



**10 años
del
Grupo Andino**
memorias de un protagonista

PARA NOSOTROS LA
ACUERDO DE CARTAGENA 
JUNTA

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo es una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá con el objeto de apoyar la investigación destinada a adaptar la ciencia y la tecnología a las necesidades de los países en desarrollo. Su actividad se concentra en cinco sectores: ciencias agrícolas, alimentos y nutrición; ciencias de la salud; ciencias de la información; ciencias sociales, y comunicaciones. El Centro es financiado exclusivamente por el Gobierno de Canadá; sin embargo, sus políticas son trazadas por un Consejo de Gobernadores de carácter internacional. La sede del Centro está en Ottawa, Canadá, y sus oficinas regionales en América Latina, África, Asia y el Medio Oriente.

© International Development Research Centre
Dirección postal: Box 8500, Ottawa, Canadá K1G, 3H9
Sede: 60 Queen Street, Ottawa

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Apartado Aéreo 53016, Bogotá, Colombia

Guerrero, M.

CIID. Oficina Regional para la América Latina, Bogotá

IDRC-140s

Diez años del Grupo Andino: memorias de un protagonista. Bogotá.

CIID. Oficina Regional para la América Latina, 1979. 440 p.

/Publicación CIID/. Visión dinámica del /Grupo Andino/ y estudio sistemático de las normas y decisiones del Acuerdo de Cartagena bajo la influencia del /desarrollo político/ de los /estados miembros/ - analiza (1) los orígenes del Acuerdo, la /declaración/ de Bogotá y las reuniones del Comité de /Expertos/; (2) las decisiones sobre /inversiones extranjeras/, la aplicación de la /política arancelaria/, la armonización de la /legislación económica/ industrial, bases para el desarrollo /tecnología/co y la /industria petroquímica/; (3) crisis y retiro de /Chile/; (4) programas de la /industria automotriz/ y del /sector agropecuario/.

CDU: 382.4 (8)

ISBN: 0-88936-228-9

Se dispone de edición microficha

Foto portada: Jaime Rojas H.

IDRC-140s

**10 años
del
Grupo Andino**
memorias de un protagonista

El autor

MAURICIO GUERRERO CORDERO

Cursó sus estudios de derecho en la Universidad de Chile y recibió su título de abogado en 1954. Entre los años 1954 y 1963 se desempeñó como abogado del Servicio de Aduanas de Chile y de allí pasó a incorporarse a la Secretaría Ejecutiva Chilena para los asuntos de la ALALC.

Inició sus contactos con la integración latinoamericana en 1962, formando parte de las delegaciones chilenas a las reuniones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Durante los años 1966-1967 siguió un curso de Economía Internacional en la Universidad de Surrey, en Inglaterra, y a su regreso a Chile se incorporó de lleno a los trabajos que llevaron a la conformación del Acuerdo Subregional Andino. A comienzos de 1968 pasó a integrar el Comité de expertos encargado de elaborar el Acuerdo de Cartagena.

En abril de 1970 ingresó a la Junta del Acuerdo de Cartagena y permaneció allí hasta el 31 de diciembre de 1976. En 1977 recibió un *Senior Fellowship Award* del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá. A partir de esa fecha ha seguido contribuyendo a los esfuerzos en pro de la cooperación regional, apoyando las labores del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) como consultor. En esa calidad le correspondió participar recientemente en la elaboración de la primera empresa multinacional latinoamericana nacida como resultado de los esfuerzos de este nuevo organismo: la empresa Multinacional de Fertilizantes.

Introducción.....	1
CAPITULO 1: ANTECEDENTES Y SUSCRIPCION DEL ACUERDO	
Orígenes del Acuerdo.....	5
Antecedentes.....	5
Declaración de Bogotá.....	7
Declaración de los Presidentes de América.....	9
La Comisión Mixta de la Declaración de Bogotá.....	11
Suscripción del Acuerdo.....	63
Declaración de compatibilidad por parte de la ALALC.....	64
CAPITULO 2: PRIMER PERIODO O ETAPA IMAGINATIVA	
Los órganos principales del Acuerdo.....	69
Respaldo político de los Países Miembros.....	71
Avance formal del Acuerdo.....	78
Apreciación general.....	78
Análisis del incumplimiento formal.....	82
Las Decisiones más importantes.....	84
Avance efectivo del proceso.....	129
Comercio.....	130
Cumplimiento de las normas.....	133
CAPITULO 3: SEGUNDO PERIODO O EL DESGASTE	
Aspectos institucionales.....	135
Labor de la Junta.....	135
Elección de la Nueva Junta.....	138
La Comisión.....	141
Las evaluaciones de la marcha del proceso.....	144
Primera evaluación.....	144
Segunda evaluación.....	147
Efectos de las evaluaciones.....	150
Apoyo político al proceso.....	151

Avance formal del Acuerdo.....	152
Análisis general.....	152
Las Decisiones más importantes.....	153
Avance efectivo del proceso.....	198
Elementos positivos.....	198
Elementos negativos.....	205
La adhesión de Venezuela.....	211

CAPITULO 4: TERCER PERIODO: LA CRISIS

Elementos de la crisis.....	219
Vencimiento de plazos establecidos en el Acuerdo.....	220
El Régimen Común de Tratamiento a los Capitales	
Extranjeros y la crisis.....	238
El Arancel Externo Común y la crisis.....	249
Fragilidad del mercado ampliado.....	254
Desarrollo de la crisis.....	260
Resumen de posiciones nacionales.....	261
El Proyecto de Protocolo de Lima.....	263
El “paquete del arreglo”.....	269
Grupo de trabajo de alto nivel.....	273
Visita de la Junta a los Países Miembros.....	276
Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena.....	278
Reunión de Boyacá.....	281
Reunión informal de Lima.....	283
Reunión de Cali.....	287
Comisión especial.....	290
Efectos de la crisis.....	292
Declaración conjunta Grupo Andino-Chile.....	292
Protocolo de Lima.....	294
Cese para Chile de los derechos y obligaciones	
derivados del Acuerdo de Cartagena (Decisión 102).....	296
Reformas al Régimen Común de Tratamiento a los	
Capitales Extranjeros (Decisión 103).....	296
Modificación al Arancel Externo Mínimo Común	
(Decisión 104).....	301
Procedimiento para la consideración de las	
propuestas de desarrollo industrial (Decisión 105).....	301

CAPITULO 5: LA ETAPA DE LA CONVALECENCIA

Avance formal del Acuerdo.....	303
Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena.....	304
Decisión 120 relativa al Programa Automotor.....	305
Primera reunión de Expertos Gubernamentales.....	306
Visitas a las industrias de otros países.....	306
Segunda reunión de Expertos Gubernamentales.....	307
Propuesta 45.....	308
Comité Intergubernamental Ad Hoc.....	308
Grupo de trabajo de la Comisión.....	308
Aprobación de las asignaciones.....	309

Propuesta 45, modificado 3.....	310
Propuesta 45, modificado 4.....	311
Aprobación de la Decisión 120.....	312
Contenido de la Decisión.....	313
Programa especial de apoyo a Bolivia.....	318
La Decisión 126 y los proyectos andinos de desarrollo tecnológico en el área de los alimentos.....	321
Antecedentes.....	322
Preocupación por el sector agropecuario.....	325
El sector agrícola en los países del Acuerdo.....	325
El nuevo período de la agricultura.....	328
Relaciones con terceros.....	338
Argentina, Brasil y México.....	338
Otros países.....	342
Respaldo político de los Países Miembros.....	343
Planteamiento del problema.....	343
Declaraciones de apoyo a alto nivel.....	344
La pequeña gran crisis.....	347
Cumplimiento de los compromisos por parte de los Países Miembros.....	356

CAPITULO 6: EVALUACION GENERAL DE LOS MECANISMOS DEL ACUERDO

La Programación Sectorial Conjunta.....	359
Consideraciones generales.....	359
Primer Programa Metalmeccánico.....	361
Programa Petroquímico.....	373
El mercado ampliado.....	378
Armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo.....	382
Compromisos del Acuerdo.....	382
Cumplimiento de los compromisos.....	384
Los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico.....	386
Estudio integral de la madera para construcción.....	386
Proyectos en el área del cobre.....	389
Aspectos institucionales.....	393
Inadecuado funcionamiento de los órganos existentes.....	393
Ausencia de un órgano contralor de la legalidad.....	400

CAPITULO 7: APRECIACION FINAL

Elementos utilizados.....	414
Problemas básicos.....	415
Desconfianza entre los Países Miembros.....	415
Falta de apoyo nacional.....	416
Exagerado carácter industrialista.....	417
Falta de respaldo político al proceso.....	419
Previsiones del autor.....	427

Introducción

Entre los países en desarrollo, los latinoamericanos parecen haber captado con mayor claridad que en los últimos años ha aumentado considerablemente la distancia que los separa de los países altamente industrializados y que es necesario modificar de algún modo esa tendencia que intensifica su dependencia.

Abandonando la tradicional inclinación a actuar en forma independiente, estos países han cifrado sus esperanzas en esquemas de integración económica de diversa índole. Con excepción del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que no puede ser enjuiciado aún por lo reciente de su existencia, todos los intentos realizados hasta ahora han tenido un comienzo auspicioso para entrar luego a una suerte de letargo. Esto ha sido más evidente en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y en el Mercado Común Centroamericano.

El Grupo Andino —el experimento más exitoso a nivel latinoamericano— no ha podido sustraerse a este ritmo general y ha enfrentado sucesivas crisis que han dificultado su desarrollo y, en ocasiones, han puesto en peligro su existencia. Sería ingenuo pretender que el retiro de Chile y las dificultades para aprobar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial —especialmente el automotor— derivaron únicamente de diferencias en la utilización del arancel externo común, el tratamiento a las inversiones extranjeras u otras formas de armonización de políticas previstas en el Acuerdo. Hay causas más profundas que es preciso analizar y que requieren medidas también profundas de parte de los Países Miembros.

Los gobiernos andinos y los órganos principales del Acuerdo tienen una gran responsabilidad ante sus propios mandantes y frente a todos los pueblos latinoamericanos. El eventual fracaso de esta experiencia haría virtualmente imposible emprender un nuevo proceso de similares características en esta parte del mundo, al menos por un largo período. Los países involucrados habrían demostrado carecer de madurez para decidir su propio futuro y estarían aceptando como inevitable su dependencia de los países mayores y de los grandes consorcios internacionales.

El Grupo Andino ha sido muy claro al definir sus objetivos y los elementos esenciales para alcanzarlos. El desarrollo industrial conjunto, la Política Tecnológica Subregional, el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico son mecanismos audaces y novedosos que están de acuerdo con la época actual. Pese a los contratiempos sufridos por el acuerdo subregional, sus objetivos mantienen plena validez y los mecanismos escogidos siguen siendo adecuados, aun cuando sea necesario introducirles algunos ajustes que recomienda la experiencia adquirida.

Este trabajo analiza los primeros nueve años de funcionamiento del Acuerdo de Cartagena, desde el punto de vista de quien ha estado vinculado a los procesos de integración latinoamericanos durante diecisiete años y al Grupo Andino desde sus comienzos.

Esta vinculación se inició en 1962, cuando formé parte del grupo de profesionales que diseñaba la política chilena ante la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En 1968 me incorporé al Grupo de Expertos que tuvo a su cargo la redacción del Acuerdo de Cartagena y, como una derivación casi necesaria, fui funcionario de la Junta del Acuerdo de Cartagena desde 1970 a 1976.

Durante los siete años que presté servicios en la Junta tuve la suerte de participar en la elaboración de las Decisiones más importantes aprobadas por la Comisión: 24, 46, 49, 57, 84, 85, 86, 87 y 120. Sin embargo, lo que me permitió conocer en su verdadera dimensión los avances del proceso y el impacto en los Países Miembros fue mi participación en las dos evaluaciones generales que realizó la Junta en los años 1973 y 1975. En ambas ocasiones se constató la existencia de problemas que afectaban seriamente su desarrollo y se demostró que la óptima visión que se había logrado reflejar hacia el exterior no correspondía a la realidad existente en cada país. Desgraciadamente, circunstancias de diversa índole impidieron que esos informes llegasen a las autoridades nacionales con la crudeza que requería la ocasión para provocar una reacción positiva de los gobiernos. En opinión de los que participamos en las labores de evaluación, estaba latente el peligro de una grave crisis si no se ponía pronto remedio a los problemas detectados mediante la acción decidida de los Países Miembros y de los órganos principales del Acuerdo.

A mediados de 1976 se me presentó inesperadamente la oportunidad de ser portavoz de estas inquietudes y hacerlas llegar a los distintos niveles de la opinión pública latinoamericana y, especialmente, a la de los países andinos. En julio de ese año, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID, de Canadá, me comunicó que mi nombre había sido propuesto para una beca de un año de duración y me pedía un detalle del trabajo que deseaba realizar durante ese período y el lugar donde lo llevaría a cabo. A pesar de mis deseos de continuar participando en el desarrollo de un proceso al cual había entregado mis mejores esfuerzos de los últimos siete años, resolví aprovechar la oportunidad que me brindaba tan graciosamente la entidad canadiense para exponer la situación del Grupo Andino en sus verdaderas dimensiones e intentar remecer las es-

estructuras un tanto vacilantes que están manejando sus mecanismos para hacerlas regresar al verdadero camino.

Este libro es el resultado de más de un año de trabajo exclusivo y no es una publicación más sobre el Grupo Andino. Mucho se ha escrito al respecto pero siempre en forma meramente descriptiva. En esta oportunidad, la gran cantidad de material utilizado y la relación de los hechos más significativos ocurridos durante el curso de nueve años permiten que se cumpla un doble objetivo. Por ser este el primer estudio sistemático que se hace de las normas del Acuerdo y de las Decisiones de la Comisión, está en situación de servir de texto de consulta para quienes tengan interés en conocer los orígenes de tales normas, las variaciones que sufrieron durante su elaboración y discusión, las posiciones nacionales frente a ellas y la forma en que se han aplicado con posterioridad. Otro objetivo esencial es despertar inquietudes entre quienes tienen a su cargo la conducción del Acuerdo, a nivel nacional y subregional, para que abandonen esa práctica tan perjudicial de esconder los problemas debajo de un injustificado optimismo, en lugar de enfrentarlos abiertamente para encontrar soluciones que ayuden a recuperar la fe que se ha ido perdiendo poco a poco en el único instrumento viable con que cuentan actualmente estos países para alcanzar un mejoramiento efectivo en el nivel de vida de sus pueblos.

Aun cuando se trata de una visión personal, todo el contenido de este libro se basa en hechos plenamente comprobables con documentos y grabaciones existentes en los archivos de la secretaría del Acuerdo. La inclusión de algunas anécdotas sólo persigue ubicar al lector en el ambiente en que se desarrollaron los hechos narrados, con el fin de ayudarlos a comprender ciertas actitudes personales o algunas posiciones nacionales. Es posible que algunas personas se molesten al sentirse aludidas en alguna forma. Quiero señalar que al hacerlo no me animó el menor deseo de molestar a nadie y en todo momento procuré ajustarme a la más estricta veracidad.

El método de análisis por períodos utilizados en este trabajo tuvo por objeto presentar una visión dinámica de nueve años de existencia del Grupo Andino, de modo que el lector pueda sacar sus propias conclusiones acerca del pasado y futuro de un proceso en permanente desarrollo.

El primer capítulo incluye los antecedentes de la suscripción del Acuerdo de Cartagena y muestra como fueron variando los términos de referencia con que comenzó a trabajar el Grupo de Expertos encargado de redactarlo, para llegar a un esquema de integración bastante diferente del concebido inicialmente.

En los capítulos segundo y tercero se explica el desarrollo del Acuerdo durante los dos periodos que duró la gestión de la primera Junta (1970-1976). Al primero lo he denominado "Etapa Imaginativa" porque es en él cuando el Acuerdo alcanza su más alta proyección y en el cual un reducido grupo de personas llevó a feliz término gran número de difíciles compromisos. El segundo período marca el inicio de los problemas que van a dar lugar a una escalada de crisis que concluye con el retiro de Chile. De allí su denominación de período de "El Desgaste".

En el cuarto capítulo se analizan las causas que determinaron el retiro de Chile, uno de los hechos más lamentables en la corta vida del Acuerdo. Mucho se ha especulado al respecto y mientras algunos señalan que fue un retiro, otros lo consideran como una expulsión. En ese capítulo se pretende exponer lo ocurrido en la forma más neutral posible, partiendo —a mi juicio— de aquellos que son los verdaderos elementos de dicha crisis.

En el capítulo quinto se señalan los hechos ocurridos inmediatamente después del retiro de Chile y se analiza la actitud de los órganos del Acuerdo y de los gobiernos, en una etapa caracterizada por las grandes esperanzas en recuperar el tiempo perdido y a la cual he denominado como “La Convalecencia”.

En cada capítulo se analizan las Decisiones más importantes y se examina por separado el avance formal del Acuerdo y el cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos. Asimismo, se incluye una apreciación del grado de apoyo político que los gobiernos prestan al proceso.

El capítulo sexto contiene un análisis de cada uno de los principales mecanismos del Acuerdo, para determinar su grado de utilización y sus resultados desde un punto de vista global. Igualmente, se analiza la labor de los órganos del Acuerdo en el curso de los nueve años.

El capítulo séptimo señala los problemas de fondo de la integración andina y destaca como gran envolvente general la falta de apoyo político efectivo de parte de los gobiernos de los Países Miembros. Al final del mismo se incluyen algunas apreciaciones personales del autor acerca del futuro del proceso.

Deseo expresar mi más amplio y sincero reconocimiento a las autoridades del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo que hicieron posible la realización de este trabajo y que siempre demostraron un alto grado de comprensión y gran sentido de cooperación. Especial mención requieren también Francisco Sagasti como primer impulsor de la iniciativa y Alejandro Cabrera por su invaluable cooperación y contribución a la labor de edición. Asimismo, deseo extender mis agradecimientos a mis compañeros de trabajo y amigos de la Junta que con su desinteresada colaboración contribuyeron en gran medida al éxito de mis esfuerzos y entre los cuales se destacó en forma especial quien fuera mi secretaria durante mi permanencia en la Junta, Carmen Borda.

Mauricio Guerrero C.

Antecedentes y Suscripción del Acuerdo

ORIGENES DEL ACUERDO

ANTECEDENTES

Siempre ha sido difícil e ingrato adjudicar la paternidad de una idea. Difícil, porque la maduración de ideas suele ser prolongada y al final se pierde un poco la noción original o han desaparecido de la escena sus primeros impulsores. Ingrata, porque el destacarse a unos se disminuye el aporte de otros y se corre el riesgo de ser injusto ^{1/}.

Sin embargo, en el caso del Acuerdo de Cartagena dos personas tuvieron intervención decisiva en la concepción esencial y en su posterior desarrollo. Ellos fueron los expresidentes de Chile y Colombia, Eduardo Frei Montalva y Carlos Lleras Restrepo, respectivamente.

A ambos les asistía el convencimiento de que la integración económica era el único camino de Latinoamérica para salir del subdesarrollo y de que era necesario adoptar esquemas más avanzados que el del Tratado de Montevideo. Así lo plantearon en diversas oportunidades y foros, y lograron que sus inquietudes fuesen compartidas por otros mandatarios latinoamericanos en las Declaraciones de Bogotá y Punta del Este.

La representación chilena ante la ALALC había planteado reiterada e infructuosamente la modificación de las estructuras y mecanismos de la Asociación para transformarla en un esquema dinámico y efectivo. Entre las medidas propuestas estaba la de conferir carácter automático al Programa de Liberación, la creación de una Secretaría Técnica de proposición y el establecimiento de tratamientos preferenciales eficaces en favor de los países menos desarrollados.

^{1/} Recuerdo, con algo de pesar, la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 en Bogotá. En medio de gran euforia, el gobierno colombiano condecoró a los plenipotenciarios que habían concurrido a suscribir el Acuerdo y, en varios discursos pletóricos de frases elogiosas, se destacó su participación en la formulación del mismo, a pesar de que algunos lo habían hecho contra su voluntad. En aquella oportunidad nadie tuvo una palabra de reconocimiento a la labor realizada por el Comité de Expertos durante casi un año de trabajo y al cual se debía en gran medida el éxito obtenido.

El Tratado de Montevideo dividió a las Partes Contratantes en países desarrollados y de menor desarrollo económico relativo, olvidando que algunos no tenían cabida en esas categorías. Durante mucho tiempo estos países buscaron el reconocimiento de su situación intermedia y el establecimiento de un trato preferencial de parte de los países mayores, pero siempre encontraron fuerte oposición en el Brasil y en los países más pequeños que no querían ver disminuidos sus beneficios ni compartidos con otros más desarrollados.

Sólo en el Tercer Período de Sesiones Ordinarias, celebrado en noviembre de 1963, se logró que la Conferencia aprobara la Resolución 75 que reconoce la necesidad de adoptar medidas conjuntas en favor de Colombia, Chile, Perú y Uruguay, a los que calificó de "países de mercado insuficiente". Venezuela no había ingresado aún a la ALALC y su calidad de "país de mercado insuficiente" se reconoció por Resolución 178 (VI).

La aceptación de esta categoría intermedia fue el único éxito alcanzado por esos países. Posteriormente, sin embargo, no se tradujo en ningún hecho positivo y toda iniciativa para un tratamiento preferencial contó siempre con la cerrada oposición de las representaciones brasileñas.

Chile trató también de fortalecer el sistema institucional de la ALALC y propugnó la creación de un organismo de proposición de carácter técnico y la incorporación de un nuevo órgano político con amplia facultad decisoria: el Consejo de Ministros. El primero fue rechazado, principalmente por la tenaz oposición de Argentina. El Consejo de Ministros, a pesar de que aparentemente existe consenso, no ha sido creado aún. Frente a panorama tan poco atractivo en el cual todas las ventajas del proceso eran aprovechadas por los países mayores, las autoridades chilenas comenzaron a barajar otras posibilidades de cooperación internacional, presionadas por un sector productivo que requería de mercados más extensos para desarrollarse.

En estas circunstancias se produjeron dos hechos que iban a tener importantes repercusiones en el contexto latinoamericano. El primero fue la carta que Eduardo Frei, presidente de Chile, dirigió el 6 de enero de 1965 a Raúl Prebisch, Antonio Mayobre, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría. En ella analizaba los principales problemas que habían conducido a la ALALC a un estado de estancamiento alarmante y pedía la colaboración de estas personalidades para la búsqueda de soluciones.

El segundo fue la visita que hizo a Chile en julio de 1966 Carlos Lleras Restrepo, recién elegido presidente de Colombia. En el curso de esta visita se trabajó arduamente en la elaboración de los principios que, a juicio de sus autores, debía cumplir un proceso de integración para producir resultados positivos. De regreso en Bogotá, y sólo ocho días después de asumir la presidencia, Carlos Lleras inauguró una reunión en la que participaron los presidentes de Chile y Venezuela, Eduardo Frei y Raúl Leoni, y los representantes personales de los presidentes de Ecuador y Perú, Galo Plaza y Fernando Schwalb.

Frei trató por todos los medios de incorporar a la Argentina en esta aventura, pero renunció a su idea por la falta de interlocutor entre las auto-

ridades de ese país en esta materia, carencia que se agravó con la caída del presidente Arturo Illia.

DECLARACION DE BOGOTA

La reunión de Bogotá finalizó el 16 de agosto de 1966 con una declaración cuyo objetivo era constituir un aporte positivo para la integración económica regional, el éxito de la Conferencia de Jefes de Estado del Hemisferio que debía realizarse al año siguiente en Punta del Este, y la cooperación financiera que ya había sido respaldada por esos mismos países en la Primera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo.

Para alcanzar esos objetivos, la Declaración de Bogotá sentó las bases de una política internacional común que abarca algunos problemas de orden coyuntural y hace referencia a principios de interés común tales como la no intervención, el respeto por los derechos humanos, la participación popular como elemento esencial de la democracia representativa, y la necesidad de realizar reformas sustanciales en las estructuras institucionales, económicas y sociales de los países de América Latina.

Aun cuando todos los principios mencionados son de gran interés, en este trabajo sólo se analizarán aquellos aspectos que están en relación directa con el Acuerdo de Cartagena y el proceso de integración subregional. Es decir, las bases 3, 4 y 9 de esa Declaración.

Para los signatarios, la estructura existente en el orden internacional y la escasa incidencia de los países latinoamericanos en las decisiones a nivel mundial hacían indispensable una profunda modificación de las reglas de juego. Sólo la estrecha cooperación internacional a través de un proceso de integración tendiente a la constitución de una comunidad económica podía dar solución a dicho problema. Un proceso de esa índole permitiría a los países participantes incursionar en etapas avanzadas del desarrollo industrial y mejoraría considerablemente sus condiciones de negociación frente al resto del mundo.

La Declaración no planteó la concertación de acuerdos o el desarrollo de acciones al margen de la ALALC. Por el contrario, el esquema proponía precisamente fortalecer dicho proceso como un medio para llegar al mercado regional. La decisión de los signatarios era "adelantar una acción conjunta a fin de lograr dentro de la ALALC, la aprobación de medidas concretas que atiendan los propósitos formulados en la presente declaración, y, en especial, para que se adopten fórmulas prácticas que provean el tratamiento adecuado a la condición de nuestros países cuyas características corresponden a las de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente. Todo ésto como un medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región de conformidad con el espíritu del "Tratado de Montevideo".

En ese párrafo hay dos elementos destacables:

- La alusión a la condición de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente de los países signatarios; y

- La referencia al desarrollo armónico y equilibrado de la región en los términos del Tratado de Montevideo.

El Tratado de Montevideo no contiene alusión alguna al desarrollo armónico y equilibrado de la región. Por el contrario, en su parte considerativa señala que es propósito de los signatarios “aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios”. El concepto económico de reciprocidad supone obtención de beneficios mutuos, de monto más o menos equivalente. En el Tratado de Montevideo existe una reciprocidad de expectativas, que se da al momento de llevarse a cabo las negociaciones, y una reciprocidad de resultados al materializarse tales expectativas.

La noción de desarrollo armónico y equilibrado recién comienza a aparecer en la ALALC en la Resolución 100, junto con la idea de la distribución equitativa de los resultados de la integración.

La idea del desarrollo equilibrado y armónico nace justamente como una reacción frente al esquema del Tratado de Montevideo y al uso de la reciprocidad para medir beneficios entre países con muy disímil grado de desarrollo. La aplicación pura y simple de la reciprocidad dentro de la ALALC y la concentración de beneficios en favor de los tres países mayores, motivó a los demás para buscar nuevos esquemas de integración con aplicación de este principio del desarrollo armónico y equilibrado. Luego de esta declaración de carácter genérico, la Declaración de Bogotá recomendó medidas concretas que inciden en dos aspectos centrales:

a) Introducción de modificaciones a los acuerdos de complementación que permitan:

- Participación exclusiva de países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente;
- Participación de países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente con un país mayor; y
- Utilización de sistemas de desgravación diferenciales atendiendo al grado de desarrollo de los participantes, y establecimiento de concesiones temporales no recíprocas en acuerdos con participación general.

b) Necesidad de avanzar hacia una Unión Aduanera por cuanto la zona de libre comercio es insuficiente para producir una verdadera integración. Como etapa intermedia, se propuso establecer márgenes de preferencia subregional significativos y sistemas de desgravación programados que consideren los distintos grados de desarrollo de los países contratantes.

Por último, en la Declaración de Bogotá se hacen consideraciones respecto a la inversión extranjera que constituyen el germen del Régimen Común aprobado por la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. En ellas, los presidentes y representantes expresaron: “consideramos que el capital privado extranjero puede realizar un aporte considerable al desarrollo económico de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique, facilite la participación amplia del capi-

tal nacional en ese proceso y no cree obstáculos para la integración regional”.

“En tal virtud, daremos amplia cooperación a los estudios que se adelanten para la formulación de normas básicas uniformes sobre inversiones extranjeras. Entre dichas normas deben adoptarse, y así lo proponemos, las que faciliten el uso de la moderna tecnología, sin limitaciones de mercado para los productos que se fabriquen con asistencia técnica extranjera, y la coordinación de la inversión foránea con los planes generales de desarrollo”.

Este fortalecimiento de la ALALC y el uso de mecanismos ya existentes se confirma con la aprobación de las bases de un programa de acción que se funda en la celebración de acuerdos de complementación para aprovechar las ventajas del mercado ampliado. Para ello crea los siguientes organismos:

- Secretarías Técnicas Permanentes en cada país para coordinar los estudios y movilizar a los sectores público y privado;
- Una Comisión Mixta integrada por representantes gubernamentales, la cual deberá proponer medidas para el cumplimiento de los acuerdos suscritos, evaluar los progresos alcanzados, impulsar el trabajo de las comisiones especializadas que se designen y proponer, a los más altos niveles de los respectivos países, las medidas indispensables para alcanzar los propósitos expresados en la Declaración de Bogotá; y
- Una Corporación de Fomento encargada de la promoción directa y asistencia técnica al sector privado para la realización de proyectos de interés común.

DECLARACION DE LOS PRESIDENTES DE AMERICA (PUNTA DEL ESTE)

El 14 de abril de 1967, los jefes de Estado de los países latinoamericanos reunidos en Punta del Este firmaron una declaración de gran alcance político. En materia de integración los presidentes resolvieron: “crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años”. Esta declaración contó con el apoyo expreso del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Lyndon Johnson, presente en la reunión ^{2/}.

Siguiendo la misma idea de la de Bogotá, la Declaración de Punta del Este expresó que el Mercado Común Latinoamericano proyectado se basará en el perfeccionamiento de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano. Para ello, ambos esquemas deberían iniciar un proceso de convergencia creciente, tratando de incorporar a los países latinoamericanos no comprendidos en ellos.

^{2/} Cuba fue el único país latinoamericano que no concurrió.

Los presidentes de los países pertenecientes a la ALALC encomendaron a sus ministros de Relaciones Exteriores que, en su reunión de 1967, adoptaran medidas destinadas a:

a) Acelerar la conversión de la ALALC en un mercado común, a través de un régimen de desgravación programado y la adopción progresiva de una tarifa externa común;

b) Coordinar las políticas económicas y aproximar las legislaciones nacionales en la medida que el proceso de integración lo requiera;

c) Propiciar la coartación de acuerdos subregionales con las siguientes características:

— Transitorios;

— Programa de liberación y tratamiento hacia terceros más acelerados que los vigentes en la ALALC como norma general;

— Sus desgravaciones no se extienden a los países no participantes ni crean para ellos obligaciones especiales;

— Los países de menor desarrollo económico relativo tienen derecho a participar en ellos y a obtener condiciones preferenciales.

d) Facilitar el libre acceso de los productos originarios de los países de menor desarrollo al mercado de los demás y promover la instalación y financiación de industrias en esos países para abastecer el mercado ampliado;

e) Conceder tratamientos preferenciales transitorios a los países de mercado insuficiente, en cuanto sean necesarios para lograr un desarrollo armónico.

Los presidentes latinoamericanos ratificaron los conceptos sobre integración incluidos en la Declaración de Bogotá e incluyeron otros elementos de gran interés. Este es el primer documento en el que se mencionan expresamente los acuerdos subregionales como tales, aun cuando el concepto era todavía muy general. Se les atribuía, al parecer, un carácter netamente comercialista y sus mecanismos esenciales eran la desgravación interna y el tratamiento a terceros.

La Declaración plantea un serio interrogante acerca de la naturaleza del esquema que se buscaba cuando señala la necesidad de estudiar la concertación de acuerdos de complementación abiertos a la participación de todos los países latinoamericanos, "así como acuerdos subregionales de integración económica de carácter transitorio entre el Mercado Común Centroamericano y países miembros de la ALALC"^{3/}. ¿Qué se quiso decir con ello? ¿Cómo se concebían los acuerdos entre todos los países del MCCA y "algunos" de la ALALC, si esta última aplica la Cláusula de la Nación Más Favorecida y los beneficios recibidos por "algunos" de sus miembros se extienden de inmediato a los demás? ¿Qué valor tendría en

^{3/} Declaración de Presidentes, capítulo I, No. 4, literal f).

ese caso el Tratado de Montevideo para los centroamericanos y viceversa? ^{4/}.

Muchos otros interrogantes plantea el esquema de integración que los signatarios de esta Declaración tenían en mente. Lo único claro es que se pretendía utilizar los acuerdos de complementación existentes en la ALALC como modelo básico, introduciéndoles modificaciones que permitieran a los países menos desarrollados contraer compromisos más ambiciosos de desarrollo industrial.

En materia de inversiones extranjeras un párrafo muestra cierto desarrollo del germen aparecido en la Declaración de Bogotá. En él se dice que "La integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de América Latina".

Consecuente con este principio, se incluyó un capítulo especialmente dedicado al desarrollo científico tecnológico con atención preferente a la realización de programas regionales.

En resumen, esta Declaración tiene gran valor por la representatividad de quienes la suscribieron y por su contenido que aún sigue válido.

El reconocimiento de todos los jefes de Estado latinoamericanos de que la consecución de los objetivos nacionales y regionales requiere la decidida colaboración de todas las naciones de este continente, el aporte complementario de la ayuda mutua y la ampliación de la cooperación externa, fue un interesante logro político. Pero más lo fue aun el reconocimiento de que la integración de América Latina es elemento esencial e insustituible para alcanzar dichos fines.

LA COMISION MIXTA DE LA DECLARACION DE BOGOTA

El 20 de junio de 1967 se constituyó en Villa del Mar la Comisión Mixta creada en la Declaración de Bogotá para elaborar el proyecto de acuerdo subregional, conformada por representantes de los gobiernos de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. La participación de Bolivia se inició en la Tercera Reunión, en calidad de observador. Su incorporación oficial tuvo lugar en la Cuarta Reunión.

^{4/} A juicio del autor, esta idea habría sido introducida por Carlos Lleras, pues corresponde con gran detalle a lo que él propusiera a los demás presidentes de los países firmantes de la Declaración de Bogotá en carta de octubre de 1966. En ella plantea la adhesión del Mercado Común Centroamericano a la ALALC como una sola unidad económica, en el entendido que las Partes Contratantes de esta última no utilizarían la Cláusula de la Nación más Favorecida para las preferencias recíprocas que se hubieren otorgado los cinco países del MCCA. Además, se aplicaría a esos países el mismo tratamiento existente en la ALALC en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

La Comisión celebró seis reuniones antes de llegar a la aprobación del texto definitivo del Acuerdo el 25 de mayo de 1969.

Para los efectos de este trabajo, las Reuniones de la Comisión se agruparán en dos etapas. La primera comprende las cuatro reuniones iniciales durante las cuales se acopiaron antecedentes y se elaboraron instrucciones para el Grupo de Expertos que iba a elaborar el proyecto. La segunda abarca desde la instalación del Grupo de Expertos hasta la aprobación del Acuerdo de Cartagena y comprende las Reuniones Quinta y Sexta.

El análisis se centrará exclusivamente en los aspectos relacionados con el acuerdo de integración subregional, con especial énfasis en aquellos que contribuyan a esclarecer los alcances de algunas disposiciones del futuro Acuerdo y faciliten la comprensión de ciertas actitudes adoptadas por algunos representantes.

Las cuatro primeras reuniones de la Comisión Mixta

Primeras Reunión

Tuvo lugar en Viña del Mar entre el 20 y 23 de junio de 1967. En ella se analizaron, entre otros temas, las características del acuerdo de integración subregional, los requisitos para su elaboración y los mecanismos y acciones para su puesta en marcha.

Las características esenciales del Acuerdo se definieron así:

- a) Es transitorio, pues constituye sólo una etapa para alcanzar el mercado común latinoamericano;
- b) Debe producir efectos antes de 1985, fecha establecida por la Declaración de Presidentes para la formación del mercado común latinoamericano;
- c) Su programa de liberación y la armonización del tratamiento a terceros deben ser más acelerados que los establecidos en la ALALC como norma general;
- d) Debe incluir un tratamiento preferencial en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo más ventajoso que el de la ALALC: rápida e irrestricta liberación en favor de sus productos; apertura de sus propios mercados y tratamiento a terceros en condiciones más favorables que el resto; y asistencia técnica y financiera para expandir sus actividades productivas;
- e) Sus beneficios no se extenderán a los demás países de la ALALC ni crearían obligaciones para ellos.

En el Acta Final, los miembros de la Comisión señalaron que, para cumplir sus objetivos, la Comisión Mixta tendría que contar con facultades que le permitieran:

- Realizar negociaciones para determinar el arancel común y el programa de liberación de gravámenes y restricciones.

- Conocer previamente las negociaciones bilaterales de un país participante con uno de la ALALC no miembro del Acuerdo y convenir las condiciones para que se realicen sin perjudicar a los demás.
- Negociar y acordar un tratamiento preferencial para los países participantes cuando alguno establezca restricciones por razones previstas en el Acuerdo.
- Armonizar las políticas de tratamiento a las inversiones de capital extranjero dentro de la Subregión, a fin de equiparar el atractivo de los países y sectores para dichas inversiones^{5/}.

Segunda Reunión

Se efectuó en Quito entre el 8 y 12 de julio de 1967. Se aprobó el Reglamento de la Comisión Mixta para someterlo a la aprobación de los gobiernos, pero sólo tendría vigencia hasta la aprobación del acuerdo de integración. En esa oportunidad debería aprobarse un "Reglamento Específico que regule las operaciones y atribuciones de la Comisión Mixta para la administración del Acuerdo Subregional".

Se convino que el texto del acuerdo debería señalar: objetivos; programa de liberación; arancel externo mínimo común; régimen especial para el Ecuador; requisitos de origen; cláusulas de salvaguardia; competencia comercial; coordinación de políticas económicas y administración.

Tercera Reunión

Se realizó en Caracas entre el 13 y el 16 de agosto de 1967 y en ella se aprobaron las "Bases del Acuerdo Subregional". Estas debían presentarse al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC antes del 23 de agosto para solicitar su aprobación a la Conferencia de Cancilleres que debía reunirse en esa misma fecha. Una vez cumplido ese trámite, un grupo de expertos estudiaría los problemas de orden técnico y formularía el proyecto de acuerdo subregional.

En septiembre, la Conferencia se reunió a nivel de cancilleres y aprobó las Resoluciones 202 y 203. La primera fijó las normas a las que deben sujetarse los acuerdos subregionales que se suscriban en el seno de la ALALC, entre las cuales destacan:

- Los acuerdos subregionales son transitorios.
- Cada acuerdo debe establecer los términos de su programa de liberación y adopción del Arancel Externo Común, como asimismo normas para intensificar la industrialización y para aproximar las legislaciones nacionales.
- El programa de liberación será generalizado a todo el universo arancelario.

^{5/} Este era el principal objetivo de la Comisión Mixta en esa oportunidad en materia de inversiones extranjeras.

- Deben respetarse los compromisos contraídos en la ALALC, especialmente los relativos a listas nacionales, lista común, listas especiales y decisiones aplicables adoptadas en la Declaración de los Presidentes de América.
- Serán aprobados por el Comité Ejecutivo Permanente (CEP), por delegación de la Conferencia.
- Las normas de la ALALC son complementarias de las de los acuerdos subregionales.

La Resolución 203 de la ALALC

Esta Resolución aprobó las “Bases de un acuerdo subregional entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela”, conforme al texto propuesto por los representantes de esos mismos países ante la ALALC.

Las bases señalan lo siguiente:

a) Programa de liberación.

Se cumple en cuatro modalidades que difieren según la naturaleza o condición en que se encuentran los productos: productos incluidos en la Lista Común de la ALALC; manufacturas, productos agropecuarios y mineros que no se producen en ningún país en la subregión; productos incluidos en acuerdos de complementación; y productos no incluidos en ninguna de las modalidades anteriores. A esta última se le conoce como norma general del programa de liberación pues es la que abarca un mayor número de productos.

Los productos de la Lista Común y los no producidos deben desgravarse de inmediato. Aquellos incluidos en acuerdos de complementación se sujetarán a lo que establezca el respectivo acuerdo. Para los productos restantes, o norma general, la liberación se haría en la forma que determinarían los países a través de acuerdos suscritos entre ellos. Las liberaciones o rebajas resultantes entrarían en vigor el 1° de enero del año siguiente a la fecha del respectivo acuerdo, salvo disposición contraria.

En consecuencia, el programa de liberación planteaba una desgravación automática solamente para aquello que no producía problemas y que eran los productos de la Lista Común de la ALALC — que debían estar ya desgravados por aplicación del Tratado de Montevideo— y los productos no producidos. Se creaba un mecanismo para incentivar los acuerdos de complementación al permitir que en ellos se usara discrecionalmente el programa de liberación. Por último, se establecía un programa general de liberación el cual repetía el esquema de negociación anual y por productos existentes en la ALALC y que era motivo de fuertes y constantes críticas. En este aspecto, las bases no estaban cumpliendo los mandatos de la Declaración de Presidentes.

Un elemento interesante del programa de liberación era el tratamiento especial en favor del Ecuador, único país de menor desarrollo económico que había suscrito la Declaración de Bogotá. Aun cuando estaba planteada esencialmente como un régimen especial de liberación, su primera

parte contenía un principio que amplía considerablemente su esfera de aplicación. Allí se señala que "en el caso del Ecuador, el acuerdo subregional incorporará plenamente los principios y las disposiciones del Tratado de Montevideo, así como las Resoluciones de la Conferencia de la ALALC en favor de los países de menor desarrollo económico relativo"^{6/}. Toda norma que aprobara la ALALC en favor de esos países se aplicaría también en beneficio del Ecuador dentro del acuerdo subregional, tratamiento que se haría extensivo a todos los países de menor desarrollo que adhiriesen al Acuerdo.

El tratamiento especial en materia de liberación estaba concebido desde un doble punto de vista. En primer lugar, la apertura del mercado de los demás en beneficio del Ecuador y la liberación total e inmediata en favor de los productos comprendidos en una nómina que elaboraría el Ecuador. El resto se incorporaría en listas de liberación sucesivas y no extensivas que se convendrían cada seis meses, de modo que los productos ecuatorianos pudiesen contar con la totalidad del mercado liberado con anticipación de cinco años a la liberación de los demás.

Por otra parte, el mercado ecuatoriano se liberaría para los productos de la Lista Común en la forma que se acuerde en la ALALC. La liberación de los productos que conforman el programa general de liberación la haría el Ecuador en forma gradual, más lenta y dentro de un plazo que no exceda en cinco años a la fecha de liberación entre los demás.

Los otros países se comprometían a empeñar sus máximos esfuerzos para que el aprovechamiento del mercado subregional permitiera al Ecuador lograr una especialización razonable y la distribución equitativa de las inversiones dentro de la subregión mediante la programación.

Otra norma podría considerarse como una quinta modalidad del programa de liberación: la lista de excepciones. Sería una sola, con una cantidad de productos preestablecida y en la cual cada país podría incluir el porcentaje que le correspondiera dentro del total. La desgravación de esos productos se haría en la forma establecida en las normas generales de la ALALC.

b) Arancel Externo Mínimo Común.

Lo más destacable en esta materia es que las bases se refieren a un Arancel Externo Mínimo Común y no a un Arancel Externo Común. Esto no era una decisión antojadiza de la Comisión Mixta sino, un enfoque pragmático de lo que podría alcanzarse dentro de los plazos previstos. Se creía muy difícil lograr la aplicación de un Arancel Externo Común dadas las grandes diferencias entre todos los países en materia arancelaria, especialmente en el caso venezolano. El establecimiento de un mínimo común permite, al país que lo desee, aplicar gravámenes más altos a las importaciones de terceros. El Arancel Externo Mínimo Común aplicado coordinadamente con el programa de liberación debe conducir al progresivo establecimiento de un margen de preferencia subregional. Por ello, las bases

^{6/} Resolución 203, lit. E No. 1 del Programa de Liberación.

establecían que al quedar liberado de gravámenes un producto, deberá aplicársele simultáneamente el Arancel Externo Mínimo Común. Para los demás casos se plantea un proceso cuyos plazos y condiciones se fijarían más adelante.

Como el objetivo central de las bases eran los acuerdos de complementación, se estableció que en ellos se aplicaría un Arancel Externo Común conforme a las normas que fijara cada acuerdo.

Una vez acordados los niveles del arancel externo común de la ALALC estos prevalecerían sobre los tratamientos subregionales.

c) Requisitos de origen.

Se establecía la aplicación de las normas vigentes en la ALALC pero se facultaba el establecimiento de normas especiales de origen a nivel subregional. A juicio del autor, este fue un error que luego permitió ampliar considerablemente las facultades de los órganos subregionales en esta materia.

d) Cláusulas de salvaguardia.

Se estableció la plena aplicabilidad de las normas del Tratado de Montevideo en esta materia.

e) Competencia Comercial.

Se adoptarían medidas para evitar los perjuicios derivados del *dumping* y otras prácticas desleales de comercio y subsidios u otras medidas que perturbaren las condiciones normales de competencia dentro de la subregión.

f) Coordinación de políticas económicas.

Se establecía el compromiso de armonizar las políticas nacionales de desarrollo, monetaria y cambiaria, fiscal, de comercio exterior y de inversiones, mediante acuerdos entre los organismos con responsabilidad en cada país sobre las materias citadas. Esta fórmula demuestra que se pensaba en una coordinación de acciones nacionales en lugar de una armonización con base en normas comunes de aplicación obligatoria en todos los países.

g) Administración del Acuerdo.

La administración correspondería a la Comisión Mixta constituida en Viña del Mar el 23 de junio de 1967. Aparte del error que se cometió en esta oportunidad al fijar un nivel inferior al ministerial al organismo rector del proceso, tampoco se hizo referencia a otro organismo, a pesar de que la experiencia de ALALC indicaba la necesidad de contar con una secretaría técnica o algo similar.

h) Aplicación supletoria del Tratado de Montevideo.

Se ratificó que las disposiciones del acuerdo subregional no afectarían los derechos y obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo y se estableció la aplicación supletoria del propio Tratado y de los principios y Resoluciones adoptados por la ALALC.

Cuarta Reunión

Tuvo lugar en Lima entre el 6 y el 10 de noviembre y en ella ocurrieron algunos hechos que demuestran mayor decisión política para el diseño de este nuevo esquema de integración. Si bien esos hechos fueron de naturaleza dispar y sus características parecieran señalar que no deben ser utilizados en un mismo análisis, todos tuvieron gran trascendencia en el logro de los objetivos que se había fijado la Comisión Mixta.

a) Incorporación de Bolivia.

Bolivia, que no participó en la Declaración de Bogotá a pesar de haber sido invitada, inició contactos con la Comisión Mixta al asistir a la Tercera Reunión en calidad de observador. A esta Cuarta Reunión asistió como participante de las negociaciones del acuerdo de integración subregional y, a partir de ese momento, pasó a ser uno de los principales impulsores del proceso.

b) Cambio de actitud del Perú.

Perú había puesto especial cuidado en las tres primeras reuniones de la Comisión Mixta en señalar que no podía adelantar posiciones en relación con la suscripción de un posible acuerdo subregional.

En la Primera Reunión, la delegación dejó "expresa constancia que en lo que respecta a un posible acuerdo subregional carecía de instrucciones y facultades para comprometer a su país en favor de la concertación de tal acuerdo entre los cinco países de la Declaración de Bogotá y, por lo tanto, trataron este tema con el fin de obtener una información lo más precisa posible sobre las características y objetivos del Proyecto de Acuerdo".

En una constancia en actas, en la Segunda Reunión, señaló que "su aprobación al Proyecto de Bases para un Acuerdo Subregional no representa compromiso de que el Perú pueda suscribir un acuerdo bajo dichas bases con los países firmantes de la Declaración de Bogotá".

En la Tercera Reunión, reiteró su declaración en el sentido de que la aprobación de las Bases del Acuerdo Subregional y su presentación a la Conferencia de Cancilleres, no significaba que el Perú "quede comprometido a suscribir el acuerdo sobre tales bases".

Esta actitud de las delegaciones peruanas les permitía asistir a las reuniones y discutir igual que los demás los términos del proyecto, para después manifestar que no se comprometían a suscribir ningún documento elaborado sobre esas bases aprobadas también por ellos.

En la Cuarta Reunión de la Comisión Mixta, el Perú dejó de lado esta táctica.

La delegación ecuatoriana planteaba también sus reservas, pero con motivos claramente expuestos en cada oportunidad.

c) Creación del Comité Empresarial.

La Comisión reconoció como organismo consultivo al Comité Empresarial y acordó remitir al Comité de Expertos, junto con los demás antece-

dentés, un documento en el cual los empresarios exponían sus puntos de vista preliminares acerca del acuerdo.

La creación de este organismo portavoz de las inquietudes del sector productivo y el aporte de su experiencia en materia de desarrollo industrial, constituyeron elementos positivos pues permitieron incorporar al proceso, desde sus inicios, a un importante sector de la población andina. Los contactos directos entre este Comité y la Comisión Mixta no podían sino aportar beneficios a la causa de la integración, por cuanto facilitarían el intercambio de opiniones entre los encargados de formular las políticas comunes y quienes tenían el papel de principales actores del desarrollo industrial conjunto.

d) Incorporación de Jorge Valencia Jaramillo.

Muchos podrían considerar exagerado asignar tanta importancia a una persona en relación con la elaboración y aprobación de un instrumento internacional. Sin embargo, no hay que olvidar que en este tipo de materias siempre las personas han jugado un destacado papel. Ejemplo claro de lo expresado es el caso de las Comunidades Económicas Europeas (CEE), las cuales no fueron el resultado espontáneo de una necesidad planteada al unísono por un grupo de países entre los cuales había diferencias de todo orden. Precisamente, la actuación de personas perfectamente individualizables hizo posible formar una unidad económica cuyo principal objetivo era poner término a un estado de permanente incertidumbre que cada cierto tiempo se traducía en un conflicto de carácter mundial.

No es posible, por ejemplo, olvidar el nombre de Jean Monet cuando se habla de la integración europea, ni puede dejar de nombrarse a Eduardo Frei y Carlos Lleras al referirse a la integración latinoamericana. Así como las personas nombradas tienen su lugar reconocido como adalides de la integración como finalidad política, hay otras que jugaron un papel decisivo para que la integración pasara de concepción ideológica al estado de desarrollo efectivo. Tal es el caso de los tres miembros de la Junta en sus primeros dos períodos. En la etapa de formulación del Acuerdo, a Jorge Valencia se debe en gran medida el éxito alcanzado con su suscripción en 1968. Su extraordinaria capacidad y entereza para hacer frente a los difíciles momentos que se vivieron durante su Coordinación de la Comisión Mixta fueron elementos vitales para mantener viva la llama de la esperanza en el éxito final. Por esta razón, el autor desea destacar como hecho trascendente su incorporación en esta Cuarta Reunión.

e) Aprobación de las instrucciones al Comité de Expertos

Los países firmantes de la Declaración de Bogotá habían resuelto constituir un Comité de Expertos para estudiar los problemas técnicos que era necesario resolver para la concertación del acuerdo subregional y redactar el proyecto. Estaría compuesto por un representante titular y un alterno de cada país, los que podrían hacerse acompañar con los expertos que considerasen necesarios. No tenía facultad negociadora y debía limitarse a remitir sus observaciones a la Comisión Mixta.

La Comisión Mixta dispuso que el Comité de Expertos se reuniera a partir del 8 de enero de 1978 en Bogotá, con miras a finalizar su trabajo a

más tardar el 30 de abril de ese mismo año. Se aprobaron los términos de referencia para el Comité "sin perjuicio de que éste deba conocer todos los aspectos y materias pertinentes al Acuerdo Subregional".

Las instrucciones señalaron a los expertos la naturaleza y objetivos del Acuerdo Subregional, destacando que este "no constituye solamente un mecanismo de desgravación del comercio recíproco, ni es únicamente un instrumento de tratamiento preferencial sino que, conforme a la Declaración de Bogotá tiene como meta la integración económica de los países de la Subregión, como un medio de prepararlos para participar en mejor forma en el proceso general de integración de América Latina, contribuyendo al mismo tiempo a la aceleración de este último".

Señaló, también, que en el estudio y redacción del texto del Acuerdo los expertos deberán tener presente las disposiciones del Tratado de Montevideo y los principios y Resoluciones de la ALALC, de manera que el Acuerdo guarde perfecta armonía y compatibilidad con ellos.

Los aspectos principales de estas instrucciones eran los siguientes:

- En materia de programa de liberación se encomendaba: elaboración de criterios para determinar la calidad de no producido de algunos productos; definición de los términos gravámenes y restricciones; inclusión en los mecanismos generales de desgravación de los productos no incorporados en acuerdos de complementación; presentación de alternativas para el programa general de liberación que abarquen 10 y 12 años, y búsqueda de mecanismos que aseguren la efectividad de la desgravación preferencial en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo. Se daban también indicaciones respecto a la lista de excepciones para delimitar su ámbito e incluir también en ella un elemento diferencial en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

- Respecto del Arancel Externo Mínimo Común, las instrucciones señalaban que debe otorgar una protección arancelaria mínima que haga posible la producción y, además, conduzca a producciones eficientes.

La labor de los expertos estaba limitada a formular criterios y recomendar mecanismos para la elaboración y aplicación del Arancel Externo Mínimo Común, sin entrar a considerar sus niveles. Debían contemplar la posibilidad de diferir transitoriamente su aplicación para productos no producidos o suspenderlo temporalmente en los casos de insuficiencias transitorias de oferta. Deberían también tratar de precisar el concepto de producto sustitutivo y proponer procedimientos modificatorios que aseguren en todo caso el máximo de estabilidad del Arancel Externo Mínimo Común.

- En los requisitos de origen se encomendaba el análisis de las normas de la ALALC y la posibilidad de establecer normas perfeccionadas para la subregión.
- En materia de competencia comercial se encomendaba caracterizar el *dumping* y la competencia desleal y proponer un procedimiento para evitarlos.

- Al referirse a la coordinación de las políticas económicas se acentuaba la idea de una coordinación gradual de políticas nacionales en lugar de una armonización más compromisoria.
- Por último, en relación con la administración del Acuerdo, se hacía referencia a la Comisión como "Comisión Ejecutiva" y se encargaba a los expertos proponer su reglamento, la creación de sus órganos auxiliares y el sistema de evaluación periódica de los resultados del proceso de integración subregional. Aquí parece producirse una variante que clarifica un poco más la idea que tenían los representantes nacionales acerca del órgano que debía regir la marcha del Acuerdo. Sale ya a la luz en forma expresa la idea de mecanismo ejecutivo y se plantea la existencia de órganos auxiliares. Subsiste, sin embargo, la confusión acerca de una posible división de funciones ya que no parecía conveniente centralizar en una sola mano los aspectos estrictamente políticos con las funciones de control y administración.

El Comité de Expertos

Apreciación General

El Comité de Expertos creado por la Comisión Mixta para elaborar el proyecto de Acuerdo Subregional cumplió su cometido en dos reuniones realizadas en Bogotá, entre el 8 de enero y el 29 de marzo y entre el 4 de junio y el 4 de julio de ese mismo año, respectivamente. En la primera reunión se desarrolló la parte más delicada del trabajo y a la vez la más productiva, por cuanto en esos tres meses se elaboró un primer proyecto bien estructurado y consistente.

Al hacer un examen comparativo del proyecto del Comité con los documentos que sirvieron de base se advierte en la mayoría de los casos una gran diferencia entre ellos, tanto conceptual como formal, respecto de los principales elementos utilizados en su elaboración. Se incorporaron los aspectos señalados en las Resoluciones 202 y 203 y en las instrucciones de la Comisión Mixta pero, con la sola excepción de lo relativo a las modalidades del Programa de Liberación, su desarrollo tiene connotaciones totalmente diferentes a las que habían tenido en mente los autores de los documentos de base. Ello aparece con mayor claridad en el caso del Arancel Externo Común, la programación sectorial, la armonización de políticas y los aspectos institucionales del acuerdo. Los cambios de fondo producidos en esos tres meses fueron consecuencia de la gran capacidad imaginativa demostrada por los componentes del Comité y del espíritu de cooperación y poder de decisión de algunos miembros de la Comisión Mixta que se mantuvieron en permanente contacto con el Comité.

Hubo un personaje que estuvo permanentemente pendiente de los trabajos del Comité: el presidente Carlos Lleras. El tenía dominio total de los temas que se discutían en las oficinas de la Superintendencia de Comercio Exterior, en las que funcionaba el Comité, y todas las tardes al finalizar la reunión se hacía informar por Jorge Valencia acerca del estado de los trabajos. En ocasiones requirió la presencia de algunos miembros del Co-

mité para discutir con ellos ciertos aspectos que consideraba de interés especial. El apoyo del presidente Lleras fue esencial para lograr la aceptación de las modificaciones más importantes que planteó el proyecto en relación con los documentos de base.

Al instalarse el Comité de Expertos, el 8 de enero, ninguno de los participantes tenía aún una idea clara acerca de lo que podía ser en esencia el acuerdo. Las únicas delegaciones que tenían ideas más concretas en ciertas materias eran las de Chile y Colombia, en ese mismo orden.

El desarrollo de los diferentes temas se hizo conforme a un calendario elaborado en los primeros días y con base en documentos de trabajo presentados por las distintas delegaciones. Estos documentos se hacían por encargo de la Coordinación y, como sucedió la mayoría de las veces, por iniciativa propia.

De los 15 documentos de trabajo elaborados en la primera reunión, 13 fueron presentados por Chile, tres por Ecuador, uno por Bolivia, tres por la Coordinación y cinco por Daniel Mesa experto agrícola de la ALALC que cooperó en esa materia con el Comité. Los restantes fueron presentados en conjunto por dos o más países: Bolivia en seis, Colombia en cuatro, Chile en tres, Ecuador en cinco y Venezuela en tres ^{1/}.

Como se señaló anteriormente, algunos de los miembros de la Comisión Mixta habían mantenido estrecho contacto con el Comité y la propia Comisión celebró su Quinta Reunión en Bogotá con el objeto de conocer los avances de los trabajos y señalar pautas para su continuación. En esa oportunidad, la Comisión recibió un informe del Comité, presentado por Manuel Orellana, representante del Ecuador, y tomó conocimiento de los documentos elaborados en materia de preámbulo, objetivos, instituciones, programa de liberación y arancel externo común, a los cuales dió su aprobación con ligeras modificaciones.

Finalizada la reunión de la Comisión Mixta, el Comité reanudó sus labores y concluyó su proyecto de acuerdo subregional el 29 de marzo de 1968, para que fuera conocido por la Comisión Mixta en su Sexta Reunión que debía comenzar el 29 de abril. La Comisión no se reunió en esa fecha y el Comité reanudó sus trabajos el 4 de junio, con el fin de considerar las observaciones formuladas al proyecto por los países participantes. Estas observaciones iban desde modificaciones de escasa importancia hasta la presentación de un nuevo proyecto sustancialmente diferente al del Comité.

En esta Segunda Reunión, el Comité introdujo ajustes al proyecto y desarrolló en forma más ordenada elementos que estaban aún algo confusos en el documento anterior. El mayor énfasis en esta etapa se puso en la

^{1/} Al finalizar la última sesión de la Primera Reunión del Comité de Expertos, su Coordinador, el colombiano Luis Antonio Restrepo, señaló en presencia de todos los demás expertos que el éxito alcanzado con la elaboración del proyecto se debía en forma muy especial a la labor que había desarrollado la delegación chilena. Similares conceptos tuvo para con los miembros de esa misma delegación el presidente Lleras con ocasión de la instalación de la Quinta Reunión de la Comisión Mixta en el Palacio de San Carlos.

búsqueda de fórmulas de transacción que permitiesen llegar a soluciones aceptables por todos, sin afectar los principios fundamentales. Se entró de lleno al plano de las decisiones políticas, aun cuando las instrucciones de la Comisión Mixta señalaban que la labor del Comité era estrictamente técnica y que debía abstenerse de negociar. Una vez más se demostraba la imposibilidad de separar aspectos políticos y técnicos cuando se elabora un instrumento que consagra compromisos de carácter económico.

Los hechos más destacables de esta etapa son:

a) Consolidación de la idea de desarrollo conjunto. Se confirió al acuerdo una característica esencialmente desarrollista. Su objetivo principal era la búsqueda del desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros que condujese a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, de modo que redujera las diferencias existentes entre ellos. Si bien los mecanismos elegidos para alcanzar ese objetivo eran varios, la programación del desarrollo industrial conjunto pasó a transformarse en definitiva en el más importante. La discusión entre comercialistas y desarrollistas, a la cual se hará referencia más adelante, concluyó con la victoria de los segundos y su predominio se manifestó no sólo en la adopción de la tesis programadora sino, incluso, en aspectos formales. Fue así como se reordenaron los capítulos del proyecto con el objeto de destacar en forma más fehaciente la importancia de la programación:

- En el artículo tercero que señaló los mecanismos destinados a alcanzar los objetivos del Acuerdo, se colocó en primer lugar la programación conjunta y se bajó al tercer lugar el Programa de Liberación y al cuarto el Arancel Externo Común, en circunstancias que ambos ocupaban los dos primeros lugares en el proyecto anterior; y
- La programación industrial pasó a ser el Capítulo IV, quedando como V y VI el Programa de Liberación y el Arancel Externo Común, que eran anteriormente los capítulos II y IV.

b) Las discrepancias entre Venezuela y los demás países se hicieron más patentes y alcanzaron un punto culminante cuando la delegación de ese país entregó un nuevo proyecto que tenía poco que ver con el del Comité. Ese proyecto no era una mera herramienta de negociación sino que constituía un todo armónico, absolutamente consecuente con la realidad venezolana. La existencia de ese documento incidió en que el proyecto elaborado al finalizar la reunión tuviese una gran cantidad de dobles columnas, las que en su mayor parte fueron planteadas por Venezuela, con el sólo apoyo del Perú en algunas ocasiones ^{8/}.

c) La reunión de los empresarios de los países participantes con el Comité de Expertos señaló la incorporación de ese sector a la elaboración del proyecto. El diálogo franco permitió a los expertos conocer la posición de las principales entidades gremiales empresariales de cada país y facilitó la

^{8/} Cuando existían posiciones controvertidas con respecto a un mismo artículo el proyecto incluía ambas bajo la forma de doble columna.

comprensión de algunos aspectos que inquietaban especialmente a esas entidades.

La influencia del sector en cada país difería considerablemente, como asimismo su posición frente al acuerdo de integración. Venezuela contaba con el sector empresarial más poderoso y con mayor influencia en las decisiones oficiales y círculos políticos. Agrupados en la Federación de Cámaras (FEDECAMARAS) fueron siempre contrarios a todo tipo de integración y así lo hicieron ver en esta reunión a través de Antonio Alamos y Armando Branger.

Los empresarios chilenos, representados por la Asociación de Fomento Fabril (SOFOFA), pasaban por un mal momento ante las autoridades locales y su apoyo a la integración estaba motivado en gran medida por la esperanza de que el gobierno se viera obligado a adoptar una política eficaz y estable de fomento a la producción, como consecuencia de la firma de ese convenio internacional. El continuo cambio de reglas de juego, especialmente en lo relacionado con la legislación de los puertos libres y zonas francas, desalentaba a los interesados en desarrollar actividades productivas. Sus representantes a esta reunión fueron Abelardo Sila, Carlos Grebe y Enrique Burgos.

Los empresarios colombianos y su organización gremial, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), conformaban un grupo bien organizado y muy profesional con fácil acceso a los medios oficiales. La solidez de sus planteamientos hacía que el gobierno los escuchase con interés. Demostraron abierto y total apoyo a la integración a través de su presidente, Luciano Elejalde, y contribuyeron al éxito de la reunión con la presentación de estadísticas subregionales elaboradas por su departamento técnico.

El sector privado peruano tenía ascendiente sobre las autoridades nacionales y planteó desde un comienzo que el país no estaba en condiciones para entrar en un proceso de integración avanzado. Se hizo representar por Eduardo Dibós, Pio Hartinguer y Hans Otto Seeger quienes tuvieron una actuación más bien cautelosa.

La actitud más crítica frente al proyecto de integración la expusieron los ecuatorianos por intermedio de Oswaldo Tamayo y Pablo Ruiz. En diversas exposiciones ambos delegados, especialmente el primero, plantearon su total falta de fe en un proceso de desarrollo conjunto.

El sector empresarial boliviano no envió misión especial y se hizo representar por Rolando Pereira, quien hasta entonces formaba parte del grupo de expertos bolivianos del Comité. Su doble función de experto gubernamental y representante empresarial, aparte de ser un hecho curioso, parecía demostrar buena relación entre el sector privado y las autoridades de ese país.

El Comité, en sus dos reuniones, adelantó ardua y agotadora labor por el clima de tensión que se vivió durante casi un año. La confianza depositada en él por la Comisión y la responsabilidad de elaborar un documento tan trascendental para el futuro de sus países, hicieron que la redacción

final fuese objeto de un detenido examen para que sus términos expresasen adecuadamente los acuerdos alcanzados.

Las características esenciales de ese trabajo fueron: imaginación, paciencia y determinación. Imaginación para dar forma a un convenio internacional a partir de unas cuentas ideas de orden muy genérico. Paciencia para discutir y negociar cada palabra, cada coma. Determinación para sacar adelante un proceso indispensable para que ese grupo de países pudiese desarrollarse y participar en la integración de América Latina en condiciones más favorables.

El elemento humano jugó también un papel importante. La amistad personal que surgió entre muchos de los expertos fue factor importante en la solución de delicados problemas. En tal sentido, destacó nítidamente la gran afinidad que se produjo entre los expertos de Bolivia, Chile y Colombia, especialmente entre los primeros. La falta de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile no fue óbice para un gran entendimiento entre sus expertos y a su trabajo en común con los colombianos se debió en gran medida el éxito final.

Entre las muchas personas que pasaron por el Comité en sus dos reuniones el autor desea destacar a Alfredo Olmedo, Fernando Gutiérrez y Rolando Pereira de Bolivia; Felipe Salazar, Guillermo Polo y Rodrigo Correa de Colombia; Jaime Moncayo y Manuel Orellana de Ecuador; Luciano Silva de Perú; Maurice Valery y Ramón Hernández de Venezuela, y Pedro Daza, Gastón Illanes, Augusto Bermúdez y Edgardo Floto de Chile ^{9/}.

Elaboración del Proyecto de Acuerdo Subregional

Desde el momento en que se iniciaron las conversaciones en el Comité, se pudo observar una importante diferencia de enfoque entre los países participantes en relación con la naturaleza misma del esquema de integración. Colombia y Chile proponían fórmulas que asegurasen un alto grado de automaticidad en la aplicación de los mecanismos y, en forma muy especial, el Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común. Frente a esta tesis a la que se denominó "comercialista", surgió en grupo de países que pasó a conocerse como "desarrollista" y cuyos más tenaces defensores fueron Bolivia y el Ecuador. Para estos últimos, la razón de ser del acuerdo subregional era buscar esquemas diferentes a los de la ALALC no sólo en la identidad de los países que lo conformaban sino, precisamente, en la búsqueda de soluciones a nivel conjunto que no repitiera lo que constituía el elemento negativo de la ALALC y había conducido a esa concentración de beneficios en los tres países mayores. El esquema subregional no podía persistir en una simple liberación del intercambio que sólo beneficiaría a Colombia y Chile.

Venezuela participaba en cierto grado de esta misma preocupación, pues estimaban sus expertos que una desgravación automática y general

^{9/} Especial mención merece también el coordinador del Comité, el colombiano Luis Antonio Restrepo, hombre de gran experiencia en la ALALC y fervoroso partidario de la integración.

iba a poner en peligro el desarrollo industrial de su país, el cual no estaba en condiciones de hacer frente a la competencia colombiana por problemas de carácter estructural.

El Perú mantuvo durante gran parte de la Primera Reunión del Comité una actitud reservada que se manifestó en un permanente cambio de expertos. Estos se cruzaban durante el viaje y los recién llegados aducían esa circunstancia para reiniciar las conversaciones desde un comienzo. ¿Casualidad o táctica deliberada? Resulta difícil pronunciarse al respecto pero, en todo caso, esa fórmula les permitió un respiro mientras la discusión interna en su país conducía a una toma de posición definitiva. Esto hizo que la participación peruana durante largos pasajes de la discusión del proyecto fuese bastante magra.

A continuación se analizarán los aspectos más controvertidos en relación con cada uno de los mecanismos propuestos, teniendo siempre en cuenta la existencia de la diferencia básica ya señalada de modo general.

Aspectos institucionales. El numeral VIII de las Bases aprobadas por la Resolución 203 de la ALALC señalaba que la administración del acuerdo subregional correspondía a la Comisión Mixta constituida en Viña del Mar, la que funcionaría como Comisión Ejecutiva y organismo máximo del Acuerdo. Por su parte, en las instrucciones impartidas al Comité de Expertos ^{10/} la Comisión Mixta le encomendó elaborar el reglamento de la Comisión Ejecutiva y la creación de los órganos auxiliares de la misma. Se trataba, en todo caso, de un sólo organismo principal.

La discusión del tema se inició sobre la base de un documento presentado por la delegación de Chile en el cual se proponía la creación de dos órganos principales: la Comisión Mixta de carácter intergubernamental y la Junta Ejecutiva como órgano técnico comunitario. Se pretendía establecer un sistema de equilibrio institucional que permitiese armonizar los intereses de los Estados y los de la subregión ^{11/}. Esta idea de los dos organismos principales fue aceptada por el Comité por la experiencia positiva de su utilización en el caso de las CEE, pero surgieron algunos problemas de tipo específico:

- Sistema de votación de la Comisión. En el documento de trabajo de Chile se proponía la norma de dos tercios de votos afirmativos, pues se había demostrado en la práctica que el sistema de veto existente en la ALALC era inconveniente, ya que bastaba que un sólo país fuese contrario a una norma de interés para los demás para que la decisión no pudiera adoptarse.

Algunas delegaciones señalaron la necesidad de diferenciar las decisiones según su grado de importancia y considerar algunos casos en que sería aplicable el veto. La delegación del Perú expresó su reserva mientras no se conocieran en detalle las materias que estarían afectas al veto. Los expertos ecuatorianos se pronunciaron por el establecimiento

^{10/} De Bo /Co Ex/ I/ di 9, de 8 de enero de 1968.

^{11/} De Bo/Co Ex/I/ dt 3, de 11 de enero de 1968.

del veto desde un comienzo, dando la posibilidad de modificar el sistema en el futuro. La fórmula ecuatoriana era la misma imperante en la ALALC y que no se había logrado modificar a pesar de los años transcurridos, ya que ese era el mecanismo que permitía a uno de los países mayores mantener el Tratado de Montevideo en situación de estancamiento.

- Composición de la Junta. El documento de trabajo sugería crear un órgano comunitario esencialmente técnico, con amplias facultades de proposición y con absoluta independencia de los gobiernos de los Países Miembros. Se proponía una Junta compuesta de tres personas para evitar una distribución de cargos que condujese a representar el sentir de cada Gobierno y que transformara a la Junta en un nuevo foro de negociación. La imagen del CEP de la ALALC estuvo siempre presente entre los que querían evitar que el organismo comunitario pudiese alcanzar algún parecido con una experiencia tan poco feliz como la obtenida por el citado organismo.

El único país que se opuso tenazmente a esta idea fue el Perú, cuyos expertos insistieron en una Junta compuesta por seis miembros.

- Balance de poder. Con el fin de resguardar el carácter comunitario de las propuestas de la Junta y preservar la defensa del interés común por sobre el interés de cada país, se proponía que la Comisión tuviese facultad para rechazar las propuestas de la Junta por la simple aplicación de los dos tercios de votos favorables, pero para su modificación se contemplaba la posibilidad del veto. Esta norma tendía a evitar que, como consecuencia de una mayoría circunstancial, se pudiesen modificar los términos de una propuesta y causar daños a aquellos países que estuviesen en minoría. Como contrapartida y velando por evitar que la posición de una minoría intransigente paralizara la aprobación de propuestas, se facultaba a la Junta para introducir modificaciones durante todo el tiempo que durase su discusión en la Comisión, de manera que facilitara la negociación entre los distintos países.

La delegación peruana se opuso a esto y propuso un sólo sistema para ambos casos, lo que hacía rígido el sistema.

Programa de Liberación. Las Bases de la Resolución 203 señalaban un Programa de Liberación con cuatro modalidades. Se consagraba un régimen especial para el Ecuador; creaba una Lista de Excepciones y disponía la no extensión de las ventajas de este programa a los demás países de la ALALC. Ya se señaló que la idea expresada en las bases de negociaciones periódicas y producto por producto había sido ratificada en las instrucciones de la Comisión Mixta al Comité, configurando un sistema bastante similar al de las Listas Nacionales de la ALALC. En su parte pertinente, las instrucciones establecían que “los expertos deberán proponer el mecanismo más adecuado para el cumplimiento del programa de liberación aplicable a los productos contemplados en este literal, teniendo en cuenta la conveniencia de que la negociación se haga por grupos de productos y dentro de un término compatible con el establecido para la desgravación to-

tal, así como la determinación de plazos diferentes para los distintos sectores". Esta instrucción se refiere a los productos incluidos en la modalidad que hemos denominado la norma general de desgravación, con respecto a la cual la Comisión Mixta pedía al Comité que elaboraran dos alternativas: a diez y doce años respectivamente.

El Comité acogió las cuatro modalidades establecidas en las Bases, pero se apartó de ellas en las normas aplicables a los productos que componen la norma general de desgravación. En lugar de la negociación como elemento definidor, propuso una fórmula automática e irrevocable en la cual todos los productos contemplados en esta modalidad debían iniciar el Programa de Liberación al mismo tiempo y completarlo en el período que se estableciera como término de todo el programa.

Al tratarse el Programa de Liberación aparecieron en toda su amplitud las diferencias de fondo entre "comercialistas" y "desarrollistas", acerca del papel que debe desempeñar este instrumento frente a la programación conjunta. El origen del problema se detecta en las Bases de la Resolución 203, cuando dispone que "quedarán exceptuados de las normas comprendidas en las letras anteriores los siguientes sectores industriales". Luego de una enumeración meramente enunciativa, las Bases señalan que en estos casos el proceso de liberación se regirá por las normas de los respectivos acuerdos de complementación. Vale la pena anotar dos interesantes características de las bases en relación con esta parte. En primer lugar, ellas se siguen refiriendo a los acuerdos de complementación tal como estaban concebidos en la ALALC. En segundo lugar, se exceptúan de las demás normas del Programa de Liberación todos los productos de los sectores industriales que se consideraban apropiados para acuerdos de complementación industrial. Así, los productos que debían sujetarse a la norma general de desgravación eran sólo los restantes, una vez eliminados los no producidos y los incluidos en los sectores industriales. Es decir, una pequeña parte del universo arancelario.

Sin embargo, el problema comienza a plantearse en las instrucciones al Comité de Expertos cuando señalan la necesidad de "evitar que el procedimiento establecido en las Bases constituya una limitación al proceso de liberación al sustraer de él los sectores más dinámicos de la actividad económica de la subregión. En otros términos, si bien se considera que los acuerdos de complementación constituyen uno de los elementos más adecuados para lograr el desarrollo industrial programado de la subregión, ello no debe ser obstáculo en los casos en que dichos acuerdos no se logren o no cubran la totalidad del sector, para que productos de los sectores mencionados en las Bases se incluyan dentro de los mecanismos generales del programa de liberación. En consecuencia, los expertos deberán determinar los procedimientos o fórmulas que se aplicarán en estos casos" ^{12/}.

Trasladado el problema al Comité de Expertos, se planteó el mismo problema de definición entre comercialistas y desarrollistas. Colombia y Chile sostuvieron la necesidad de un Programa de Liberación automático

^{12/} De Bo/Co Ex/1/ di 9, pág. 2, literal c).

que abarcase el mayor número posible de productos, de manera que se produjese una liberación total de la mayor parte del universo arancelario en forma progresiva e irrevocable, dentro del período de transición que se acordase. De este modo, las condiciones de competencia resultantes de la apertura del mercado determinarían, en definitiva, cuáles serían los beneficios y a quiénes tocaría el turno de desaparecer como consecuencia de su incapacidad para sobreponerse a este nuevo estado de cosas. Reconocían Colombia y Chile la importancia de la programación conjunta para el desarrollo de ciertas actividades industriales en sectores de especial interés, pero consideraban utópico pretender realizarlo en todos los sectores mencionados en las Bases y con relación a todos los productos comprendidos en ellos. Era preferible limitar la programación a un reducido número de productos y dejar que los demás se ajustaran a lo que resultara de la acción del mercado ampliado a través de sus instrumentos de desgravación y Arancel Externo Mínimo Común.

En un afán de buscar fórmulas de acercamiento se plantearon en el Comité dos esquemas con los mismos elementos pero diferentes en sus aspectos procesales.

- Colombia y Chile propusieron que la Comisión aprobara una nómina de productos correspondientes a los sectores dinámicos que serían reservados para ser incorporados en acuerdos de complementación o en otros programas a los cuales se denominaría como Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Los productos de esa nómina que al cabo de dos años no fuesen incluidos en Acuerdos de Complementación o en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, se sujetarían a las normas de liberación correspondientes;
- Los cuatro países restantes planteaban que todos los productos de los sectores dinámicos debían cumplir su desgravación en la forma que se estableciera en los respectivos acuerdos o programas de desarrollo industrial. Si luego de transcurridos dos años hubiese productos que no hubieran sido incluidos en unos ni en otros, se desgravarían en *la forma que se acordare al vencimiento del plazo señalado*; el que podría a su vez ser ampliado por la Comisión, a propuesta de la Junta.

Aun cuando la diferencia pudiese parecer meramente formal, el problema de fondo estaba en la desconfianza que existía entre los desarrollistas de que Colombia y Chile fuesen realmente a aprobar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y se llegara al término de los dos años con la obligación de pasar todos los productos reservados al Programa de Liberación. Por su parte, los otros dos países querían evitar que la nómina de reserva se transformara de hecho en una lista de excepciones y que al cumplirse los dos años la negociación para determinar el destino de esos productos resultara muy difícil de manejar.

Con respecto a la Lista de Excepciones los expertos se pronunciaron en favor de una lista por país y propusieron establecer un límite de posiciones de la nomenclatura común para todos los países, incluyendo un tratamiento especial en favor de Bolivia y Ecuador que les permitiera utilizar un número de mayor excepciones.

Para los productos no producidos y los incluidos en la Lista Común de la ALALC, el Comité reprodujo lo establecido en las Bases pero, volvió a apartarse de ellas al no plantear alternativas para la duración del Programa de Liberación y pronunciarse por 12 años.

El Arancel Externo Común. Aquí se produjo otra importante modificación a las Bases y las instrucciones de la Comisión Mixta, que va a tener gran importancia en la crisis que experimentará posteriormente el Grupo Andino y que señalará la marginación de Chile del proceso subregional.

Al analizar la Resolución 203 se dijo que ésta postulaba al establecimiento de un Arancel Externo Mínimo Común y no un Arancel Externo Común. El mínimo permite que los países puedan mantener niveles más altos ya que la obligación que se contrae es exclusivamente la de no bajarse de los niveles mínimos comunes. El externo común obliga a que todos los países apliquen el mismo y único nivel común.

Cuando se inició la discusión del tema se pudo constatar de inmediato que existía una gran mayoría en favor de modificar las bases y pasar directamente al establecimiento de un Arancel Externo Común. Sólo Chile se mantuvo algún tiempo en defensa de las Bases, pero debió modificar finalmente su posición, virtualmente acorrolado por los demás, incluyendo a su socio moral: Colombia. Aun cuando la discusión reflejó con nitidez la situación existente en cada país en esta materia y Chile defendió la existencia del mínimo como consecuencia de los altísimos niveles de su arancel nacional, sus expertos se vieron obligados a plantear el problema a sus autoridades pues una actitud intransigente podía afectar seriamente la marcha de la discusión, aun cuando se tratase de un aspecto modificatorio de las Bases. Pedro Daza, que presidía la delegación chilena en esos momentos, decidió, conjuntamente con todo su equipo asesor, apoyar un pronunciamiento favorable a lo sugerido por los demás países y remitió un informe en tal sentido al ministerio de Relaciones Exteriores de su país, recomendando una modificación de las instrucciones y proponiendo establecer un período intermedio durante el cual estuviese en aplicación un Arancel Externo Mínimo Común. La sugerencia fue aceptada y de esta manera se solucionó un problema que pudo transformarse en serio escollo para las negociaciones.

Finalmente, se llegó a un total acuerdo para la adopción de un Arancel Externo Común en un período de 12 años, con un período previo de vigencia de un Arancel Externo Mínimo Común, de cinco años. Se acogieron las demás normas planteadas en las bases y se dió solución a algunas inquietudes contenidas en el documento de instrucciones. Se estableció la absoluta correlación entre las normas del Arancel Externo Común y Mínimo Común con el Programa de Liberación; se contempló la posibilidad de modificar los niveles comunes para atender casos de insuficiencia transitoria de oferta subregional; se estableció el compromiso de los países de llegar a acuerdos conjuntos antes de emprender negociaciones con países ajenos a la subregión en esta materia (las negociaciones anuales de Listas Nacionales en la ALALC) y se consagró la preeminencia de la programación sectorial sobre las normas generales de arancel, al disponer que prevalecerían sobre estas las normas y niveles de cada programa.

Programación Sectorial Conjunta. En esta materia se produjo el cambio más sustancial entre los documentos de base y el trabajo del Comité. La concepción de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial constituyen el aporte más significativo de este Grupo de Expertos a la teoría de la integración.

Al analizar las reuniones de la Comisión Mixta y los documentos de base se ha señalado insistentemente que la idea predominante era desarrollar acuerdos de complementación de características muy similares a los existentes en la ALALC y su concepción dentro del marco jurídico del Tratado de Montevideo.

El Comité inició sus trabajos buscando fórmulas que permitiesen celebrar acuerdos de complementación que pudiesen circunscribir sus beneficios a los países firmantes del Acuerdo subregional.

Algunas delegaciones estimaban necesario establecer acuerdos cerrados en los que no tuviesen cabida los demás países de la ALALC, lo que suponía una modificación de las normas vigentes en la Asociación. Otros plantearon el establecimiento de compromisos previos, en virtud de los cuales se pudiese lograr la abstención voluntaria de los países mayores de la ALALC frente a cada acuerdo de complementación.

Estas y otras fórmulas de la misma naturaleza implicaban modificaciones al Tratado de Montevideo o compromisos extra-Tratado cuyo cumplimiento quedaba entregado a la buena o mala disposición de las autoridades de terceros países. Lo primero era virtualmente imposible de conseguir y lo segundo, aparte de constituir un procedimiento muy engorroso, no contribuía a dar seguridad al desarrollo de actividades industriales que requiriesen fuertes inversiones.

La imposibilidad de encontrar solución satisfactoria y susceptible de ser aprobada por la ALALC, llevó finalmente a centrar la discusión en una fórmula propuesta por la delegación chilena ^{13/} que distinguía entre los acuerdos de complementación dentro del marco del Tratado de Montevideo y el tratamiento aplicable en materia de programa de liberación en la subregión a los productos de los sectores dinámicos. El documento chileno no contenía fórmulas concretas en materia de desgravación, pero proponía las siguientes condiciones:

- Debían sujetarse a un programa de desarrollo previamente establecido que contemplara el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo Subregional, medidas para facilitar la localización de industrias, programación de inversiones y financiamiento multinacional;
- La desgravación que se acordase debía permitir la adopción de ritmos diferentes por país y por producto;
- Los productos de estos sectores que no se sujetaran a la programación señalada cumplirían el Programa de Liberación conforme a las normas generales.

^{13/} De Bo/Co Ex/I/dt 8, de 25 de enero de 1968.

Esta fórmula fue ganando terreno entre los expertos y perfeccionándose paulatinamente hasta llegar a la creación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial como mecanismo esencial del Acuerdo.

Aun cuando las ideas expuestas eran de carácter muy general, se podían ya identificar elementos de una concepción claramente diferente a los acuerdos de complementación.

Este fue en realidad el punto de partida de la idea de la programación conjunta como mecanismo del acuerdo subregional, diferente de la noción de los acuerdos de complementación. La alusión a estos últimos fue sólo una demostración de buena voluntad hacia los demás países de la ALALC, destinada principalmente a evitar un posible rechazo de éstos ante una programación diferente que pudiera considerarse como un deseo de desarrollo autárquico de los países andinos en perjuicio del futuro mercado común latinoamericano. Existía preocupación en el Comité de no plantear ninguna norma que pudiese ser rechazada por la ALALC en razón de ser incompatible con el Tratado de Montevideo o las Resoluciones de la Conferencia.

Estas normas nacieron con el objeto de ser incorporadas en el Programa de Liberación y pasaron posteriormente a constituir un capítulo específico sobre programación industrial, quedando en el anterior solamente lo referente a la obligación de incorporación de los productos no incluidos en acuerdos de complementación o Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, en el programa general de liberación. Este fue el gran problema analizado en el numeral anterior y que obligó al Comité a formular una doble columna en su documento final.

En el nuevo capítulo, los Países Miembros se obligaban a una planificación común de su desarrollo y se comprometían a adoptar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en aquellas ramas indicadas en la Declaración de Bogotá y en las Bases de la Resolución 203. Con el fin de demostrar que no se trataba de acuerdos de complementación como los de la ALALC se establecieron expresamente las cláusulas que con carácter obligatorio debían incorporarse en todos los programas, entre las cuales destaca especialmente la localización de plantas. Esta norma estaba sentando las bases de una nueva concepción de desarrollo conjunto, en la cual se pretendía establecer una especialización de la producción a través de una verdadera distribución del mercado.

En las primeras redacciones del capítulo de programación se habían incluido compromisos de armonización de políticas, los cuales, por ser de aplicación general a todo el proceso, pasaron luego al capítulo especial sobre armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo. Las materias eran: régimen de incentivos tributarios y de otro orden para fomentar el desarrollo industrial, régimen jurídico de la empresa multinacional y tratamiento aplicable a los capitales subregionales y de fuera de la subregión.

En la programación conjunta se incluyeron normas para racionalizar la producción de aquellos productos que se estuvieran elaborando en la

subregión y no fuesen incorporados en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Se encomendaba a la Junta la presentación de propuestas y se indicaban los criterios aplicables en tal caso.

Cláusulas de salvaguardia. Las Bases de la Resolución 203 señalaron que en esta materia serían aplicables las disposiciones contempladas en los capítulos VI y VII del Tratado de Montevideo, es decir, las normas generales y las aplicables exclusivamente a los productos agrícolas. Las instrucciones de la Comisión Mixta no hicieron ninguna alusión a esta materia.

El Comité separó las normas aplicables a la agricultura de las generales y luego distinguió entre las situaciones derivadas de factores económicos de orden general, ajenos al Programa de Liberación del Acuerdo, y los perjuicios graves que cause o amenace causar a la economía de algún País Miembro la aplicación del Programa de Liberación.

La discrepancia entre los Países Miembros surgió en el caso de los perjuicios derivados del Programa de Liberación pues, mientras la delegación peruana era partidaria de que fuese la Comisión la que autorizara aplicar las cláusulas de salvaguardia, las demás opinaban que esa debía ser atribución de la Junta.

Otro punto de discrepancia fue la aplicación de cláusulas de salvaguardia en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Bolivia, Colombia, Chile y el Ecuador proponían como norma general la prohibición de aplicarlas en los programas, en tanto Perú y Venezuela se inclinaban por establecer la facultad de incluir ese compromiso en algunos programas, cuando se considerase conveniente.

Origen. El programa de liberación establecido en el proyecto estaba destinado a favorecer las producciones originarias del territorio de los Países Miembros y, si bien es cierto que en el Tratado de Montevideo también se aplica este principio, no lo es menos que en el acuerdo subregional el elemento origen desempeña un papel fundamental, en especial en todo lo relativo a la programación sectorial. Es por ello que el mecanismo general que establecen las normas de la ALALC (se conoce como el *salto NAB*) resultaba inadecuado para las finalidades que perseguía el Acuerdo. Este *salto NAB* considera originario todo producto elaborado con materiales extrazonales cuando en el territorio de una Parte Contratante es objeto de un proceso de transformación que le confiere una nueva individualidad, caracterizada por estar clasificada en la Nabalalc en posición arancelaria diferente a la de los materiales importados ^{14/}.

A pesar de lo delicado del problema para el futuro del Acuerdo, había dos normas que parecían determinar su adopción también a nivel subregional:

— El punto IV de la Resolución 203 dispuso que “a los productos incor-

^{14/} NAB — Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

NABANDINA — la misma anterior adecuada a la Subregión Andina.

NABALALC — la nomenclatura de Bruselas adecuada a la ALALC.

porados al proceso de liberación, les serán aplicables las disposiciones y requisitos que sobre origen haya acordado la ALALC". Sin embargo, y felizmente por un aparente error, se agregó la frase siguiente al final del texto anterior "No obstante, en el momento de la incorporación del producto o con posterioridad, podrán establecerse normas especiales de origen". En opinión del autor, ese sería un error aparente pues en lugar de referirse a requisitos específicos de origen, que era lo lógico, la norma en referencia aludió a normas especiales. Ello permitió más tarde traducir esa mención en normas de aplicación amplia destinadas a restringir el ámbito de las normas generales de la ALALC, sin llegar al establecimiento de requisitos específicos de origen.

- La Resolución 222 (VII) de la ALALC dispuso en el inciso segundo del artículo noveno que "para los productos considerados en un acuerdo subregional y que al mismo tiempo se encuentren incorporados al Programa de Liberación del Tratado de Montevideo prevalecerán las normas generales y los requisitos específicos establecidos por la Asociación". En otras palabras, esta norma estableció la preeminencia de las disposiciones de la ALALC sobre las de los acuerdos subregionales en esta materia. Con ello creó, para el caso del Grupo Andino, una incompatibilidad entre el respeto irrestricto de las normas vigentes y la necesidad imperiosa que tenían los países andinos de manejar con mayor flexibilidad un instrumento tan esencial para el logro de los objetivos convenidos.

Felizmente, gracias al error ya referido, fue posible dar solución al problema a través de una hábil y oportuna interpretación de su texto. Para ello se recurrió al principio jurídico de la especialidad de la norma, en virtud del cual las normas especiales priman sobre las generales, y se estableció un orden jerárquico para el caso del origen subregional que puede resumirse de la manera siguiente:

- La existencia de un requisito específico prima sobre todas las demás normas y, de acuerdo con la Resolución 222, los establecidos por la ALALC priman sobre los subregionales.
- A falta de requisitos específicos se aplican las normas especiales subregionales. Estas permitirían resolver gran cantidad de problemas de origen sin tener que aplicar las normas ALALC ni recurrir al establecimiento de requisitos específicos, tan difíciles de fijar.
- A falta de requisitos específicos y de normas especiales se aplican las normas generales de la ALALC. Es importante anotar que para aplicar las normas ALALC es necesario que el producto en referencia se encuentre incluido en el Programa de Liberación de la Asociación, es decir, que esté negociado en las Listas Nacionales. Si no lo está se aplicarían sólo las normas especiales anteriores.

El impase entre las delegaciones se produjo al definir el órgano subregional competente para dictar las normas del caso. Al término de la Primera Reunión del Comité, la delegación de Chile sostenía que las normas especiales debían ser establecidas por la Comisión mientras que la fijación de

requisitos específicos debía ser resorte de la Junta. Las demás delegaciones sostenían que en ambos casos debía ser la Junta el organismo competente. Curiosamente, la situación cambió al término de la Segunda Reunión y, si bien se acordó que sería la Comisión la encargada de establecer las normas especiales, Ecuador, Perú y Venezuela pasaron a una actitud más reticente respecto de la Junta al proponer que la determinación de requisitos específicos fuese también facultad de la Comisión, pudiendo ésta delegarla en la Junta. Los otros tres países se mantuvieron en la posición de entregar a la Junta dicha atribución.

Armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo. Este capítulo del proyecto de acuerdo subregional se debió en gran medida a la colaboración de la CEPAL en los trabajos del Comité, representada en esa ocasión por Alejandro Powers y Eduardo Rozas. Ambos habían presentado al comienzo de las reuniones del Comité un proyecto de acuerdo subregional que tocaba todos los temas que, a juicio de sus autores, debían ser considerados en un proceso de esa índole. Dicho proyecto estaba más desarrollado en la parte relativa al Arancel Externo Común que en las demás y, según manifestara Alejandro Powers, era un aporte personal de sus autores y no un documento diseñado por la CEPAL. En esa oportunidad se acordó tener presente dicho documento como papel de trabajo, pero no volvió a ser considerado por cuanto estaba formulado a nivel demasiado programático para el objetivo del Comité. Sin embargo, al tratarse la armonización de políticas y coordinación de planes nacionales de desarrollo, la participación de los delegados de la CEPAL fue bastante constructiva.

El compromiso central establecido en el proyecto en esta materia era la adopción de una estrategia para el desarrollo de la subregión que contemplara las siguientes metas fundamentales:

- Imprimir un ritmo acelerado de desarrollo económico en condiciones de equidad;
- Incrementar la generación de ocupación;
- Mejorar la posición de los Países Miembros y de la subregión en su conjunto desde el punto de vista del comercio exterior y del balance de pagos;
- Superar los problemas de infraestructura que limitaban su desarrollo económico; y
- Reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Para alcanzar esas metas se proponía iniciar un proceso de armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo en sectores específicos y en etapas sucesivas, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área. Los mecanismos abarcaban: programación industrial; planificación de la infraestructura física y social; adopción de una política comercial común frente a terceros; régimen especial para la agricultura; armonización de métodos y técnicas de

planificación; y armonización de políticas monetaria, financiera, fiscal y de tratamiento a los capitales subregionales y externos.

Al comienzo se había incluido la armonización de legislaciones de fomento industrial, tratamiento a los capitales extranjeros y el régimen de las empresas multinacionales, entre las normas relativas a la programación conjunta, pero en esta Segunda Reunión se trasladaron a este capítulo y se propusieron plazos para aprobar las normas.

Por último, se fijaban plazos para establecer mecanismos permanentes de armonización y coordinación, y se establecía el compromiso de poner en práctica un programa de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los Países Miembros. Como toda armonización implica el cumplimiento de compromisos a nivel interno, se propuso que cada uno de ellos incluyera en sus planes de desarrollo y en la formulación de sus políticas nacionales las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en este capítulo.

Régimen Agropecuario. La preocupación del Comité de Expertos por los problemas del sector agropecuario se reflejó en que éste fue el único sector en el cual participaron especialistas que concurrieron a Bogotá solamente para la consideración de ese tema y en la solicitud de asistencia técnica que se formuló a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, gracias a la cual fue posible contar con la colaboración de Daniel Mesa. En varias sesiones se analizaron las acciones que podían emprenderse en ese campo, aun cuando era evidente que por su naturaleza, debían ser diferentes a las propuestas para el sector industrial. El impacto social del desarrollo agrícola y el distinto carácter de los problemas que enfrenta este sector en cada uno de los países, no permitían avanzar con la rapidez deseada en la formulación de una política agropecuaria conjunta. Por estas razones, el sector quedaría sometido a un régimen especial fundado en la armonización de las políticas nacionales y en la coordinación de los planes agropecuarios de los Países Miembros, con la mira de llegar a la adopción de una política común y a la formulación de un plan indicativo.

Se estudió la posibilidad de celebrar acuerdos entre los organismos nacionales encargados de la planificación de las actividades agropecuarias, especialmente en la ejecución de esas políticas y la comercialización y abastecimiento interno de productos, pero no se pudo llegar a ninguna fórmula satisfactoria. Sólo fue posible acordar que la Junta se encargara de proponer periódicamente a la Comisión medidas tales como:

- Programas conjuntos de desarrollo agropecuario, por productos o grupos de productos;
- Sistemas y mecanismos comunes de comercialización;
- Promoción de acuerdos entre organismos nacionales;
- Iniciativas sobre promoción de exportaciones;
- Programas conjuntos de investigación aplicada y de asistencia técnica y financiera a la agricultura; y

— Establecimiento de normas comunes sobre sanidad vegetal y animal.

Aparte de lo anterior, sólo se proponían algunas normas sobre aplicación de cláusulas de salvaguardia agropecuarias tendientes a compatibilizar la necesidad que tuviera un país con problemas de adoptar medidas de defensa, con el resguardo de aquellos que estuvieren utilizando las franquicias del Programa de Liberación para llegar al mercado ampliado. Para tal objeto se facilitaba la adopción de medidas transitorias ad referendum, pero se planteaba la intervención de la Junta y la Comisión en la decisión final.

Competencia Comercial. En esta materia, la principal preocupación del Comité era buscar fórmulas que contribuyeran a evitar la aplicación de prácticas desleales que pudiesen afectar el intercambio y anular de alguna manera las ventajas derivadas del acuerdo. Por ello, se propuso que la Comisión aprobara las normas pertinentes y que, entre tanto, la Junta velara por el cumplimiento de las normas comunes, aplicando las reglas establecidas en la ALALC ^{15/}. De todas maneras, se planteó la necesidad de que los Países Miembros se comprometiesen a no adoptar ninguna clase de medidas correctivas sin ser previamente autorizados por los órganos del Acuerdo.

Integración Física. Este aspecto que no fue considerado en la Primera Reunión del Comité bajo la forma de un capítulo específico, se incluyó en el proyecto en el curso de la Segunda Reunión. Uno de los principales problemas era la actitud de Bolivia y el temor de que un planteamiento muy duro del problema marítimo por parte de ese país pudiese conducir a un estancamiento de la discusión. Como a nivel de expertos el tema era más bien de tipo técnico, se resolvió abordarlo en ese contexto y que Bolivia reservara su posición para ser expuesta con posterioridad en la Comisión.

El contenido de este capítulo puede sintetizarse en el compromiso de los Países Miembros de emprender una acción conjunta para solucionar los problemas de infraestructura que incidiesen en el proceso de integración económica, mediante la adopción de acciones en los campos de la energía, transporte, comunicaciones y las necesarias para facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros.

Se proponía la adopción de un programa mínimo que debía elaborar la Junta en el plazo de un año para someterlo a la Comisión y se le recomendaba que al elaborar los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial contemplara adecuadamente los requerimientos de infraestructura necesarios para su desarrollo y, en forma especial, la situación de Bolivia y el Ecuador.

Régimen Especial para Bolivia y Ecuador. Al analizar el Programa de Liberación se explicó que el tratamiento especial contemplado en la Resolución 203 comprendía únicamente aspectos relacionados con el Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común. El mismo al-

^{15/} La Resolución 65 (II) de la Conferencia de las Partes Contratantes.

cance se dió al tema en las instrucciones al Comité de Expertos, ratificando la búsqueda de un esquema de preferencias comerciales que sirviera de sustentación al desarrollo industrial de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

Al iniciarse las labores del Comité, se pudo apreciar que las delegaciones de Bolivia y Ecuador estaban decididas a ampliar los términos señalados y a buscar un tratamiento preferencial más amplio. Con el fin de evitar que la discusión de este tratamiento preferencial frente a cada uno de los mecanismos en estudio aumentara los posibles puntos de discordia entre los demás países y dificultase el consenso, en las primeras reuniones se decidió —muy atinadamente— que el tratamiento especial debía discutirse una vez que ya se hubiere acordado el régimen general, puesto que sólo así era posible saber con mayor exactitud cual podía ser su verdadero alcance. Así se acordó y se encargó la elaboración del capítulo pertinente a las delegaciones de ambos países.

El documento elaborado abarcó todos y cada uno de los mecanismos del acuerdo subregional y demostró que sus autores poseían una gran capacidad imaginativa. Los hechos demostraron que la experiencia adquirida durante largo tiempo en la ALALC por Manuel Orellana y Alfredo Olmedo, de Ecuador y Bolivia respectivamente, había sido altamente provechosa y que esos años transcurridos en Montevideo no habían pasado en vano. Prácticamente no hubo capítulo ni artículo de cierta trascendencia en donde no quedase planteada la necesidad de un tratamiento preferencial en favor de ambos países.

En las demás delegaciones existía clara conciencia de la necesidad de concebir un tratamiento especial que representase la materialización de su intención de contribuir conjuntamente al desarrollo de los países menores, aun cuando ello fuera transitoriamente en perjuicio propio. Era evidente que en la medida en que no hubiere beneficio para todos los participantes y no se lograra una modificación de las tendencias existentes a esa fecha en el grado de desarrollo alcanzado por cada país, el proceso de integración no lograría profundizar en la forma prevista y, lejos de crear la interrelación que se buscaba, podía traducirse en un nuevo elemento de discordia que aumentase las discrepancias existentes entre ellos. El espíritu con que se trabajaba en ese momento era resultado de la firme convicción de que todo lo que se conviniere en este acuerdo subregional tenía que ser cumplido cabalmente y que las ideas que se manejaban a nivel de expertos iban a colocar a los respectivos gobiernos en la obligación de contraer compromisos que limitarían de una u otra manera su esfera de acción independiente en el futuro. Esto hizo largas y difíciles las discusiones sobre cada uno de los aspectos relacionados con el tratamiento preferencial.

El tratamiento especial propuesto contenía disposiciones sobre política industrial, política comercial, Arancel Externo Común, armonización de políticas y cooperación financiera y técnica.

Las discrepancias surgieron en relación con el programa de liberación y el Arancel Externo Común, puesto que el fundamento de la posición de

Bolivia y Ecuador era que ambos países abrirían sus mercados en la medida en que estuvieren aprovechando efectivamente las ventajas del Programa de Liberación y adoptarían el Arancel Externo Común en la forma y condiciones que estableciese en su oportunidad la Comisión, a propuesta de la Junta. Dicho de otra manera, la apertura de sus mercados y la protección ante terceros sólo se haría efectiva si se habían logrado resultados positivos en su favor como consecuencia del cumplimiento por parte de los demás países de las normas del Programa de Liberación y del Arancel Externo Común. El problema estaba en que no existía forma de determinar como se medía ese resultado positivo y que, además, iba a resultar muy difícil negociar con ambos países el cumplimiento de sus compromisos si no se hubiese establecido claramente que el aprovechamiento de las ventajas del proceso iba a depender en gran medida del esfuerzo que desplegaran los propios países favorecidos con ellas. En consecuencia, no era posible establecer desde un comienzo condiciones que tendieran a paralizar el proceso como resultado de hechos difíciles de catalogar, como era el caso de la responsabilidad del país o empresa respectiva ante la falta de materialización de las expectativas cifradas en las localizaciones convenidas.

En relación con la utilización del mercado ampliado se llegó a las siguientes conclusiones:

- Otorgar la apertura inmediata del mercado de los demás en favor de algunos productos ya existentes, originarios de Bolivia y Ecuador;
- Conceder márgenes de preferencia en favor de ciertas producciones específicas originarias de ambos países;
- Apertura en su favor, en forma anticipada, del mercado de los demás Países Miembros para los productos que constituyeran la norma general de desgravación;
- Conferir a ambos países un mayor plazo para la apertura de sus mercados;
- Establecer también mayor plazo para la aproximación y adopción por parte de ambos países del Arancel Externo Mínimo Común y del Arancel Externo Común.

No obstante los términos de acercamiento recién señalados, subsistían discrepancias en materia de apertura del mercado y Arancel Externo Común que podrían resumirse de la manera siguiente:

- En relación con la apertura del mercado de los demás en favor de Bolivia y el Ecuador, la discrepancia estaba en el número de años dentro del cual debía operar. Mientras para estos países ese plazo no debía exceder de cuatro años, para los restantes la liberación debía tener lugar cinco años antes de la norma general, es decir, siete años después de la entrada en vigencia del acuerdo (en lugar de los cuatro que patrocinaban Bolivia y Ecuador).
- Bolivia y Ecuador postulaban que sus listas de excepciones pudiesen contener "los productos que sean de importancia para el empleo efectivo, los ingresos fiscales y el abastecimiento interno, y los productos

cuya incorporación no juzguen posible en razón de la competencia o del carácter tradicional de la industria". Es decir, esas listas de excepciones podrían incluir cualquier número de productos; situación que era aún más grave si se aceptaba la posición de ambos países de que la desgravación de tales productos se realizaría en la forma y condiciones que se fijaren al término del período establecido para la liberación total.

La reacción de los demás fue negativa y al final se convino conceder a ambos países una cantidad sustancialmente mayor de excepciones que las permitidas a los otros países y se planteó un plazo máximo de 17 años para su desgravación final.

- Bolivia y Ecuador propusieron que no se aplicaran a ellos las normas del Arancel Externo Mínimo Común y que la adopción del Arancel Externo Común la harían en la forma que se determinara al cumplirse seis años de vigencia del Acuerdo. Los demás opinaban que debía iniciarse la aproximación al Arancel Externo Común por parte de ambos países a partir del sexto año de vigencia del Acuerdo, para completarlo en un plazo máximo de doce años. Igualmente, estimaban necesario que esos países concedieran algún margen de preferencia en favor de la subregión, durante ese período transitorio, para diferenciar la situación de los Países Miembros de aquella aplicable a cualquier tercer país. En tal sentido, proponían que Bolivia y Ecuador se aproximasen a un nivel inferior al Arancel Externo Mínimo Común durante ese período, aun cuando no llegasen a adoptar los niveles mínimos.

Adhesión, vigencia y denuncia. Lo más importante en relación con estos tres puntos es lo siguiente:

- El Acuerdo quedaba abierto a la adhesión de las demás Partes Contratantes del Tratado de Montevideo;
- El Acuerdo no podía ser suscrito con reservas;
- Las decisiones sobre adhesión se resolverían por los dos tercios de votos afirmativos y sin que hubiese ningún voto negativo;
- Debía ser presentado al CEP para su declaratoria de compatibilidad y se mantendría en vigencia hasta que los compromisos adquiridos en el marco de la ALALC superasen los establecidos en el acuerdo;
- La denuncia haría cesar los derechos y obligaciones resultantes, con excepción de las ventajas otorgadas y recibidas en el Programa de Liberación, las que se mantendrían vigentes durante cinco años. En relación con este punto y por considerar la importancia de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en el desarrollo de los Países Miembros, se planteó la preocupación acerca de la norma aplicable en esos programas en el caso de una denuncia del Acuerdo. Esto fue solucionado posteriormente indicándose que cada Programa Sectorial de Desarrollo Industrial establecería el plazo pertinente.

Por último, en este capítulo se estableció la aplicación supletoria del Tratado de Montevideo y las Resoluciones de las Partes Contratantes.

Reacciones nacionales frente al Proyecto

Una vez conocido el primer proyecto por parte de las autoridades nacionales, se produjo una variada gama de reacciones que abarcaron desde su virtual aceptación con modificaciones más bien formales, hasta la presentación de un proyecto totalmente diferente.

Colombia. El 4 de abril de 1968, el presidente de Colombia dió una nueva demostración de su interés y decidido apoyo al proyecto, al dirigir cartas personales a los mandatarios de los demás países, en las cuales expresó su conformidad con los elementos esenciales del proyecto y señaló específicamente aquellos elementos que, a su juicio, eran insatisfactorios. Sus consideraciones en relación con estos últimos fueron las siguientes:

- El plazo de doce años que se proponía para el Programa de Liberación y la adopción del Arancel Externo Común era demasiado extenso y no respondía a los objetivos de las Declaraciones de Bogotá y de los Presidentes de América. De ellas resultaba que la desgravación interna debería tener lugar en una fecha sustancialmente anterior a 1985 — año en el cual debería perfeccionarse el mercado común latinoamericano— con el fin de que los países andinos pudiesen estar en situación de hacer frente a esa integración regional en condiciones de equilibrio. Los doce años previstos en el proyecto harían que la desgravación interna se completase en 1980, con lo cual sólo quedaría un lapso de cinco años para aprovechar las ventajas del mercado ampliado subregional. Con el fin de aprovechar al máximo este mercado, el presidente Lleras proponía rebajar a seis años el plazo para adoptar el Arancel Externo Común y completar el Programa de Liberación;
- La idea de un Programa de Liberación diferente por productos o grupos de productos le parecía inadecuada por cuanto implicaba engorrosas negociaciones que ya habían demostrado su ineficacia, motivo que lo impulsaba a patrocinar un programa universal y automático. Cabe anotar al respecto, que el programa era automático e irrevocable pero, como se desarrollaría a través de diferentes modalidades, se había planteado la posibilidad de prever ritmos y plazos diferentes para los distintos productos o grupos de productos.
- Resaltó la idea de la programación conjunta y reafirmó la necesidad de establecer que los productos no incluidos en programas deberían cumplir con el programa de liberación;
- Manifestó que la lista de excepciones debería ser mínima y era necesario establecer de antemano el Programa de Liberación que se aplicaría a los productos incluidos en ella;
- Recomendó la adopción de medidas adicionales tales como la creación de una Cámara de Compensación, eliminación de la doble tributación, armonización del tratamiento a los capitales extranjeros y adopción de normas destinadas a contrarrestar los efectos perturbadores resultantes de devaluaciones monetarias.

Aparte de de estas consideraciones del presidente Lleras, la delegación

colombiana presentó reformas y adiciones de carácter específico al reanudarse la reunión en su segundo período. La mayor parte de esas observaciones estaban destinadas a perfeccionar las normas del proyecto en su parte operativa y la única proposición que planteaba algo nuevo como elemento de fondo era la referente a la creación de un Comité Consultivo Económico y Social, compuesto por representantes de los empresarios, industriales, comerciantes, agricultores y trabajadores, con la misión de asesorar a los órganos del Acuerdo.

Chile. Las autoridades chilenas estaban conformes con la casi totalidad del texto del proyecto y sólo plantearon reducir a seis años el plazo para la conformación del mercado ampliado, recogiendo la tesis del presidente Lleras.

En materia de procedimiento señalaron la conveniencia de:

- Establecer el punto inicial de desgravación para la norma general de liberación;
- Aclarar la forma en que cumpliría Venezuela con ese programa, considerando que sus aranceles más bajos —en ciertos casos inexistentes— no deberían influir en la determinación del punto inicial de desgravación general;
- Fijar un orden de magnitud de la cantidad de productos que podrían contener las listas de excepciones y establecer que la inclusión de un producto en esas listas privaría al País Miembro que así lo hiciera del goce de los beneficios que el acuerdo concediera a los demás.

Ecuador. La delegación ecuatoriana, al iniciarse la Segunda Reunión del Comité, señaló que la posición de su país era la de discutir con todos los demás y no la de pedir favores especiales para los PMDER (Países de Menor Desarrollo Económico Relativo). Manifestó que al elaborarse el proyecto debería tenerse en cuenta que el compromiso competía por igual a todos los países que participaban en las discusiones y no a uno más que a otros. La exposición concluyó señalando que Ecuador estaba abierto a toda discusión en busca del interés común, salvaguardando el interés particular de su situación ^{16/}.

Perú. La forma en que se expidió la delegación peruana durante la elaboración del primer proyecto absteniéndose de emitir pronunciamientos y con un permanente cambio de delegados que obligaba a establecer un ritmo de trabajo lento dentro del Comité, eran señales de que su gobierno no había adoptado aún una posición definitiva frente al acuerdo. Las observaciones que presentó la delegación peruana al iniciarse la Segunda Reunión estaban dirigidas principalmente a la parte institucional y ten-

^{16/} Esta curiosa posición de Ecuador se originó en el cambio de representante que realizó el gobierno de ese país para la Segunda Reunión del Comité. En esta oportunidad fue designado Jaime Moncayo, cuya juventud y falta de experiencia en estas materias lo llevaron a adoptar una actitud un tanto altanera en un comienzo, la que más tarde modificó en tal manera que llegó a constituirse en uno de los más destacados defensores del Acuerdo en su país. Su labor en tal sentido trascendió las fronteras de Ecuador y lo llevó al cargo de Secretario Ejecutivo del SELA, función que desempeña en la actualidad.

dían a asegurar la preeminencia de la Comisión como organismo político y disminuir la importancia del papel que se pretendía que jugara la Junta. Sus expertos ratificaron la posición inicial de que la existencia del derecho a veto debía ser la norma general del sistema de votación de la Comisión. Los dos tercios de votos afirmativos sólo procederían en casos específicamente establecidos en el Acuerdo. Insistieron en que la Junta debería estar compuesta por seis miembros designados por decisión unánime de la Comisión ^{17/}.

La presentación peruana incluyó una alusión al procedimiento que debería seguirse en el caso de discrepancias en la ejecución del Acuerdo y señaló que en el caso de no lograrse solución a través de procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación, debería recurrirse al sistema de solución de controversias existentes en la ALALC. La proposición peruana tuvo su origen en una discusión ocurrida en el Comité acerca de la necesidad de contar con algún mecanismo de solución de controversias para completar el esquema institucional del Acuerdo. En esa oportunidad, Colombia y Chile plantearon la creación de un tribunal sub-regional con capacidad para aplicar sanciones, pero no lograron interesar a las demás delegaciones en la discusión del tema. Perú fue totalmente contrario a la creación de un organismo de esa índole y se pronunció en favor de utilizar el mecanismo existente en la ALALC.

Venezuela. La Delegación de Venezuela presentó un documento totalmente integrado en el cual planteaba un proyecto de acuerdo sustancialmente diferente al del Comité. Su objetivo fundamental, según sus autores, era convertir el Acuerdo en un instrumento positivo y dinámico que obviara todos los efectos negativos que pudieran presentarse en la etapa inicial del proceso de integración.

Como el texto del nuevo proyecto era tan diferente al anterior y tan extenso, en lugar de realizar un detallado examen del mismo se transcriben a continuación algunos de los comentarios que hizo en esa oportunidad la delegación de Colombia ^{18/}. Tales comentarios se iniciaron señalando que "las modificaciones que propone Venezuela son tantas y tan profundas que tienden a cambiar radicalmente la estructura del proyecto en tal forma que más bien configuran un contraproyecto completo". Luego se refieren a algunos aspectos específicos del documento venezolano entre los que vale la pena destacar los siguientes:

- Se propone un régimen de reciprocidad aritmética imposible de alcanzar, sobre todo si se consideran los efectos del proceso sobre el producto interno bruto, la generación de empleo y las inversiones.
- En materia institucional se propone un esquema que no es sino la reproducción del de la ALALC con todas sus fallas, ya que en él se elimina el carácter de órgano comunitario e independiente de la Junta y se postula un sistema de votación en el que la Comisión debe expresarse por la unanimidad de sus miembros, por regla general.

17/ De Bo/Co Ex/II/dt. 4, 7 de junio de 1968.

18/ De Co/Co Ex/II/Minuta 1, 4 de junio de 1968.

- El Programa de Liberación es de tal modo complejo, casuístico y condicionado que no crea seguridad alguna ni mucho menos concuerda con el objetivo de acelerar la integración con relación al proceso de la ALALC pues, entre otras cosas, elimina la irrevocabilidad, suprime el compromiso del *stand still*, crea nuevas modalidades de desgravación, aumenta los plazos y propone la negociación de las listas de excepciones una vez transcurridos cinco años de vigencia del acuerdo.
- Descarta la adopción del Arancel Externo Común y establece un Arancel Externo Mínimo Común de tan complicado y difícil manejo que no parece posible llegar a aplicarlo en el plazo que la subregión requiere.

En este contraproyecto se identifican las diferencias de fondo que existían entre Venezuela y los demás países, las que van a concretarse más tarde en una posición irreductible de Venezuela frente al acuerdo y, en definitiva, determinarán su marginación al momento de la firma.

Bolivia. La posición de esa delegación fue altamente constructiva frente al proyecto, a pesar de existir problemas que dificultaban su libertad de acción. Los problemas políticos de ese país frente a Chile y Perú, que en el caso del primero de ellos se traducían en la ausencia de relaciones diplomáticas, obligaban a la delegación boliviana a actuar con mucho tacto antes de tomar alguna decisión definitiva que pudiera afectar su posición frente a ambos países. Asimismo, en su condición de PMDER estaba virtualmente obligada a caminar en estrecha unión con la delegación ecuatoriana y ésta aparentemente no había decidido aún cual iba a ser su posición definitiva frente al Acuerdo. Al menos esa fue la impresión que dejó la exposición realizada al comenzar la Segunda Reunión del Comité.

Además, estaba pendiente la consideración de un aspecto bastante delicado en relación con la incorporación en el Acuerdo de alguna disposición que hiciese mención a la situación mediterránea de Bolivia, sin que ello creara un conflicto entre ese país y Chile. La delegación boliviana tuvo el gran tacto de no plantear ese problema en el Comité y manifestó en forma extraoficial que lo haría presente en su momento oportuno ante la Comisión Mixta.

Sexta Reunión de la Comisión Mixta

Primera Sesión

La Sexta Reunión de la Comisión Mixta fue la última que celebró este organismo y en ella se aprobó el texto definitivo del Acuerdo de Cartagena. Estuvo dividida en dos etapas. La primera tuvo lugar entre el 20 de julio y el 9 de agosto de 1968. En ella se discutió ampliamente el proyecto del Comité de Expertos y se barajaron diversas fórmulas para eliminar aspectos discrepantes, sin lograr el consenso de los representantes acerca de un proyecto definitivo. En las negociaciones se aprobaron algunas modificaciones que permitieron acercar puntos de vista entre los distintos países, pero llegó un momento en que era imposible seguir avanzando si no se producían cambios importantes en las posiciones negociadoras. Ahí nació a nivel andino la fórmula de los "cuartos intermedios" aplicados a

las reuniones de la Comisión, la cual se había usado corrientemente para suspender una sesión durante algunos minutos, pero no para dejar en suspenso una reunión por el lapso de varios meses.

El 9 de agosto se suscribió el Acta Final de lo que se denominó como Primera Sesión de la Sexta Reunión y en ella Bolivia, Colombia y Chile manifestaron su conformidad con el texto elaborado y afirmaron estar dispuestos a suscribirlo. Ecuador señaló también su satisfacción por el texto en cuestión, pero recordó que el primero de septiembre de ese mismo año debía asumir sus funciones en el Ecuador un nuevo gobierno y las autoridades ecuatorianas de ese momento deseaban dejarle amplia libertad para tomar una decisión definitiva acerca de una materia tan importante para el futuro del país. Por ello se veían impedidos de fijar su posición en ese momento y solicitaban la suspensión de la Reunión hasta el 10 de octubre de ese mismo año, oportunidad en la cual los nuevos gobernantes estarían en situación de pronunciarse.

Perú expresó su satisfacción por los avances logrados, pero señaló que no estaba en situación de aprobar el último texto por cuánto mantenía reservas acerca de algunos aspectos institucionales, el sistema de desgravación de los productos reservados y no incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y su Arancel Externo Común.

Venezuela estimó que se habían logrado avances sustanciales y positivos y reconoció el amplio espíritu de colaboración y comprensión en relación con los puntos de vista de cada país, agradeciendo especialmente "la receptividad demostrada por todos los demás países en la consideración y el análisis de los planteamientos venezolanos". Sin embargo, para esa delegación los progresos logrados no eran totalmente satisfactorios en lo relativo al régimen de votación de la Comisión y la liberación de la producción existente, lo que la obligaba a reservar su opinión hasta que su gobierno tomase una decisión.

En atención al pedido formulado por Ecuador, la reunión se suspendió y se fijó el 10 de octubre como fecha de su reanudación.

Segunda Sesión

la Segunda Sesión de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta no llegó a iniciarse el 10 de octubre de 1968 como había sido acordado, sino el 5 de mayo de 1969, es decir, siete meses después de lo previsto. ¿Cuál fue la causa de este atraso y qué estaba sucediendo en cada país en relación con el proyecto de acuerdo?

En su discurso de instalación de la Segunda Sesión, Jorge Valencia señaló que la conciencia integracionista estaba muy lejos de ser una realidad en algunos sectores de opinión y agregó que la resistencia a la idea de la liberación de los mercados por parte de algunos empresarios se había traducido en una campaña de oposición al acuerdo "casi tan intensa como nuestros esfuerzos para defenderlo. En el fragor de esta contienda ideológica ha habido una víctima: la competencia, que ha llegado a convertirse en palabra casi prohibida". Expresó a continuación: "parece como si exis-

tiera una tendencia instintiva de ciertos de nuestros dirigentes empresariales a aglutinarse para evitar el cambio. El status-quo debe defenderse; el cambio es peligroso y en consecuencia hay que cuidarse de quienes pregonan que es inevitable”.

En otro de sus acápites señaló que otro factor de perturbación era la resistencia a crear órganos comunitarios con algún asomo de supranacionalidad; basados en el uso de un concepto anacrónico de soberanía nacional, incompatible con la realidad de un mundo contemporáneo en que el aislamiento limita en vez de facilitar el ejercicio de los derechos soberanos de los Estados. Finalizó su intervención Jorge Valencia con una referencia a la necesidad de recuperar la confianza recíproca que había estado flaqueando y actuar con fe y decisión para conseguir los objetivos comunes. Su frase final fue un llamado a la conciencia de los participantes: “Señores Delegados, en manos de ustedes queda la suerte de la integración de América Latina”.

¿A qué se debió el tono de la alocución del coordinador de la Comisión Mixta que constituía un evidente reconocimiento de culpa y señalaba la necesidad de enmendar rumbos?

Actitud del sector privado

Durante la reunión celebrada en Bogotá entre el Comité de Expertos y los empresarios subregionales se pudo observar una actitud reticente de los representantes venezolanos frente al proceso mismo de integración y una posición bastante crítica de parte de los ecuatorianos. Con el transcurso del tiempo y a medida que se aproximaba la fecha de la posible suscripción del acuerdo, esta actitud se hizo cada vez más marcada y se tradujo en una presión permanente de los sectores empresariales de ambos países para convencer a sus respectivos gobiernos de la inconveniencia de comprometerse en una aventura que sólo iba a beneficiar a Colombia y Chile. En el caso ecuatoriano se utilizó una forma de presión indirecta que consistía en plantearle al gobierno que al suscribir el acuerdo el país debía adoptar medidas para poder hacer frente a la competencia externa, para lo cual era necesario que las autoridades ecuatorianas modificaran sustancialmente su política interna y crearan las condiciones necesarias para que la industria ecuatoriana se pudiese desarrollar adecuadamente a través del uso de todos los incentivos disponibles.

Con posterioridad a la reunión mencionada el sector privado de los países participantes comenzó a hacer oír su voz de la manera siguiente:

Bolivia. Un editorial publicado el 13 de agosto de 1968 en “El Diario” de La Paz señalaba que la existencia de problemas fundamentales entre Bolivia y Chile aconsejaban no participar en esquemas de tipo comercial mientras no se obtuviera el compromiso con Chile de considerar el problema de la salida al mar dentro del marco del acuerdo subregional.

Por su parte, la Cámara Nacional de Industrias dirigió un oficio al canciller de ese país haciéndole ver sus puntos de vista al respecto. Comienza dicho oficio reconociendo que “una de las pocas alternativas — si

no la única— que nos queda para viabilizar nuestro desarrollo, es a través de la integración económica”. Más adelante expone su opinión frente al proyecto de protocolo demostrando en general conformidad con sus términos y recomendando la adopción de medidas tales como:

- Mantener para el programa general de liberación un período no inferior a doce años;
- Eliminar a Bolivia y Ecuador de la obligación de adoptar el Arancel Externo Mínimo Común;
- Asegurar la apertura inmediata para algunos productos en favor de ambos países.

Colombia. La posición del sector privado colombiano, representado principalmente por la ANDI, fue permanentemente favorable a la integración y sus opiniones estuvieron dirigidas a tratar de perfeccionar el acuerdo de conformidad con lo que les señalaba su experiencia. En tal sentido plantearon:

- El establecimiento de un Programa de Liberación totalmente automático y más corto que el del proyecto;
- Un Arancel Externo Común con las mismas características del Programa de Liberación;
- Una programación conjunta bajo la forma de los acuerdos de complementación, porque en ellos es el sector productivo el que juega un papel más preponderante;
- La creación de un órgano jurisdiccional para completar el esquema institucional.

Chile. Al igual que en Colombia, el sector privado chileno expresó su opinión a través de un organismo gremial la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, y siempre favorable al proceso de integración subregional. Sus representantes ofrecieron amplia colaboración al sector oficial pero no siempre fueron debidamente escuchados. Lamentablemente, la SOFOFA carecía de un respaldo técnico como el que tenía la ANDI colombiana y ello le impedía presentar planteamientos mejor estructurados ante el sector oficial.

Ecuador. El sector empresarial ecuatoriano fue uno de los que más batalló en contra del ingreso de ese país al Acuerdo y contó con personeros que dedicaron virtualmente todo su tiempo a una campaña marcadamente negativa. Una de las personas que más destacó en tal sentido fue el director de la Cámara de Comercio de Quito, quien llegó a decir que el Acuerdo de Cartagena liquidaría a la economía de Ecuador. La Cámara de Industriales de Pichincha, para no ser menos que su congénere de comercio con la cual mantenía una activa controversia, expresó también su posición por intermedio de su presidente Oswaldo Tamayo quien señaló repetidamente que la integración andina constituía un grave peligro para Ecuador. La Cámara de Industriales de Pichincha remitió un memorando al ministro de Industria y Comercio de su país con fecha 7 de febrero de 1969, en el cual recomendaba un nuevo proyecto de acuerdo subregional.

Había, sin embargo, otros sectores que comprendían la importancia de la integración como elemento de desarrollo. Así, en el diario "El Tiempo" del 24 de septiembre de 1968, el ex-canciller Julio Prado Vallejo manifestó que la próxima suscripción del Acuerdo de Cartagena era una decisión trascendental llamada a constituir un paso histórico en el camino del desarrollo. Luego agregó. "Las responsabilidades son grandes, los riesgos son ciertos, pero no existe otra alternativa para subir la cuesta que nos detiene. Tenemos que tomar el único barco que va a partir hacia la meta". El diario "El Comercio", en un editorial de fecha 26 de septiembre de 1968, señaló que "la integración económica es el único recurso que queda a los países latinoamericanos para salir en plazo razonablemente corto del subdesarrollo, es decir, romper las dependencias colonialistas en lo internacional y con la arquitectura de la miseria en lo interno. Quien se aisle de un movimiento integracionista habrá sacrificado las expectativas de las generaciones actuales y dejaría una herencia estranguladora para el futuro".

Peru. La primera reacción de los empresarios peruanos frente a la suscripción de un acuerdo subregional fue de rechazo y, al mismo tiempo, de defensa de su mercado interno. Se adujo que la industria peruana no estaba en condiciones de competir con países de mayor nivel de desarrollo económico, social y financiero.

Al producirse el cambio de gobierno y asumir las Fuerzas Armadas, el sector privado consideró que podía transformarse en el aliado lógico de los nuevos gobernantes, ya que éstos pregonaron desde un comienzo que su objetivo esencial era elevar la productividad y modernizar la economía para llegar así a ofrecer a la población peruana un mejor y más estable nivel de vida. La Sociedad Nacional de Industrias expresó sus congratulaciones a las nuevas autoridades en diversas oportunidades, como fue, por ejemplo, el caso cuando se dictó la Ley de la Reforma Agraria en que dicho organismo gremial aplaudió la medida y felicitó al presidente Velasco. Como señala Enrique Bernales, "el sector empresarial creará ser el aliado que buscan las Fuerzas Armadas en el poder cuya política no está basada en un cambio que afecte sustancialmente los intereses de la empresa privada, sino en un apoyo explícito a ella como medio de modernizar la economía, elevar la productividad, proteger la inversión industrial, ampliar en esta perspectiva el mercado de trabajo y, en una palabra, garantizar el desarrollo de una burguesía empresarial nacional"^{19/}.

El sector empresarial peruano mantuvo esta idea durante la discusión del Acuerdo y así lo dió a conocer el presidente de la Sociedad de Industrias, en la Memoria correspondiente al año 1969, al señalar que "al hacerse presente en los planes de integración subregional, la industria peruana ha logrado hacer oír su voz y ha conseguido modificar a su favor ciertas tendencias inicialmente adversas"^{20/}.

Pero, como indica Enrique Bernales en el estudio ya citado, la Sociedad Nacional de Industrias, como contrapartida, exigía al gobierno una

^{19/} Perú: Actores y Agentes Políticos internos en el proceso de integración andina. Capítulo 9 de Variables de la Integración Andina. UC. de Chile pág. 233.

^{20/} Memoria Presidencial de Sociedad Nacional de Industrias de 1969.

política económica y sectorial formulada por un organismo nacional de coordinación ministerial e intersectorial con participación activa y permanente del sector privado, políticas de incentivos tributarios, de aliento a la capitalización de utilidades y una política financiera, crediticia y laboral orientada hacia la empresa industrial ^{21/}.

Venezuela. En este país se hizo presente la decidida oposición a la integración de un poderoso sector privado nacional representado por FEDECAMARAS, influyente organismo gremial que según algunos tiene mayor representación parlamentaria que cualquier partido político. Desde el inicio de las conversaciones para la suscripción del Acuerdo subregional, FEDECAMARAS expresó su total y abierto repudio a la idea y comenzó a mover sus influencias a todo nivel para evitar que Venezuela se incorporara al Acuerdo. Como grupo poderoso y bien organizado, FEDECAMARAS contaba con un capacitado equipo de profesionales entre los cuales cabe destacar a Antonio Alamos, por la seriedad de sus planteamientos.

FEDECAMARAS había presentado una posición similar cuando se discutía el ingreso de Venezuela a la ALALC, lo cual sólo se logró después de algunos años y gracias a la firme decisión del presidente Raúl Leoni.

Las razones aducidas por FEDECAMARAS para oponerse al Acuerdo Subregional expresadas en diversos foros y oportunidades, pueden resumirse de la manera siguiente:

- El país había iniciado su proceso de industrialización en época muy posterior a otros como Colombia y Chile y, en consecuencia, no estaría en condiciones de enfrentar la competencia de esos dos países.
- Como corolario de lo anterior, Venezuela tenía aún mucho que aprovechar de las posibilidades que brindaba una política de sustitución de importaciones a nivel nacional, cosa que no sucedía en otros países del mismo grupo.
- El nivel de salarios existente en Venezuela era, por regla general, más elevado que el de los demás países, lo que se traducía en una productividad inferior a Colombia y Chile.
- El nivel arancelario promedio de Venezuela era mucho más bajo que el de los demás países andinos.

La oposición de FEDECAMARAS se mantuvo en forma constante a través de artículos y actividades destinadas a conmovir a la opinión pública y a los partidos políticos y crear dificultades al gobierno si pretendía llevar adelante sus propósitos. El 21 de julio de 1968 hizo llegar al presidente Leoni un documento en el cual señalaba las medidas que a su juicio debían incorporarse al Acuerdo para que éste pudiera ser aceptado por Venezuela. Creó, así, una situación de tirantez con las autoridades nacionales que deseaban encontrar alguna fórmula para suscribir el Acuerdo.

^{21/} Obra citada pág. 236.

Cuando estaba cercano el cambio de gobierno, FEDECAMARAS presionó fuertemente para evitar que una decisión de último minuto del presidente Leoni pudiese conducir a la suscripción del Acuerdo y logró que ésta se postergara hasta después que hubiese asumido el nuevo gobierno.

Al hacerse cargo de la presidencia, Rafael Caldera expresó que su gobierno tendría muy en cuenta las opiniones del sector privado antes de tomar ninguna decisión en materia de integración. A partir de ese momento la posición de FEDECAMARAS se robusteció sustancialmente ^{22/}.

Actitud del sector público

Al analizar la posición de los sectores públicos de los países participantes en la discusión del Acuerdo Subregional es necesario tener en consideración el contexto económico, político y social que existía en esa oportunidad. Ante la imposibilidad de incluir en este trabajo un estudio a fondo del tema, el autor se limitará a transcribir lo que señaló uno de los impulsores de la idea de la integración en un seminario realizado en la Universidad Católica de Chile. En esa ocasión Eduardo Frei manifestó: "A juicio nuestro, se había desarrollado en América Latina un proceso que podríamos llamar de nacionalismo continental, creciente y acentuado; se había hecho evidente la crisis de la ALALC, que no funcionaba para los países medianos y pequeños. Estaba también en crisis una estrategia de los llamados desarrollos hacia adentro y la etapa de sustitución de importaciones. Estábamos asimismo en presencia de movimientos sociales emergentes, de una envergadura y una extensión y profundidad que América Latina hasta ahora no había conocido, y de allí nacía para estos países la necesidad de una nueva perspectiva de construcción latinoamericana como medio de aumentar sus posibilidades de desarrollo y satisfacer sus aspiraciones esenciales. Junto con este contexto, no hay ninguna duda de que en la época anterior, o en sus comienzos, se fueron haciendo más relevantes algunos problemas que requerían una acción conjunta y un mayor poder de negociación".

En 1968, cinco de los seis países tenían gobiernos basados en la democracia representativa, con regímenes de economía mixta en los cuales predominaba la libertad de empresa y la iniciativa privada. Había, además, una clara concordancia de tipo ideológico entre los gobiernos de Colombia, Chile y Venezuela, lo cual facilitaba en gran medida la posibilidad de coincidir en objetivos de interés común.

No obstante, era posible detectar posiciones bastante diferentes frente al Acuerdo Subregional de parte de las autoridades gubernamentales

^{22/} En un memorando elaborado por el asesor jurídico de FEDECAMARAS, Vicencio Báez Finol, se llegó a plantear que la creación de la Junta desbordaba las Bases aprobadas por la Resolución 203 de la ALALC, pues en ellas sólo se contempla la existencia de la Comisión Mixta como órgano administrador. Sostenía el Sr. Báez que la creación de un órgano de tipo comunitario dentro del Acuerdo ni siquiera se insinúa en la Declaración de Bogotá ni se acoge en las Bases. Como este tipo de elucubraciones jurídicas se destruyen por sí solas, se dejan estampadas sin mayor comentario.

de cada país. Mientras los tres países representados por sus respectivos presidentes en la Declaración de Bogotá fueron los que demostraron mayor interés en todo momento, Bolivia se mantenía en una posición intermedia y Ecuador y Perú eran claramente los más fríos.

Dentro de este contexto general, se señalan a continuación algunos de los aspectos más resaltantes en relación con cada país.

Bolivia. Durante el gobierno del General René Barrientos, Bolivia demostró poseer conciencia integracionista y fue así como en 1966 y luego de vencer una fuerte presión interna se decidió la adhesión de ese país al Tratado de Montevideo. Esa misma oposición se hizo también presente en el caso del Acuerdo Subregional, aunque en esta oportunidad tomó un carácter marcadamente político y se utilizó a todo nivel para alcanzar ventajas de tipo electoral. Políticos pertenecientes al M.N.R. y a la F.S.B. criticaban acertadamente cualquier tipo de convenio en el que participara Chile, sin que previamente se obtuviera un compromiso formal de dar salida al mar a Bolivia. Pese a esa oposición, Bolivia suscribió la Declaración de Bogotá como resultado de la decisión que mostró en ese momento Walter Guevara Arce para incorporar a su país al proceso de integración.

A partir de esa fecha el gobierno boliviano demostró especial preocupación por el tema. Interés que se vió reflejado en la actuación de los expertos bolivianos en el Comité de Expertos, respaldados ampliamente por Tomás Guillermo Elío, persona muy vinculada a las empresas más importantes del país y quien había sido senador de la República. En el curso de la Quinta Reunión de la Comisión Mixta, Elío fue designado ministro de Relaciones Exteriores de su país, noticia muy bien recibida por todos los participantes ya que, aparte del afecto que había logrado despertar desde un punto de vista personal, pasaba a constituirse en importante elemento para la aprobación del Acuerdo por parte de su país.

Hubo, sin embargo, un momento en que la posición boliviana quedó en suspenso y provocó gran expectativa entre las demás delegaciones. Ello sucedió como consecuencia del fallecimiento del presidente Barrientos en abril de 1969. No obstante, el presidente Adolfo Siles ratificó el interés del gobierno boliviano en la integración y pese a la oposición que se llegó a plantear incluso en círculos universitarios, la participación boliviana se mantuvo en nivel positivo.

Colombia. El gobierno colombiano era un decidido partidario de la integración a la cual prestaba su apoyo incondicional en forma especial el presidente Lleras. La casi totalidad del equipo de gobierno demostró que el apoyo presidencial era compartido en todos sus aspectos y así se logró mantener una acción perfectamente coordinada a todo nivel.

Sólo un miembro de ese equipo mostraba una fría actitud hacia el Acuerdo Subregional a pesar de ser asesor personal del presidente Lleras. Para Rodrigo Botero era más lógico que Colombia mirase hacia los mercados centroamericanos y del Caribe, en lugar de buscar fórmulas como la

que se discutía en ese momento, que ligaba a países que no tenían mayores puntos de contacto. Al analizar la crisis que terminó con el retiro de Chile, se verá que Rodrigo Botero volvió a mostrar una posición discordante en esta materia.

Chile. El caso de Chile era muy similar al de Colombia, ya que si bien el presidente Frei no se preocupaba personalmente y directamente del tema, esa labor era cumplida con gran eficacia por su ministro de Relaciones Gabriel Valdés. El canciller demostró en sus actuaciones relativas al Acuerdo una gran dedicación y dinamismo, acompañados de un alto poder de decisión delegado por el propio presidente. Correspondió también a Salvador Lluch desempeñar una destacada labor en apoyo de la integración desde su cargo de jefe de la Secretaría Técnica Chilena en materia de integración, para lo cual contaba con el total respaldo del canciller y del presidente de la República. El apoyo gubernamental al proceso subregional no varió en ningún momento durante la elaboración del Acuerdo sino que, por el contrario, existió una gran ductibilidad para adecuar las instrucciones a sus expertos en la medida en que el curso de las negociaciones así lo recomendaba.

Ecuador. El gobierno ecuatoriano de Otto Arosemena no tenía mucha fe en el proceso de integración subregional y su actitud fue más de observador de los avances de las negociaciones. Sin embargo, la especial capacidad demostrada por sus delegados al Comité de Expertos le había permitido realizar una lúcida labor en la búsqueda de esquemas preferenciales. En una entrevista concedida por el presidente a un grupo de periodistas colombianos de paso por Quito, con fecha 4 de agosto de 1968, manifestó que en materia de constitución del Grupo Andino recién se estaba en los comienzos y que, a su parecer, las decisiones debían tomarse con mayor meditación. Agregó que en opinión de su gobierno la reunión de Cartagena no debía ser definitiva sino, debía constituir un "nuevo encuentro para que se escuchen opiniones".

Al asumir José María Velasco Ibarra, en sus primeras declaraciones públicas expresó su fe en la integración continental, pero labores de gobierno le impidieron dedicarse más tarde al tema en los momentos en que se discutía el Acuerdo.

En esa época sucedió un hecho bastante sintomático que demuestra la influencia de los sectores de Venezuela y Ecuador en sus respectivos gobiernos. Mientras las autoridades ecuatorianas afirmaban que concurrirían a la reunión de Cartagena del 10 de octubre de 1968, salió a la publicidad un boletín de prensa en que la Cámara de Industriales de Pichincha señalaba: "Por información personal de la empresa privada venezolana, la Cámara de Industriales de Pichincha ha llegado a conocimiento de que el Gobierno de Venezuela solicitará oficialmente a los demás Gobiernos el aplazamiento de la Reunión de la Comisión Mixta del Convenio de Integración Subregional del Grupo Andino, prevista para el 10 de octubre en la ciudad de Cartagena, para el mes de enero del año próximo. Igualmen-

te se halla enterada de que, a pedido de los industriales peruanos, su gobierno apoyará el aplazamiento que solicita Venezuela". Luego de estas consideraciones, el boletín concluía expresando que la Cámara se había dirigido a los ministros de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio, insinuando la conveniencia de apoyar ese aplazamiento. A los dos días de la referida publicación, el ministro de Industria y Comercio de Ecuador declaraba a la prensa local que el gobierno de ese país no se oponía a la solicitud venezolana de aplazar hasta el mes de enero las deliberaciones de la Comisión Mixta del Grupo Andino. Se había demostrado así que el sector privado estaba mejor enterado que el sector oficial y, además, que su acción concordada con el sector privado de otros países era efectiva e influyente.

Perú. El gobierno de Fernando Belaúnde fue uno de los menos entusiastas ante la idea de la integración subregional. Si se mantuvo dentro de las discusiones que condujeron a la firma del Acuerdo ello fue más bien por motivos de índole política, ya que el Perú no podía quedar al margen de un nuevo instrumento internacional en el que participaran Bolivia y Chile.

Este desinterés se demostró en la permanente reserva de las representaciones peruanas ante los acuerdos de los demás países durante las primeras reuniones de la Comisión Mixta y en la actitud de los expertos peruanos en el Comité, que se señaló en su oportunidad.

Al asumir el gobierno de las Fuerzas Armadas en octubre de 1968, se produjo el consiguiente compás de espera mientras las nuevas autoridades estudiaban la actitud que adoptarían frente a la integración. En aquellos momentos, una mayoría pasiva prefería mantener la situación tal como estaba hasta que se aclarasen los problemas internos, pero un pequeño grupo de personas encabezado por el ministro de Relaciones Exteriores Edgardo Mercado Jarrín y Carlos García Bedoya, comenzó a fomentar la idea de la participación peruana en el proceso de integración. Dentro del propio ministerio de Relaciones Exteriores existía una fuerte resistencia encabezada por Vicente Cerro Cebrián. Este había sido embajador de Perú ante la ALALC y su actuación en esa oportunidad fue calificada de "peculiar", ya que utilizaba su sordera en forma por demás hábil en las negociaciones.

La posición definitiva del gobierno peruano no terminaba de definirse al iniciarse la segunda Sesión de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta ya que si bien se contaba con el apoyo del ministro de Relaciones, se designó a Vicente Cerro jefe de la delegación peruana.

Venezuela. El presidente Raúl Leoni fue partidario decidido de la integración y así como había determinado el ingreso de Venezuela a la ALALC, también quiso que su país suscribiera el Acuerdo Subregional durante su gobierno. Consecuente con su posición designó como jefe de la delegación venezolana y representante ante la Comisión Mixta a Héctor Hurtado, firme partidario del ingreso de Venezuela al esquema andino. A él

correspondió dar las batallas más duras frente al sector empresarial de su país durante el tiempo que duró su misión, la que concluyó al asumir la presidencia Rafael Caldera.

El nuevo gobierno realizó un cambio completo de negociadores, como resultado del cual adquirió gran importancia la figura de la ministra de Fomento Haydé Castillo. El presidente Caldera era personalmente partidario de la integración pero, durante su campaña electoral había tenido que recurrir a los grupos empresariales más poderosos del país que mantenían la más firme oposición al acuerdo subregional.

En el curso de las negociaciones se especuló mucho con la limitante que constituía para Venezuela la existencia de un Tratado Comercial entre ese país y los Estados Unidos de Norteamérica. Este abarcaba alto número de productos industriales de gran interés para la Subregión, a los cuales Venezuela no podía aplicar Arancel Externo Común, lo cual afectaba especialmente las posibilidades de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Sin embargo, al iniciarse la Segunda Sesión ya se tenía conocimiento de que ambos gobiernos habían llegado a una solución y que habría desaparecido en consecuencia esa limitante.

En una conferencia dictada el 27 de marzo de 1969, en la Asociación Venezolana de Estudios para la Integración, Haydé Castillo declaró que para su país la integración no tenía caracteres de urgencia y era sólo una de varias alternativas, pero en ningún caso la más importante. Recordó que existían en América Latina otros programas de integración que podrían ser más atractivos para Venezuela, como eran el Mercado Común Centroamericano y el Caribe. El Grupo Andino, dijo, era inconveniente geográficamente para Venezuela puesto que, como consecuencia de tener sus costas en el Caribe, era necesario utilizar el Canal de Panamá para llegar a los puertos andinos con el consiguiente encarecimiento de fletes. En el resto de su intervención destacó el carácter excesivamente comercial del proyecto y la necesidad de modificarlo si se deseaba hacerlo viable.

Reuniones informales

Durante los primeros cuatro meses de 1969 hubo diversas reuniones entre pares o grupos de países destinadas a buscar la solución de los problemas pendientes. Mientras Jorge Valencia y Salvador Lluich realizaban periódicas visitas a los demás países, se realizaban también numerosas consultas binacionales de expertos y se barajaban todo tipo de fórmulas para salir de la situación de estancamiento que ya comenzaba a mostrar signos alarmantes.

Entre las reuniones celebradas destacan las siguientes:

Reunión de Quito. Se efectuó el 25 y 26 de febrero, entre expertos ecuatorianos y chilenos, con motivo de la visita efectuada a ese país por el canciller Gabriel Valdés. En ella se analizaron las principales preocupaciones del Ecuador en relación con el proyecto de acuerdo.

Reunión de La Paz. Esta se efectuó del 10 al 13 de marzo y en ella participaron expertos bolivianos y ecuatorianos, con el objeto de presentar una posición conjunta ante los demás para el tratamiento del tema de los PMDER.

Reunión de Bogotá. En marzo se reunieron expertos colombianos y chilenos para analizar la posición de los demás países y elaborar un convenio bipartito para el caso de fracasar las negociaciones con el resto. Para este último fin se utilizó el mismo proyecto al cual habían dado su asentamiento Bolivia, Colombia y Chile en la Comisión Mixta, con las adecuaciones que requería su carácter de bilateral. Se procuró mantener todas aquellas disposiciones incorporadas para satisfacer la preocupación de los demás países, de modo de dejar abiertas las puertas para la adhesión de los que desearan hacerlo en el futuro.

Aun cuando ese documento no llegó a ser conocido por las demás delegaciones, resulta interesante destacar algunos de sus elementos.

- Como la Comisión iba a constar sólo de dos personas, fue necesario concebir un sistema de votación en virtud del cual si no existía acuerdo entre los dos representantes nacionales se devolvían los antecedentes del caso a la Junta para que ésta emitiera su dictamen. Este volvía a la Comisión y, si en esta oportunidad tampoco se llegaba a acuerdo, el dictamen de la Junta pasaba a tener carácter decisorio. Quedaba así demostrada la enorme importancia que ambos países conferían a la Junta en su papel de órgano comunitario.
- Se mantenía una Junta de tres miembros, que debían ser nacionales de cualquier país latinoamericano. Otra vez el hecho de ser sólo dos los países participantes planteó el problema de la nacionalidad del tercero, motivo por el cual se pensó que éste tuviera la nacionalidad de algún país andino ^{23/}.
- El Programa de Liberación y el Arancel Externo Común deberían completarse simultáneamente el 31 de diciembre de 1980.
- Se incluía un artículo final transitorio que establecía que “Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela podrán adherir al presente acuerdo sobre la base del texto íntegro elaborado en la Primera Sesión de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta celebrada en Cartagena, Colombia, entre el 29 de julio y el 9 de agosto de 1968, con las modificaciones que sean convenidas entre los países que manifiesten su deseo de adherir al Acuerdo, por una parte, y las Delegaciones de Colombia y Chile por la otra, hasta el momento en que el presente instrumento entre en vigor. A partir de esta última fecha las negociaciones para la adhesión tendrán lugar con la Comisión. En el momento en que uno o varios de los países mencionados en este artículo adhiera al presente Acuerdo cuando Colombia y Chile hayan iniciado el Programa de Liberación y el pro-

^{23/} En opinión de Salvador Lluch y Jorge Valencia ese cargo debería corresponder a un boliviano e incluso se llegó a plantear el nombre de Walter Guevara Arce.

ceso de adopción del Arancel Externo Común, en cualquiera de sus modalidades, la Comisión, a propuesta de la Junta, adoptará las medidas necesarias para adecuar dichos mecanismos a las nuevas circunstancias”.

Reunión en Cartagena

El 5 de mayo de 1969 se inició la Segunda Sesión de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta, con la asistencia de 86 delegados y 4 invitados especiales. La delegación más numerosa fue la de Venezuela, que llegó presidida por su canciller Aristides Calvani e integrada por la ministra de Fomento, Haydé Castillo y el director de la Oficina de Coordinación y Planificación, Luis Enrique Oberto. Dicha delegación llegó a Cartagena en un avión especial que permaneció a disposición de la delegación durante toda la reunión.

Documentos de Trabajo. Los trabajos de la Comisión se realizaron con base en los siguientes documentos:

- a) El proyecto aprobado por tres países en la Primera Sesión;
- b) Un documento presentado por la delegación del Perú, cuyo análisis fue elaborado por la delegación colombiana en los términos siguientes: ^{24/}
 - Reproduce con ligeras variaciones de redacción algunos capítulos del texto elaborado en la Reunión de Cartagena;
 - Suprime los capítulos sobre Programa de Liberación, Arancel Externo Común, reglas de competencia y cláusulas de salvaguardia;
 - Reduce al mínimo el tratamiento especial para Bolivia y Ecuador;
 - Modifica el régimen de votación de la Comisión, estableciendo el veto como regla general;
 - Hace de una vez la designación de la sede de la Junta;
 - Debilita las relaciones de la Junta con la Comisión;
 - Dispone que el Comité Consultivo intervenga siempre en el análisis de las proposiciones de la Junta;
 - Elimina las disposiciones del capítulo IV sobre racionalización de la producción y distribución de las mercaderías elaboradas por las industrias existentes en la Subregión; e
 - Introduce algunas modificaciones secundarias.
- c) Un documento presentado por Venezuela, el cual coincide con la posición peruana en los siguientes aspectos:
 - Establece el veto como norma general de votación;

^{24/} CM/VI Reunión/ 2a. Sesión. Papel de trabajo No. 3.

- Reduce y limita fuertemente las atribuciones de la Junta, especialmente en aquellos casos en que se pretende darle poder decisorio;
- Establece la intervención obligatoria del Comité para analizar las proposiciones de la Junta.

Además de lo anterior, el citado documento contiene otros elementos discrepantes con respecto al proyecto de Acuerdo:

- Se propone un Programa de Liberación diferente por categorías de productos con una duración de 12 años, de los cuales los dos primeros serían de preparación. Cada país iniciaría la desgravación desde sus aranceles nacionales y habría algunos productos a los cuales se les podría aplicar un Programa de Liberación tres años más largo;
- El Arancel Externo Común sería el que determinase la ALALC en su oportunidad; y
- Se rechaza la renuncia anticipada al uso de cláusulas de salvaguardia en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Desarrollo de la Reunión. Las negociaciones confirmaron la existencia de un férreo bloque entre Colombia y Chile en defensa del proyecto anterior, con un apoyo más bien moral de Bolivia que no podía pronunciarse demasiado enfáticamente por problemas de orden político.

Perú y Ecuador mantenían una actitud observadora, mientras Venezuela representaba la posición más contradictoria frente a los defensores del proyecto mencionado. Como Venezuela sabía que iba a encontrar una posición muy dura frente al documento que llevó a esta Reunión, hizo uso de todo su poder político y embarcó en las negociaciones a los sectores de opinión con mayor poder de decisión dentro el gobierno. El rechazo de su fórmula por los demás países y la imposibilidad en que se encontraba esa delegación para alterar sus términos de referencia, terminaron por introducir un total desconcierto entre sus componentes, algunos de los cuales comenzaron a formular a la prensa declaraciones de la más variada índole para justificar el fracaso de su gestión y tratar de mover a la opinión pública del país en su favor. Se llegó a afirmar que se habían escondido micrófonos en las habitaciones de la delegación venezolana con el objeto de enterarse de sus deliberaciones. Ante esta denuncia, se realizó un minucioso registro, habitación por habitación, con el más rotundo de los fracasos para los improvisados investigadores.

Este clima de desaliento afectó por igual a la mayor parte de los miembros de la delegación venezolana y ni siquiera la ministra Castillo pudo escapar a sus efectos. En declaraciones al diario "El Tiempo" de Bogotá, la ministra manifestó que Chile y Colombia habían demostrado una intransigencia inaudita frente al proyecto venezolano pues se habían limitado a criticarlos con declaraciones muy generales.

La reacción de Jorge Valencia y Salvador Lluich no se hizo esperar y emitieron un comunicado conjunto en el que rechazaron tal acusación y expusieron las consideraciones que los habían llevado a rechazar las propo-

siones venezolanas. Anotaron que las expresiones de la ministra eran contradictorias con lo manifestado oficialmente por la delegación venezolana al término de la Primera Sesión de la Sexta Reunión de la Comisión Mixta, cuando expresó su agradecimiento al amplio espíritu de colaboración y comprensión demostrado por los demás países en relación con los planteamientos venezolanos.

La delegación del Perú mantuvo una posición ambigua, aun cuando no ocultó en ningún momento sus preferencias por una fórmula similar a la venezolana. Sin embargo, como el documento venezolano había levantado mucha polvareda, la delegación peruana se abstuvo de profundizar en su propia propuesta y adoptó la posición de cauto espectador.

En el seno de la delegación peruana existían posiciones contradictorias frente a la participación del Perú en un Acuerdo Subregional. Mientras Vicente Cerro era un tenaz opositor de esa idea, la incorporación de Carlos Alzamora y Javier Silva Ruete a la delegación peruana le dió mayor peso a los partidarios de una posición participativa.

El 10 de mayo el presidente Lleras expresó la urgencia de firmar a la mayor brevedad el Acuerdo Subregional aun cuando algunos países que estaban reunidos en Cartagena decidieron abstenerse. Señaló el presidente que "preferimos en último caso la decisión de abstenerse totalmente a la de participar en algo que es un remedo de integración y fuente segura de interminables e infecundas discusiones". Agregó, sin embargo, "continuaremos en perfecto acuerdo con la delegación chilena haciendo esfuerzos para lograr un acuerdo general pero, repito que parece imposible sobre las bases presentadas por Venezuela"^{25/}.

Ese mismo día, Vicente Cerro realizó un viaje relámpago a Lima para entrevistarse con el canciller Mercado que estaba pronto a partir a Viña del Mar a la reunión de CECLA. Se afirma que esta conversación entre Cerro y el canciller habría sido el punto de partida de la gestión que concluyó con la designación de Lima como sede de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

El 15 de mayo se iniciaron en Viña del Mar las reuniones de CECLA, con la participación de todos los ministros de Relaciones Exteriores de los países que discutían el Acuerdo Subregional en Cartagena. En esa oportunidad, el canciller de Venezuela, Aritides Calvani, planteó a sus colegas andinos los problemas que, a su juicio, estaban dificultando las negociaciones en Cartagena y solicitó su cooperación para llevarlas a feliz término. Ello movió al canciller del Perú a jugar oportunamente la carta de la sede para el Perú, acción que iba a tener pleno éxito a corto plazo.

Hasta el momento de la reunión de CECLA, todo parecía indicar que la sede de la Junta iba a ser Bogotá, como una forma de reconocimiento hacia lo que habían realizado las autoridades de Colombia para facilitar los trabajos de la Comisión y del Comité de Expertos y, muy en especial, como una deferencia hacia el presidente Lleras. El Perú había planteado su

^{25/} Diario "El Tiempo" de Bogotá, 11 de mayo de 1969.

aspiración en tal sentido pero no parecía probable que obtuviera lo que deseaba, sobre todo en consideración a la actitud asumida por las delegaciones de ese país en el curso de las negociaciones. Pero el Perú no podía dejar pasar la oportunidad de buscar un respaldo político de esa naturaleza que requería con urgencia para hacer frente a los problemas surgidos con motivo de su pleito con la Internacional Petroleum Co. y el consecuente enfriamiento de sus relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica. Por ello, el canciller Mercado hizo ver a sus colegas que su país podía estar dispuesto a apoyar la suscripción del Acuerdo si se le aseguraba que la sede de la Junta sería Lima.

Por suerte para las aspiraciones peruanas, en esos momentos coincidieron dos hechos que pesaron fuertemente a su favor. En primer lugar, se presentaba a Chile la oportunidad de lograr la firma tan buscada del Acuerdo Subregional, que en esos momentos parecía muy difícil de obtener, y, además, le permitía realizar una efectiva demostración de buena voluntad hacia el Perú, acudiendo en su ayuda en un momento en que la situación era muy difícil para el nuevo gobierno. En segundo lugar, la rápida aceptación del canciller de Colombia, Alfonso López Michelsen ^{26/}.

Al hacerse evidente que la firme posición de Venezuela haría imposible llegar a alguna solución que permitiera su participación en el acuerdo y manteniendo el Perú una actitud reticente que lo colocaba aparentemente más próximo a Venezuela que al resto, las delegaciones de Colombia y Chile centraron su atención en la búsqueda de un arreglo con Ecuador que agrupara a cuatro países, ya que la participación ecuatoriana facilitaría la toma de decisión de parte de Bolivia.

Al darse cuenta de la importancia que asumía su participación, la delegación ecuatoriana integrada por excelentes negociadores —aun cuando no siempre se apegaran a las reglas generalmente observadas en negociaciones internacionales— aprovechó su situación con gran sagacidad y logró incrementar el tratamiento preferencial que había obtenido hasta la fecha. La capacidad imaginativa demostrada por José Peñafiel y Luis Salazar fue inagotable. Siempre resultó difícil negociar con ellos, pero en esta oportunidad, en que sabían que tenían la sartén por el mango, la discusión llegó a niveles insospechados. Sus permanentes cambios de posición para sacar el mejor partido eran tantos y tan frecuentes que terminaron por sacar de quicio al más inmutable de sus contrincantes, como sucedió con todo el equipo negociador que pusieron frente a ellos Chile y Colombia. Hubo un momento en que la discusión adquirió tal cariz que la delegación boliviana desistió de seguir formando equipo con la ecuatoriana y abandonó la negociación. En todo caso, las circunstancias que rodeaban la negociación y, muy especialmente la falta de definición de los peruanos, permitieron que Ecuador lograra virtualmente todo lo que quería en materia de trato preferencial.

^{26/} Uno de los más sorprendidos con esta aceptación fue Felipe Salazar el cual, para demostrar su desacuerdo se imaginó durante varios días de su condición de miembro de esa delegación.

Una vez solucionado el problema con Ecuador se propuso ir a la pronta firma del Acuerdo, dejando las puertas abiertas a la futura adhesión de Perú y Venezuela. No obstante, en una reunión conjunta de las delegaciones de Colombia y Chile, Gastón Illanes, miembro de la delegación chilena que había sido recientemente designado ministro consejero de la embajada de Chile en Perú, pidió autorización para realizar un último intento con ese país, aprovechando sus relaciones personales con varios miembros de la delegación peruana. La autorización le fue concedida a regañadientes porque todavía se lamentaba que la posición peruana hubiese conducido a una negociación tan poco airosa como la recientemente celebrada con Ecuador.

Gastón Illanes y el autor de este trabajo sostuvieron una larga negociación con la delegación peruana y se llegó finalmente a un acuerdo basado principalmente en el otorgamiento al Perú de una lista de excepciones mayor que la de los demás países medianos, con el compromiso de ir rebajando en el tiempo hasta equipararse con Colombia y Chile. Se incluyeron otros puntos menores que no es del caso tratar en este trabajo ^{27/}.

Entretanto, en Venezuela habían surgido opiniones que señalaban el peligro de que ese país quedase fuera del Acuerdo Subregional, entre las cuales merecen especial mención las declaraciones formuladas por el entonces secretario general del Partido de Acción Democrática, Carlos Andrés Pérez. En ellas señalaba: "nosotros partimos del concepto de que ésta es una materia que le compete decidir al Estado venezolano y no a los organismos privados a quienes debe oírse y buscar las fórmulas que concilien los intereses inmediatos de la empresa privada con los del desarrollo económico de Venezuela, proyectado hacia su futuro". Agregaba luego "por eso no puede ser la empresa privada la que toma la decisión del Pacto Andino. La llamada posición de Venezuela, fue en realidad determinada por la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (FEDECAMARAS)". Finalizó su intervención acotando "todo esto indica que ha fracasado el hermoso proyecto del Pacto Subregional. Todo indica también que el pacto se suscribirá con la exclusión de Venezuela y no podemos menos de recordar el caso de Inglaterra frente al Mercado Común Europeo" ^{28/}.

Similares conceptos emitió el ex-embajador de Venezuela en Colombia y candidato a la presidencia en las últimas elecciones, Miguel Angel Burelli Rivas, cuando manifestó: "debiera preocuparnos el que, como secuela de las negociaciones para entrar o no al llamado Pacto Andino, reviviera en el país el viejo complejo de inferioridad que tanto nos limita porque desdice de nuestra tradición y contraría nuestra realidad". En otra parte de su declaración expresó "la nueva gente entiende que el obsoleto concepto de la soberanía ha dado paso al de interdependencia, por donde se realiza el destino común de la humanidad, lo cual es volver a la pura fuente de la

^{27/} Conociendo los puntos que más interesaban al Perú, se elaboró una estrategia en virtud de la cual me correspondió hacer el papel de negociador duro e inflexible mientras Gastón Illanes cumplía el papel de amigable componedor. Encontramos excelente acogida y gran apertura de parte de algunas personas como Javier Silva, Carlos Alzamora, y José Palomino.

^{28/} Diario "El Tiempo" de Bogotá 20 de mayo de 1969.

filosofía bolivariana que no debe regir la mentalidad de "El Príncipe" en las relaciones internacionales, pues lejos de recelarse sistemáticamente de los vecinos, debe procurarse su amistad y su bonanza para que nos abran sus mercados, en un mundo que a través de realidades económicas busca la paz y la justicia" ^{29/}.

Opiniones de esta índole y la presión de algunos miembros del gobierno hicieron que Venezuela buscara otras fórmulas de acercamiento y se apartara un tanto de la posición de FEDECAMARAS. Con tal motivo, el canciller Calvani sostuvo una prolongada entrevista con el presidente Lleras y viajó luego a Caracas para realizar consultas con las demás autoridades de su país.

Como resultado de estas gestiones regresó a Cartagena con dos fórmulas alternativas. La primera consistía en un acercamiento de posiciones para que Venezuela participara dentro del marco del proyecto aprobado por los demás, mientras la segunda planteaba la participación de ese país en un proceso de integración progresivo hasta llegar al mismo nivel de los otros.

Lamentablemente, el cambio de posición de Venezuela resultó tardío pues los demás países habían abandonado ya toda esperanza acerca de su posible participación y habían elaborado un documento de trabajo en el que constaban todos los acuerdos logrados hasta ese momento. Allí se establecía un acuerdo entre cinco países y se dejaban abiertas las puertas a la posterior adhesión de Venezuela. De este modo, la insistencia de Venezuela en desconocer la validez del proyecto aprobado en principio por tres países y proponer fórmulas diametralmente opuestas trajo como consecuencia que nadie creyera en su fórmula definitiva de acercamiento.

La falta de receptividad demostrada por las demás delegaciones y la constatación del documento de trabajo elaborado por los cinco, provocó violenta reacción de la delegación venezolana que abandonó la reunión el 22 de mayo por la mañana. Según declaraciones formuladas a la prensa por el canciller Calvani, la causa del fracaso de las negociaciones era el resultado de la rígida posición adoptada por dos países (Colombia y Chile) de sujetarse al proyecto de Cartagena, en circunstancias en que para él, éste era sólo un documento de trabajo. Señalaba el canciller que había sido sorprendido con la distribución de un documento en el que participaban cinco países y se excluía a Venezuela, cuya delegación era totalmente ajena a lo ocurrido a pesar de haber mantenido su participación permanente en las reuniones de la Comisión. En consecuencia, consideraba impropio decir que Venezuela se hubiese retirado del Grupo Andino, ya que en realidad no se le había dejado entrar ^{30/}.

¿Qué llevó a los demás países a elaborar ese documento de trabajo y a negarse a considerar las alternativas venezolanas que había ofrecido el canciller Calvani?

^{29/} Diario "El Tiempo", Bogotá 20 de mayo de 1969.

^{30/} Diario "El Tiempo", Bogotá 23 de mayo de 1969.

Para comprender esta actitud hay que considerar que si bien el acuerdo logrado entre los otros tenía como base el proyecto de Cartagena, se habían introducido elementos nuevos que reflejaban el resultado de las difíciles negociaciones sostenidas entre Colombia y Chile por una parte y Ecuador y Perú por la otra. La elaboración de ese papel de trabajo no fue otra cosa que la colocación en "blanco y negro" de los avances logrados y la necesidad de identificar de alguna manera el resultado de tan difícil gestación. En ese documento se incorporaron también aquellos elementos que pudieran servir de acercamiento a la posición venezolana y no desvirtuaran el carácter del proceso que se pretendía desarrollar.

Para cada uno de los participantes el consenso alcanzado tenía gran trascendencia. Para Colombia y Chile constituía la materialización de sus ideales de desarrollo integrado y el premio a sus desvelos y sobresaltos. Para Bolivia y Ecuador, el proyecto era todo un éxito pues consagraba un tratamiento preferencial por parte de los demás que abarcaba virtualmente todos y cada uno de los mecanismos del sistema. Pensar en la posibilidad de encontrar más elementos preferenciales era tarea imposible aun para la prolífica e imaginativa delegación ecuatoriana. Para Perú, que había acompañado hasta el último momento la posición venezolana, la aceptación por parte de los demás de un tratamiento especial, que le permitía hacer uso de una lista de excepciones más amplia durante cierto lapso, había disipado una de sus mayores preocupaciones.

En resumen, el interés de cada país en materializar los avances logrados en favor de sus respectivas posiciones, unido a la decisión de la delegación venezolana de negarse a negociar sobre la base del proyecto existente, convenció al resto de que las nuevas propuestas de esa delegación tenían sólo el carácter de prácticas dilatorias y los decidió a elaborar el último documento que causó tan fuerte reacción en Venezuela. Era lógico, además, que una vez elaborado este documento, la negociación resultaba muy difícil para Venezuela pues cualquier modificación que se plantease podía poner en peligro la estabilidad de todo el edificio tan difícilmente construido.

Luego de manifestada su intención de retirarse, la delegación venezolana presentó a los demás países un proyecto de protocolo tendiente a establecer los términos de su adhesión futura al proceso andino y en el cual se señalaba esencialmente lo siguiente:

- Venezuela podría suscribir el Acuerdo en cualquier tiempo;
- Venezuela tendría representantes en la Comisión, en el Comité Consultivo y en el Comité Asesor Económico y Social;
- Venezuela participaría en el Acuerdo en: la armonización de políticas económicas; la coordinación de planes de desarrollo; y la programación industrial.
- Venezuela tendría derecho a voto en la designación de Miembros de la Junta y en las Decisiones que pudieren afectarle.

Los demás países no discutieron el proyecto venezolano y, a su vez, entregaron otro elaborado por ellos. En él se indicaba que Venezuela po-

dría considerarse como suscriptor del Acuerdo si decidía incorporarse a él antes del 31 de diciembre de 1970, fecha prevista para la finalización de los estudios y trabajos preparativos. Durante este período, Venezuela tendría derecho a designar un observador ante la Comisión. A partir de esa fecha se aplicarían los procedimientos establecidos para el caso de adhesión.

Consideraciones finales

Las consideraciones que se hacen a continuación tienen por objeto dar una idea aproximada del ambiente en que se desarrollaron estas negociaciones y, aun cuando se trata de apreciaciones de menor importancia, no por ello dejan de contribuir a la mejor comprensión de los hechos ocurridos.

En primer lugar, la elección de Cartagena como sede de la reunión fue un acierto en todo sentido. Las sesiones se realizaron en el Hotel Caribe, situado a orillas del mar y dotado de todos los elementos necesarios para que el evento se desarrollara en las mejores condiciones. Las características del lugar permitieron mantener un adecuado balance entre los requerimientos de trabajo y el esparcimiento necesario para relajar las permanentes tensiones a que estaba sujeto el pequeño grupo de personas que tuvo sobre sus hombros la mayor parte de la responsabilidad.

El personaje más excéntrico que hubo en esta reunión fue, sin lugar a dudas, Vicente Cerro Cebrián, jefe de la delegación peruana. Hombre de gran experiencia en negociaciones internacionales se había destacado durante los años de embajador ante la ALALC por sus actitudes no siempre ceñidas a las normas del protocolo. Utilizando su experiencia y convencido de la conveniencia de mantener a sus contrincantes en permanente tensión, solía aprovechar a los periodistas ávidos de noticias para echar a correr algunas de su propia invención que provocaban sobresaltos entre las distintas delegaciones. Asimismo, solía llamar por teléfono a los distintos jefes de delegación para comunicarles que se estaban realizando reuniones entre algunos representantes y que era necesario estar alertas a lo que pudiese acontecer. Esta política le dió muy buenos resultados a Vicente Cerro y gracias a ella logró poner sobre ascuas a Jorge Valencia y a Salvador Lluch ^{31/}.

Esta guerra de nervios tuvo su punto álgido cuando declaró a los periodistas que la posición de Colombia era excesivamente intransigente y objetó algunas actuaciones del coordinador Jorge Valencia, el cual amenazaba con que el tren de la integración dejaría en la vía a varios países que no querían aceptar el proyecto de Acuerdo de Cartagena ^{32/}.

^{31/} Cerro solía llamar por teléfono a la habitación de Valencia, que era el cuartel general de colombianos y chilenos, para hacer presente algunas inquietudes o, simplemente, para plantear hechos desagradables. Fue tan efectivo el tratamiento que Valencia y Lluch saltaban de sus asientos cada vez que sonaba el teléfono y se resignaban a oír noticias inquietantes.

^{32/} Diario "El Tiempo", Bogotá 9 de mayo de 1969.

Como este tipo de declaraciones contribuía a crear un ambiente poco propicio para las negociaciones, el coordinador emitió un comunicado en el que señaló que, por acuerdo de los jefes de delegación, toda información a la prensa hablada o escrita sería entregada exclusivamente por ellos. La medida provocó la reacción de los periodistas que asistían en elevado número a la reunión, los que respondieron prohibiendo el acceso a la sala de prensa de toda persona ajena a los servicios periodísticos. En esas circunstancias Vicente Cerro dió otra demostración de su ingenio al no darse por aludido por la prohibición ya que él entraba a la sala de los periodistas en calidad de colega, por ser propietario de dos diarios en el Perú.

Aun cuando la designación de Lima como sede de la Junta estaba ya en marcha, no existía aún ningún pronunciamiento oficial y el tema seguía siendo motivo de preocupación y discusión. Surgió entonces una propuesta del jefe de la delegación ecuatoriana, José Pons Vizcaíno, para que Quito fuese considerada como aspirante a la sede, con el compromiso del gobierno ecuatoriano de donar un edificio para el funcionamiento del organismo comunitario en el caso de ser aceptada esa postulación. La hábil presentación del delegado ecuatoriano provocó gran revuelo y, desde ese momento, quedó de hecho establecido que el país favorecido con la sede estaría obligado a donar el edificio para el funcionamiento de la Junta. La designación definitiva de Lima como ciudad sede sólo se logró después de una intensa presión ejercida sobre el presidente Lleras, el cual se vió obligado a aceptar para evitar el rompimiento del consenso tan difícilmente logrado.

SUSCRIPCION DEL ACUERDO

El 26 de mayo de 1969, en una brillante ceremonia celebrada en el Palacio de San Carlos en Bogotá, el Acuerdo de Integración Subregional fue firmado por los siguientes plenipotenciarios:

- Por Bolivia, Tomás Guillermo Elío;
- Por Colombia, Jorge Valencia Jaramillo;
- Por Chile, Salvador Lluch Soler;
- Por Ecuador, José Pons Vizcaíno; y
- Por Perú, Vicente Cerro Cebrián.

El canciller colombiano, Alfonso López Michelsen, condecoró a todos los plenipotenciarios a nombre del gobierno de su país y resaltó su dedicación y esfuerzo para alcanzar la meta tan arduamente perseguida. Hubo algunos discursos muy emotivos en los cuales se resaltó la trascendencia del momento que se estaba viviendo, no sólo para los países que habían suscrito el acuerdo sino, además, para toda la América Latina.

En relación con la firma del Acuerdo en sí misma, es necesario aclarar el porqué de la firma ad referendum por parte de Bolivia, Ecuador y Perú. Ecuador tuvo que hacerlo porque la Constitución de ese país exigía

la ratificación de todo acuerdo multilateral por parte del Senado. La motivación del Perú fue diferente y obedeció a su decisión de utilizar la firma ad referendum como instrumento de negociación para asegurar la designación de Lima como sede de la Junta. La actitud de Bolivia, conforme a la constancia dejada por el jefe de esa delegación, obedeció a que "en vista de que los delegados de Ecuador y Perú firmarán ad referendum, su Gobierno le instruyó que suscriba el Acuerdo de Integración Subregional también ad referendum"^{33/}.

DECLARACION DE COMPATIBILIDAD POR PARTE DE LA ALALC

Quedaba todavía pendiente un problema muy delicado por resolver y que podía constituirse en una valla difícil de salvar para los países andinos.

De acuerdo con las Resoluciones 202, 203 y 222 de la ALALC, era necesario que el Comité Ejecutivo Permanente de la Asociación declarara la compatibilidad del Acuerdo recién firmado con el Tratado de Montevideo y las Resoluciones pertinentes. Existía profunda preocupación de que el CEP objetara algunos aspectos del Acuerdo que podían considerarse sobre el filo de la navaja entre lo autorizado y lo prohibido. Se temía que esa situación fuese aprovechada por países que habían demostrado en todo momento su escasa simpatía por los esquemas subregionales, como era el caso de Brasil. Había quienes incluso tenían temían que Venezuela, que había quedado tan dolida frente a los países signatarios del Acuerdo, pudiera aprovechar la oportunidad para tomar su desquite.

Para hacer frente a cualquiera emergencia se encargó a Felipe Salazar de que, con la asesoría de Guillermo Maldonado, redactara un documento que sirviese de explicación de los objetivos y mecanismos del Acuerdo.

El 10 de junio de 1969, los representantes ante el CEP de los cinco países suscriptores hicieron entrega al Comité del texto del Acuerdo para su consideración.

El 3 de julio se realizó en Montevideo una reunión de los países signatarios y en ellas se decidió que la Comisión Mixta ya había cumplido su cometido y correspondía a una Comisión Provisional encargarse de todos los aspectos destinados a poner en marcha el Acuerdo. En esta reunión, que se denominó Preparatoria de la Comisión Provisional, se estudió principalmente la estrategia para obtener la declaración de compatibilidad de parte del CEP y se decidió realizar los trabajos de orden técnico necesarios para adoptar las primeras decisiones del proceso, conforme a una pauta elaborada por un grupo de expertos de los Países Miembros.

El 4 de julio tuvo lugar una sesión extraordinaria del CEP, presidida por el representante de Colombia, Alfonso Patiño, en la cual se dió comienzo al examen del Acuerdo con una exposición de Jorge Valencia. Fue ésta

^{33/} Acta Final de la Segunda Sesión de la VI Reunión de la Comisión Mixta.

una presentación muy concisa y limitada a los aspectos fundamentales del Acuerdo, elaborada momentos antes de iniciarse la reunión. Esta improvisación obedeció a que el documento elaborado por Felipe Salazar por encargo de la Comisión Mixta resultó ser demasiado detallista y, a juicio de la mayoría de los delegados, presentaba el peligro de provocar reacciones desfavorables entre los países no signatarios ^{34/}.

Jorge Valencia destacó con especial énfasis que el Acuerdo no constituía un esfuerzo de desarrollo autárquico de los Países Miembros sino, por el contrario, estaba destinado a facilitar la participación de esos países en el Tratado de Montevideo y a establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común. Señaló igualmente la estrecha vinculación jurídica existente entre ambos esquemas, como consecuencia de la cual el Acuerdo de Integración Subregional formaba parte de la estructura jurídica de la Asociación.

Al término de su intervención, Jorge Valencia señaló que tanto él como sus compañeros de la Comisión Mixta estaban a disposición de las demás representaciones para absolver todas las consultas que se desearan formular. En respuesta a este ofrecimiento, las representaciones de Brasil, Argentina y México formularon preguntas acerca de gran parte de las normas del Acuerdo. Como éstas eran muchas y muy extensas, Jorge Valencia solicitó plazo hasta el día siguiente para evacuar las respuestas del caso, de común acuerdo con sus colegas de la Comisión.

Jorge Valencia, en conversación que sostuvo con el autor en 1977 con motivo de la elaboración de este trabajo, señaló la importancia de los hechos acaecidos con motivo de la declaración de compatibilidad y recordaba el ambiente de pesimismo que reinaba entre los expertos nacionales después de conocer las preguntas de las demás representaciones. En esa reunión, en la que participaron Jorge Valencia, Salvador Lluch y Carlos Alzamora en representación de la Comisión Mixta, el primero manifestó que iba a resultar muy difícil dar respuesta satisfactoria a todas las preguntas formuladas, especialmente a las de Brasil.

Se constituyeron dos grupos de trabajo para preparar las respuestas. El grupo jurídico original estaba bastante disminuído numéricamente ante la negativa de Felipe Salazar de participar y porque Gustavo Fernández no se había incorporado aún a la reunión ^{35/}. Esa misma noche se entregó el resultado del trabajo a los miembros de la Comisión, los cuales le impartieron su aprobación. Al día siguiente por la mañana y después de mucha insistencia se logró convencer a Felipe Salazar de reintegrarse al grupo y él se encargó de pulir el trabajo realizado y traducirlo a un impecable

^{34/} Esta decisión de no utilizar el documento mencionado causó profundo malestar en Felipe Salazar, el cual repitió la actitud que había adoptado en Cartagena al enterarse de que Lima sería la sede de la Junta. Al igual que en esa oportunidad, se marginó de los trabajos que se realizaron para obtener la declaración de compatibilidad.

^{35/} Ante la imposibilidad de contar con dichas personas el autor decidió encerrarse en una habitación del Hotel Victoria Plaza y procedió a dar forma a las ideas que le habían surgido cuando se estaban formulando las preguntas.

castellano. En las primeras horas de la tarde se reunieron los tres grupos de trabajo y se aprobó el texto definitivo de las respuestas.

La reunión con el CEP se reanudó el 5 de julio, por la tarde, con la lectura de las respuestas por parte de Jorge Valencia, el cual cumplió su cometido en forma por demás brillante y conforme a una estrategia que consistió en negarse a conceder interrupciones durante el curso de su exposición y ofrecer dar mayores explicaciones al término del mismo, si ello fuese necesario.

Las demás representaciones quedaron impresionadas por la contendencia de la exposición y algunas de ellas sólo manifestaron que debían tener algo de tiempo para estudiar las respuestas antes de dar a conocer su posición final. Por tal motivo, se fijó el 9 de julio como la fecha para realizar la nueva reunión ^{36/}.

Desde un comienzo se percibió en la mayoría de los países un ambiente favorable a la declaración de compatibilidad, pero había tres elementos que contribuían a plantear algunas dudas:

a) La escasa simpatía demostrada por Brasil en relación con la creación del Grupo Andino, motivada principalmente porque la unión de cinco países en un proceso de integración de las características del que se sometía al CEP, constituía un revés a la hegemonía que ese país deseaba establecer a nivel latinoamericano. Había una virtual distribución de zonas de influencia entre México y Brasil en virtud de la cual el primero de los nombrados ejercía su predominio en Centroamérica y el Caribe, mientras que el segundo establecía su centro de operaciones en América del Sur. Esta circunstancia, unida a la creciente pérdida de influencia que estaba sufriendo Argentina como consecuencia de sus problemas internos, configuraban un panorama muy propicio para las aspiraciones de Brasil, que se veían ahora amenazadas con la aparición de un nuevo frente de cinco países estrechamente unidos en un proceso de desarrollo conjunto de largo alcance;

b) La indecisión de México lo hacía aparecer como una gran incógnita que en cualquier momento podía reaccionar en forma negativa, ya fuese por acompañar a Brasil en su actitud opositora o bien con el sólo objeto de prolongar las deliberaciones;

c) En la reunión del 4 de julio, el representante de Paraguay, Delfín Ugarte Centurión, manifestó que su país apoyaba la creación del Grupo Andino pero que era necesario introducir algunas adecuaciones en el Acuerdo que establecieran el derecho de ese país a incorporarse al proceso cuando lo deseara y que se le hicieran extensivas todas las ventajas concedidas a Bolivia y el Ecuador sin tener que recurrir al procedimiento contemplado en el mismo Acuerdo.

Presionados por el cumplimiento del plazo de treinta días que tenía el CEP para pronunciarse, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 222

^{36/} Un hecho que denota la impresión que provocó la lectura del informe lo protagonizó Luciano Silva Cisneros, miembro de la delegación de Perú, al señalar que la explicación había sido tan buena que hasta él mismo había quedado totalmente convencido.

de la ALALC, el día 9 de julio se inició la reunión en medio de un ambiente de tensión y expectativa que llegó a su momento álgido cuando la representación de Brasil solicitó una semana de plazo para pronunciarse.

Las representaciones de Colombia y Chile reaccionaron de inmediato aduciendo que el plazo de 30 días que tenía el CEP para pronunciarse acerca de la compatibilidad estaba establecido en virtud de una delegación de facultades concedida por la Conferencia y que, en consecuencia, no podía el Comité introducir modificación alguna al respecto.

Argentina y México acudieron en ayuda de Brasil y señalaron que éste era un procedimiento de común ocurrencia en la ALALC y que se debía atender la solicitud.

Como la discrepancia acerca de este punto más bien procedimental amenazaba con echar por tierra todo lo avanzado, el presidente del CEP propuso un breve receso para buscar alguna solución a través de contactos personales. Una vez reiniciada la reunión se decidió entrar en un receso de cuarenta y ocho horas, consenso que se logró sólo una vez que se hubo acordado que todas las demás representaciones, excepto la de Brasil, expresarían oficialmente en ese momento que estaban en situación de aprobar la compatibilidad solicitada. Fue aquí donde Brasil perdió su carta de triunfo ya que le iba a resultar muy difícil pedir una nueva prórroga o emitir su voto en contrario.

El sábado 11 de julio se reanudó la reunión y en ella el representante del Brasil, Maury Gurgel Valente, manifestó que “a pesar de que no contaron con tiempo suficiente para proceder a un examen exhaustivo del nuevo instrumento internacional, las autoridades brasileñas acaban de manifestarse, como era esperado, favorablemente a la compatibilidad del Acuerdo de Integración Subregional con el Tratado de Montevideo y con las normas aplicables de la Asociación”. Al concluir su intervención señaló “En estas condiciones, la Representación del Brasil propone formalmente que sea aprobado por aclamación el Acuerdo de Integración Subregional Andino, que, siendo el primogénito, esperamos se torne el hijo dilecto del Tratado de Montevideo”^{37/}.

La proposición brasileña fue acogida por todas las demás representaciones y, de este modo, el Acuerdo fue declarado compatible por aclamación.

El CEP declaró la compatibilidad dictando la Resolución 179 y, por efectos de la ficción del “cuarto de hora intermedio” con que se denominó la suspensión de la reunión más allá del plazo establecido, la fecha de esa Resolución es el 9 de julio y no el 12 como efectivamente sucedió.

En esta Resolución dos cosas merecen destacarse. La primera es su artículo segundo que dispone: “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 nom-

^{37/} Un detalle curioso en relación con esta declaración es que ella fue hecha en idioma portugués, a pesar de que el representante del Brasil tenía un completo dominio del español.

bre de los países firmantes del Acuerdo de Integración Subregional, re-
frendadas por los Representantes de dichos países, forman parte de la
presente Resolución". De esta manera, se confirió a las mencionadas expli-
caciones el carácter de interpretación auténtica del texto del Acuerdo a
través de una norma aprobada por todas las representaciones.

El segundo aspecto es la petición del Paraguay para incorporar una
norma en el Acuerdo relacionada con su derecho a incorporarse a él. La
solución se logró mediante la inclusión de un tercer artículo que dispone
que "Los países de menor desarrollo económico relativo que adhieran al
Acuerdo de Integración Subregional de que trata esta Resolución, ten-
drán pleno derecho a un tratamiento similar al que se establece en el mis-
mo en favor de Bolivia y el Ecuador. Igualmente se entiende que para di-
cha adhesión serán aplicables las Resoluciones 222 (VII) de la Conferen-
cia y 165 del Comité Ejecutivo Permanente".

La representación de Venezuela no demostró en ningún momento una
actitud poco amistosa hacia los países firmantes del Acuerdo. Antes bien,
desde un comienzo ofreció su apoyo desinteresado.

Declarada la compatibilidad, sólo faltaba que tres países firmantes
comunicaran su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC para la
entrada en vigor del Acuerdo. Esta se produjo el 16 de octubre de 1969, al
recibirse la ratificación del gobierno de Perú.

Las comunicaciones de los cinco países fueron como sigue:

- Colombia, el 8 de septiembre
- Chile, el 8 de septiembre
- Perú, el 16 de octubre
- Ecuador, el 21 de noviembre
- Bolivia, el 27 de noviembre

Mientras Colombia y Chile aprobaron el Acuerdo mediante Decretos del
Poder Ejecutivo, en los demás casos se recurrió a la fórmula de la ratifica-
ción. El gobierno de Perú lo hizo a través de un Decreto Ley, el boliviano
mediante un Decreto Supremo y el ecuatoriano dispuso su ratificación por
vía parlamentaria.

La fórmula elegida por Colombia y Chile estuvo a punto de transfor-
marse más tarde en un serio problema de orden jurídico que pudo llegar a
comprometer la existencia misma del Acuerdo en esos países. En Colom-
bia se demandó la nulidad del Acuerdo y la Corte Suprema de ese país si
bien no acogió el recurso presentado, dejó entrever en su fallo que el proce-
dimiento utilizado para ponerlo en vigor no había sido el adecuado. Esto
llevó con posterioridad al gobierno colombiano a solicitar la aprobación
del Acuerdo por el Parlamento, el cual sancionó su existencia mediante
la Ley 8a. de 21 de marzo de 1973.

Primer Período o Etapa Imaginativa

LOS ORGANOS PRINCIPALES DEL ACUERDO

El período al que se ha denominado como la etapa imaginativa se inicia con las dos reuniones de la Comisión Provisional en las cuales se adelantaron los estudios para poner en marcha el Acuerdo de Cartagena, y se prolonga hasta el 31 de diciembre de 1972, inclusive. Es este el período de la mística por la integración, en el cual coincide la existencia de una Comisión, de muy alto nivel político, imbuída de un admirable espíritu de cooperación, con la designación de una Junta muy bien conformada técnicamente, dotada de capacidad creativa inagotable y de la decisión inquebrantable de sacar adelante un proceso de tanta proyección como el del Acuerdo de Cartagena.

Pasaron por la Comisión y dejaron profunda huella Jorge Valencia y Raúl Arbeláez por Colombia, Alfredo Olmedo y Juan Pereira por Bolivia, Juan Somavía, Gastón Illanes y Edgardo Floto por Chile, Vicente Burneo, Luis Gómez y Francisco Rosales por Ecuador y Luis Barandiarán por Perú. Algunos de ellos lo hicieron en el carácter de ministros de Estado de sus respectivos gobiernos, como en el caso de Jorge Valencia, Vicente Burneo y Francisco Rosales, mientras otros, sin ser ministros, tenían el rango de tales: Juan Somavía, Luis Gómez Izquierdo y Luis Barandiarán.

Esta Comisión tomó muy en serio su papel de organismo constructor de la integración y emprendió la formulación de las normas más trascendentales aprobadas hasta ahora en el proceso, tales como las Resoluciones 24, 25, 28, 29, 30, 40, 46, 49 y 57.

La Junta, integrada por un abogado colombiano, Felipe Salazar, un ingeniero chileno, Salvador Lluch, y un economista ecuatoriano, Germánico Salgado, cumplió durante esta etapa un papel destacadísimo, muy de acuerdo a los requerimientos de un proceso ambicioso y con mecanismos novedosos nunca antes utilizados en otro esquema de integración. Corres-

pondió a esta Junta desarrollar los compromisos establecidos en el Acuerdo en forma muy genérica. Debíó equilibrar la defensa de principios de gran valor económico y social con el pragmatismo que requiere un proceso de desarrollo conjunto basado fundamentalmente en la programación sectorial. Todo ello fue cumplido en forma impecable y si alguna crítica puede hacerse a la labor de la Junta en este período sería el haber hecho demasiadas cosas, pero jamás podría culpársele de omisión.

Habría resultado muy difícil encontrar una mejor fórmula para integrar un equipo que se complementara en forma tan armónica como lo hizo la Junta elegida. No sólo por el grado de complementación profesional, que no fue un elemento para su designación, sino, muy especialmente, por el aspecto humano. Se ha señalado anteriormente que esa comprensión existía entre Jorge Valencia y Salvador Lluich, pero el primero de ellos había adquirido un compromiso de carácter político con Misael Pastrana Borrero, entonces candidato a la presidencia de Colombia, y rechazó el ofrecimiento que le formularon las autoridades de casi todos los Países Miembros para ocupar un cargo en la Junta. A pesar de la intervención personal de los presidentes Lleras y Frei, Jorge Valencia se mantuvo firme en su posición. Este rechazo provocó una reacción negativa en Salvador Lluich como consecuencia de la gran identidad que habían alcanzado ambos, tanto en el plano personal como en el conceptual. Salvador Lluich propuso varios nombres de chilenos para el cargo, entre los que puede citarse a Sergio Molina y al propio Gabriel Valdés, pero la decisión del presidente Frei lo obligó a deponer su actitud y a aceptar la designación. Salvador Lluich no tuvo después motivo alguno para arrepentirse de su decisión, mas aun, entre él y Felipe Salazar nació una gran amistad que se ha mantenido inalterable hasta la fecha. Germánico Salgado, el menos conocido para los que habían trabajado hasta ese momento en el Acuerdo, tenía una interesante trayectoria internacional que, junto con sus condiciones personales, hicieron de él un elemento importante para que la Junta actuase como cuerpo técnico sumamente expedito y orgánico.

En este primer período le correspondió a Felipe Salazar desempeñar el papel más ejecutivo y lo hizo en forma brillante. Su tenacidad y audacia fueron elementos esenciales para la aprobación de Decisiones tan importantes como la 24 y la 46. Salvador Lluich, por su parte, se ganó la confianza de las autoridades de los Países Miembros con su entrega idealista a la causa de la integración. Frente a la posición de sus dos colegas, que a veces llegaba a ser extrema, Germánico Salgado sabía introducir consideraciones de tipo pragmático que hacían que las decisiones definitivas tuvieran, por lo general, un alto grado de aceptación en la Comisión.

La Junta empezó a funcionar en diciembre de 1969 y en una reunión preliminar designó director-secretario a Javier Silva Ruete. La creación de este cargo fue el resultado de una embestida diplomática de la cancillería peruana en el curso de la Primera Reunión de Cancilleres de los Países del Grupo Andino, celebrada en Lima en noviembre de ese mismo año. La insistencia peruana estuvo a punto de provocar la renuncia de la Junta, recién designada en el transcurso de esa misma reunión, no por resistencia a la persona de Javier Silva, sino en defensa de la independen-

cia del órgano técnico comunitario para establecer su propia estructura y designar a su personal ^{38/}.

RESPALDO POLITICO DE LOS PAISES MIEMBROS

La posición oficial de los Países Miembros frente al Acuerdo comenzó a modificarse virtualmente a partir del primer año de su aplicación, como consecuencia de los cambios de gobierno sucedidos en ese lapso. Estos cambios en algunos casos significaron profundas modificaciones en la posición de los países frente a la integración.

Parte importante del éxito alcanzado al suscribir el Acuerdo se debió a la gran identidad de propósitos que había entre los gobiernos de Colombia y Chile y a un alto grado de compatibilidad entre las políticas nacionales de desarrollo de ambos países. Sin embargo, en 1970 comienza a producirse una serie de hechos que repercuten necesariamente en el desarrollo del Acuerdo.

a) En agosto de 1970 finalizó el período presidencial de Carlos Lleras y asumió el conservador Misael Pastrana. Este hecho afectó la participación colombiana únicamente en la medida de lo que significaba el aporte personal de Carlos Lleras al proceso. Desde el punto de vista político, el nuevo gobierno formaba parte del esquema de Frente Nacional que gobernó a Colombia durante más de quince años y participaron en él propulsores decididos de la integración como es el caso de Jorge Valencia.

En todo caso, en el nuevo gobierno aumentó la participación del sector privado en las decisiones nacionales.

En diversos foros realizados con participación de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación de Empresas Metalúrgicas (FEDEMETAL) y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se manifestó que la existencia de regímenes económicos y políticos tan dispares como los existentes en el Grupo Andino, luego de la asunción de Allende en Chile, introducía un factor de distorsión que beneficiaba a los países con economía estatal pues éstos estaban en condiciones de incentivar producciones y efectuar reducciones arancelarias con absoluta libertad, mientras en países como Colombia existían grandes limitaciones al respecto.

Los exportadores colombianos, reunidos en ANALDEX, señalaban que el Pacto Andino llegaría a su meta hasta donde la situación chilena se

^{38/} A partir del 15 de enero de 1970 se procedió a alquilar tres departamentos ubicados en el piso 7 del Hotel Crillón, para luego alquilar la totalidad del mismo piso y dar cabida al personal que comenzaba a crecer en la medida en que se iniciaban las labores que derivaban del cumplimiento del Acuerdo. La Junta siguió funcionando allí hasta el mes de junio, a la espera de que se concluyera el contrato de compra-venta del edificio que iba a donar el gobierno de Perú, situado en la Avda. Arequipa, esquina de Santa Cruz. Al decidir el gobierno peruano que era más conveniente construir un edificio ad hoc, la Junta se trasladó a un edificio ubicado en la Avda. 2 de Mayo, en el que funcionó hasta que pasó a ocupar definitivamente el local donado por el gobierno peruano.

clarificara pues la existencia del gobierno socialista de Chile ya había provocado problemas de competencias de mercado ^{39/}.

Sin embargo, existía en los círculos privados colombianos una buena disposición para cooperar con el socio-problema. Un ejemplo de ello lo constituye la opinión de un alto ejecutivo de la Corporación Financiera Colombiana que señaló que Chile necesitaba más de Colombia en ese momento que Colombia de Chile, debido a los intentos de bloqueo de que era objeto. Postulaba que Colombia patrocinara un acercamiento con ese país pues consideraba más peligroso aislar a Chile, en la forma utilizada con Cuba, con el resultado de un cuadro internacional más complicado ^{40/}.

b) En noviembre de 1970 asumió el poder Salvador Allende y comenzó a aplicarse en Chile lo que se denominó como la "vía pacífica hacia el socialismo".

La primera reacción del gobierno de la Unidad Popular fue sin lugar a dudas positiva puesto que se confirmó en sus cargos a la mayoría de las personas que habían participado en representación de Chile en la fase de elaboración del Acuerdo y en el primer año de su funcionamiento. Juan Somavia continuó en su cargo de secretario ejecutivo de la Secretaría Chilena ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Este, por su parte, mantuvo a la casi totalidad del personal que estaba prestando servicios a esa fecha en la Secretaría y se aprovechó así la experiencia adquirida durante esos años. Esto permitió defender internamente una posición nacional que por momentos llegó a mostrarse como insostenible, y, al mismo tiempo, facilitó la comprensión de la posición chilena a nivel andino. A ello podría agregarse que tres funcionarios que habían estado trabajando para la Junta desde los inicios de sus actividades pasaron a desempeñar funciones importantes en el nuevo gobierno chileno: Augusto Bermúdez (en el Banco Central), Guillermo Pavez (ministerio de Relaciones Exteriores) y Raúl Maldonado (Cerex).

Para el nuevo gobierno el Acuerdo de Cartagena tenía un especial interés de orden político, pues no sólo le permitía participar en un grupo de países que podrían servirle de ayuda efectiva en el caso de un bloqueo económico similar al de Cuba sino, además, contribuía a un mayor acercamiento con algunos de sus vecinos limítrofes. Para llevar a cabo su política de reemplazo de las estructuras existentes, las autoridades chilenas tenían que dedicar todos sus esfuerzos a los cambios estructurales nacionales, lo cual requería que los asuntos limítrofes del país pasasen a un segundo término.

Sin embargo, la desorganización que se notó desde un comienzo en la gestión del gobierno y la intransigencia de ciertas posiciones internas entre los propios partidos gobernantes afectaron también la participación del país en el Acuerdo Subregional. Existía por un lado un grupo que apoya-

^{39/} Dora Rothlisberger. Colombia: Actores y Agentes Políticos Internos. Variables Políticas de la Integración Andina. U. C. 1974.

^{40/} Ibid.

ba firmemente el proceso de integración y que siempre respondió en forma positiva a los requerimientos de los órganos del Acuerdo o de los demás Países Miembros. Este grupo estaba constituido principalmente por el propio Salvador Allende y por el canciller Clodomiro Almeyda y todo su equipo. Un hecho que sirve para confirmar lo aseverado es el ocurrido con la embajada de Chile en Lima cuya importancia era determinante para las relaciones del país dentro del Acuerdo.

A la llegada de Luis Jérez, nuevo embajador de la Unidad Popular, todo el personal radicado en Lima no sólo no era simpatizante de las ideas marxistas sino, aun más, si hubiera que ubicarlos en algún partido político por sus simpatías personales, todos ellos podrían haber sido considerados como "nacionales", es decir, de derecha. Sin embargo, el nuevo embajador solicitó la ratificación de todo su personal y jamás demostró haber tenido motivo para arrepentirse de su decisión.

Existía otro grupo para el cual el Grupo Andino no estaba entre las prioridades de política nacional y sostenía que lo esencial era aumentar en lo posible los vínculos con el mundo socialista. En una visita que realiza a Chile un grupo de trabajo de la Junta, el director de la Oficina Nacional de Planeación manifestó enfáticamente que Chile no debía preocuparse de un mercado tan pequeño como el andino porque tenía a su disposición otros mercados más interesantes como era el caso del mercado chino. Curiosamente, en regímenes tan opuestos como el de la Unión Popular y el actual gobierno de Chile, se ha utilizado el mismo argumento para justificar políticas económicas totalmente antagónicas.

El apoyo político a la integración fue mucho más efectivo desde el punto de vista de sus manifestaciones externas que en la realidad interna y tuvo su máxima expresión en la gira que realizó Allende por los Países Andinos. Visitó Ecuador, Colombia y Perú entre el 24 de agosto y el 3 de septiembre de 1972. En estos países suscribió sendas Declaraciones Conjuntas con los presidentes respectivos, José María Velasco Ibarra, Misael Pastrana y Juan Velasco Alvarado. En todas ellas se reafirmó el respaldo de los gobiernos al Acuerdo de Cartagena. Durante su estada en Lima, Allende visitó la sede de la Junta y resaltó en forma decidida la necesidad de aunar esfuerzos para que el Pacto Andino diera los frutos que de él se esperaban.

Bolivia no estuvo incluida en esa gira presidencial como consecuencia de la inexistencia de relaciones diplomáticas entre ambos países. Sin embargo, durante la presidencia de Juan José Torres dichas relaciones estuvieron a punto de reanudarse e incluso se afirma que estaba en marcha en aquella época un proyecto conjunto para solucionar la mediterraneidad de Bolivia.

No obstante, el modelo chileno planteaba problemas cada vez más frecuentes y profundos a la marcha del proceso andino que no podían solucionarse con simples declaraciones, aun cuando el nivel de quienes las hicieran fuese muy alto. La situación de balanza de pagos de ese país era realmente aflictiva y, como se le habían cerrado la mayor parte de las líneas de crédito privadas, su capacidad de importación fue haciéndose cada vez

más limitada. Esto lo obligó a destinar un porcentaje considerable de su disponibilidad de divisas para resolver los problemas derivados de la escasez de productos alimenticios. Para nadie era un misterio la difícil situación económica en que se encontraba el país, y que, a pesar de los denodados esfuerzos de sus autoridades para no dañar el comercio con el área andina, resultaba muy difícil exportar a Chile no sólo nuevas producciones sino incluso aquellas que incidían en productos que ya eran objeto de intercambio.

Un informe entregado a la Junta por un grupo de sus funcionarios encargados de analizar los obstáculos al comercio subregional, al referirse al caso chileno dice "en nuestra opinión, el problema de Chile en estos momentos es de una aguda crisis de balanza de pagos, sumado a un problema en escalada en materia de abastecimiento de alimentos, lo cual obliga al Gobierno a utilizar sus divisas en la adquisición de aquello que es indispensable para el país, sin que las corrientes de comercio se vean incentivadas por el Programa de Liberación del Acuerdo"^{41/}. El informe agrega que los monopolios de importación, las modalidades que utilizan los organismos del Estado y el escaso efecto que tiene el Arancel Externo Mínimo Común en las importaciones estatales son elementos distorsionantes del intercambio.

c) El tercer cambio político de importancia se produjo en noviembre de 1970 en Bolivia, al ser depuesto Alfredo Ovando, suscriptor del Acuerdo, por una Junta Militar presidida por Juan José Torres. Este último pasó luego a desempeñarse como jefe del gobierno hasta agosto de 1971, fecha en la que asumió el poder Hugo Banzer.

Durante el corto lapso que duró el gobierno de Torres, se mostró como defensor de una política de extrema izquierda en la cual se trató de hacer una serie de cambios estructurales para los cuales el país no se encontraba preparado. Fue en esa etapa en la que estuvieron a punto de reanudarse las relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile.

d) El gobierno peruano, por su parte, estaba empeñado en aplicar una política de profundos cambios estructurales tales como la reforma agraria y la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas en que trabajaban. La Ley de Industrias, dictada el 27 de julio de 1970, estableció las modalidades de participación laboral tanto en la propiedad como en la dirección de las empresas y allí se inició el divorcio entre el sector industrial y privado y los elaboradores de las políticas de desarrollo nacionales. Asimismo, el Estado comenzó a intensificar su participación en la actividad económica del país a través de diversos planes de inversión y el fortalecimiento de las instituciones financieras oficiales, junto con otras medidas que iban limitando gradualmente el campo de acción del sector privado.

Según Enrique Bernales, "Para el programa político de los militares, la integración andina es factor importante, pues según hemos podido veri-

^{41/} Documento de la Junta J/CP/1, de 23 de marzo de 1972.

ficar, dicho proceso está ligado a la misma programación interna del desarrollo y tiene efectos positivos en cuanto a imagen del proceso peruano en el campo de las relaciones internacionales"^{42/}. Esta importancia que dió Perú a la integración hizo que el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75 incluyera la variable integración señalando que "las transformaciones socio-económicas profundas en las que el Perú se encuentra abocado no podrán alcanzarse en forma aislada ya que la estructura internacional de poder limita nuestras posibilidades de quebrar el sistema de dominación-dependencia prevaleciente. En consecuencia, la integración latinoamericana constituye un instrumento para aumentar nuestra capacidad de acción en el contexto mundial"^{43/}.

e) Ecuador se mantuvo durante este período en actitud de expectativa. El sector privado de ese país tuvo una posición preponderante en las decisiones gubernamentales que decían relación con el proceso de integración. Buena señal de ello la constituyó la designación de representantes ante la Comisión de dos destacadas personalidades del sector privado: Edgar Terán y Francisco Rosales. Mientras el primero mostró siempre una actitud reticente frente al Acuerdo y a algunas Decisiones específicas como la 24, Francisco Rosales se incorporó de lleno a la idea de la integración y fue uno de los presidentes más destacados con que ha contado la Comisión hasta ahora. Su fino sentido del humor permitió en más de una oportunidad salvar momentos difíciles en el seno de la Comisión.

Durante este primer período del Acuerdo se realizaron tres reuniones de cancilleres de los Países Miembros y en todas ellas hubo declaraciones de amplio apoyo al proceso andino. En la tercera, efectuada en Lima el 19 y 20 de junio de 1973, la Junta entregó un informe de evaluación que permitía, según propias palabras del coordinador, Salvador Lluch, "apreciar, año a año, no solamente los resultados alcanzados en las tareas normales de los órganos del Acuerdo, sino verificar si los principios solidarios que rigen la marcha de este proceso histórico están presentes en todas y cada una de sus manifestaciones".

En su informe, el coordinador tocó por primera vez el tema de la subsistencia de medidas restrictivas que podrían perturbar el clima de armonía y serenidad requerido para atravesar el umbral de decisiones que orientarían el futuro de la subregión. El siguiente párrafo de este informe demuestra cierta dosis de excesiva confianza por parte de la Junta, como resultado de la cual aparecen disminuídos algunos problemas existentes. "Sin embargo, la Junta, en su condición de órgano técnico del Acuerdo y de guardián celoso del cumplimiento de los compromisos adquiridos, ha hecho un estudio a fondo de la situación planteada por la existencia de restricciones que debieran ser eliminadas y ha encontrado las bases jurídicas necesarias que le permiten ejercer a plenitud las facultades que le otorga el Acuerdo respecto de estas materias, si tales obstáculos persisten". En

^{42/} Enrique Bernal, Perú: Actores y Agentes políticas internas del proceso de integración andina. Variables políticas de la integración andina UC. 1974.

^{43/} Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975.

realidad esos primeros brotes de incumplimiento representaban algo más que un problema jurídico pues hacían evidente una falta de convicción acerca de la posibilidad de alcanzar las metas fijadas.

El Acta Final de la Tercera Reunión de Cancilleres hace una referencia a la evaluación realizada y señala: "consignamos nuestra cabal satisfacción por los importantes y progresivos avances logrados en la integración andina desde nuestra última reunión. Se ha registrado un aumento considerable de nuestro mutuo comercio, triplicando las cifras de 1968 y alcanzando ya un monto cercano a los 180 millones de dólares, así como permitiendo un cambio cualitativo en las exportaciones, al incorporar un creciente número de productos manufacturados. Todos los plazos establecidos por el Acuerdo de Cartagena para la adopción de decisiones se han cumplido rigurosamente".

En otra, parte los cancilleres afirman que "detrás de todos estos avances, comprobamos la vigencia permanente de una sólida voluntad política, dispuesta a impulsar la profundización de un proceso surgido del convencimiento de que los esquemas de integración hasta ahora conocidos, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, se han concebido especialmente para estructuras económicas diferentes a las nuestras. Es oportuno reiterar la firme voluntad de avanzar y consolidar los objetivos de la integración andina y superar las dificultades que plantea un proceso tan complejo y ambicioso como el nuestro".

En resumen, a pesar de los cambios producidos, no hubo ningún jefe de gobierno que durante ese período no expresara su vocación integracionista.

En las giras presidenciales y en las reuniones de cancilleres la integración y el decidido apoyo de los respectivos gobiernos fueron temas del diario vivir. Los ministros de Industria y Economía de los Países Miembros, reunidos en Bogotá, declararon que la programación conjunta constituía uno de los mecanismos fundamentales del Acuerdo y convinieron en la necesidad de acelerar su ejecución específica, adoptando los procedimientos que permitieran el máximo aprovechamiento de dicho mecanismo ^{44/}. Recomendaron a la Junta elaborar un calendario para la preparación y presentación de propuestas de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; convinieron en la necesidad de incrementar el intercambio comercial y recomendaron a la Comisión la elaboración de un mecanismo para armonizar los planes de desarrollo industrial de cada país con los requerimientos de la programación a nivel subregional.

Comenzaron también a conocerse los gremios de profesionales como resultado de una serie de encuentros tales como el Primer Congreso de Abogados del Grupo Andino, la Primera Reunión de Desarrollo y Coordinación de la Enseñanza de Ingeniería de la Región Andina, la reunión de los representantes de las Asociaciones Hoteleras, y la Conferencia Odontológica Subregional Andina.

^{44/} Documento JUN/di 11. 4 de junio de 1971.

Otros elementos importantes fueron la designación de observadores de varios gobiernos y organismos internacionales ante la Junta y la constitución de las Comisiones Mixtas Andino-Argentina y Andino-Mexicana. A través de estos elementos se inició un contacto fluido con otros esquemas de integración y con algunos países que ofrecieron prestar su apoyo a la Junta, como fue el caso de Canadá. Durante este período se esgrimió mucho un principio de orden político al cual se denominó "pluralismo ideológico". Se sostenía que dentro del Acuerdo de Cartagena cada País Miembro podría tener el tipo de gobierno que quisiera sin afectar los fundamentos esenciales del proceso de integración. En consecuencia, la coexistencia de sistemas tan dispares como el de Chile en tiempos de Allende y el de Colombia no constituía incompatibilidad y ambos podrían seguir funcionando dentro del Acuerdo y cumpliendo sus compromisos en la subregión.

Este pluralismo ideológico que permitió la permanencia de Chile dentro del Pacto Andino en este período resultó absolutamente impracticable. El Acuerdo de Cartagena fue formulado dentro del marco de economías capitalistas, que era la realidad imperante en el año 1969 en todos los Países Miembros. Jamás se pensó en que pudiera producirse un cambio tan radical como el que tuvo lugar en Chile. Para el Acuerdo es indiferente el tipo de gobierno que exista en cada país siempre que su sistema económico esté encuadrado dentro del esquema capitalista. Podrían ser gobiernos democráticos o dictatoriales pero, en todo caso, capitalistas. Resulta prácticamente imposible desarrollar fórmulas de integración de las características del Acuerdo de Cartagena con la participación de países capitalistas y países socialistas, por cuanto existen entre dichos esquemas diferencias esenciales que no permiten establecer fórmulas de intercambio aplicables a ambos y; mucho menos, avanzar en la armonización de sus políticas económicas y sociales.

El autor de este trabajo solicitó su opinión sobre esta materia a Jorge Valencia y le preguntó si no existió una falta de previsión en el Acuerdo al no considerar como factible la ocurrencia de cambios políticos importantes en los Países Miembros que pusieran en peligro la consecución de los objetivos del proceso. En opinión del economista colombiano, el Acuerdo está basado precisamente en la existencia de un sistema capitalista en todos los Países Miembros y, en consecuencia, el pluralismo ideológico sólo puede darse dentro de ese sistema. La realidad latinoamericana permite presumir la existencia de cambios muy variados y sucesivos pero nunca se pensó en la posibilidad de que éstos fueran tan profundos como el ocurrido en Chile.

La tesis del pluralismo ideológico fue sustentada principalmente por Chile y Perú, en los momentos en que ambos países y Bolivia parecían haber elegido la vía de desarrollo socialista.

En su Tercera Reunión los cancilleres de los Países Miembros declararon: "deseamos destacar la forma como se manifiesta en el avance de la integración andina el principio fundamental del respeto al pluralismo ideológico, dándose significativo testimonio de la compatibilidad posible en torno a objetivos comunes más allá de las estructuras económico-sociales que cada país adopte".

f) Durante este primer período se desarrollaron las negociaciones para el ingreso de Venezuela que culminaron el 31 de diciembre de 1973 con el depósito del instrumento de adhesión de este país en la Secretaría de la Junta. Gran parte de este proceso tuvo lugar durante los años 1971 y 1972. Sin embargo, el tema se tratará a fondo en el Capítulo III, pues son muchos los efectos que derivaron de tales negociaciones y del tiempo invertido en llevarlas a cabo.

AVANCE FORMAL DEL ACUERDO

Para hacer un análisis del grado de avance del Acuerdo desde el punto de vista formal, es decir, en lo que se refiere a la aprobación de Decisiones y no a su cumplimiento, conviene hacer una consideración general previa y enseguida estudiar en detalle algunas Decisiones como la 24, la 46 y la 49.

APRECIACION GENERAL

Para el análisis general se han clasificado las Decisiones en seis grandes grupos, aplicando criterios subjetivos para obviar la dificultad que representa la gran variedad de aspectos que abarcan las 69 Decisiones aprobadas en el período.

- 1) Decisiones administrativas, que incluyen las de carácter procedimental y las presupuestarias (13).
- 2) Decisiones sobre armonización de políticas tales como las de inversiones extranjeras, doble tributación, empresas multinacionales y normas sobre fomento industrial (14).
- 3) Decisiones reglamentarias, incluyendo las que reglamentan funciones y las que crean Consejos u Organismos (16).
- 4) Decisiones relativas al Programa de Liberación en todas sus modalidades (18).
- 5) Decisiones en materia de programación sectorial (7).
- 6) Decisiones sobre Arancel Externo Mínimo Común (3).

El que aparezcan 71 Decisiones en lugar de las 69 enunciadas obedece a que existen dos con el mismo número, que son la 37 y la 37a. y la 57 y la 57a.

En el período comprendido entre el 21 de noviembre de 1969 y el 31 de diciembre de 1970, la Comisión celebró cuatro Sesiones Ordinarias y tres Extraordinarias y en ellas se aprobaron treinta Decisiones. La más importante de estas Sesiones fue la Tercera Extraordinaria que se desarrolló entre el 14 y el 31 de diciembre y en la cual tuvieron que aprobarse todas las Decisiones relativas a los compromisos establecidos en el Acuerdo que tenían como fecha límite el 31 de diciembre de 1970.

Estos compromisos eran:

- 1) Aprobar y someter a la consideración de los Países Miembros un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y, entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías (Artículo 27).

- 2) Establecer los mecanismos y procedimientos de carácter permanente que fueran necesarios para lograr la armonización de que trata el Artículo 26 del Acuerdo (Artículo 29).
- 3) Determinar los productos que se reservarían para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (Artículo 47).
- 4) Elaborar la nómina de productos no producidos para su desgravación inmediata (Artículo 50).
- 5) Seleccionar de esa nómina un grupo de productos cuya producción se reservaría a Bolivia y Ecuador (Artículo 50).
- 6) Adopción del punto inicial de desgravación para los productos de la nómina general de desgravación (Artículo 52).
- 7) Presentación de las listas de excepciones por los Países Miembros (Artículo 55).
- 8) Aprobar el Arancel Externo Mínimo Común (Artículo 63).
- 9) Aprobar nómina de productos que se liberarían en favor de Bolivia y Ecuador a partir del 1o. de enero de 1971 (Artículo 97, literal b).
- 10) Aprobar la nómina de productos agropecuarios para los efectos de la aplicación de cláusulas de salvaguardia (Artículo 74).

La firme decisión de la Junta de lograr el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo dentro de los plazos convenidos y el reconocimiento por parte de la Comisión de la importancia de hacerlo en esa forma, obligaron a un régimen de trabajo intensivo. La gran variedad de temas y el escaso personal profesional con que se contaba en esa fecha obligó a que en su mayoría éstos tuvieran que desempeñar varias funciones a la vez, lo que significó un recargo excesivo de trabajo, sin límite de horario ni descanso de fin de semana. El espíritu de cooperación y la real identidad de propósitos que existía entre los miembros de la Junta y casi todos sus funcionarios, permitieron presentar las Propuestas con la anticipación suficiente para ser estudiadas por los expertos nacionales de cada país y luego aprobadas por la Comisión dentro de los plazos establecidos.

Un hecho que hace aún más meritorio el esfuerzo desplegado es que para la mayoría de los temas no existían, a la firma del Acuerdo, estudios específicos a nivel nacional ni experiencias anteriores en otros esquemas de integración que pudieran servir para la formulación de las Propuestas. Aun más, en ciertos casos no había ni siquiera información estadística actualizada que permitiera realizar los trabajos sobre datos confiables. Fue necesario comenzar por la elaboración de ciertas pautas y luego recolectar información, organizando, en algunas oportunidades, grupos de expertos nacionales facilitados por cada país para el efecto.

Los compromisos señalados en los numerales 3-4-5-7-9 y 10 se traducían en la aprobación o formulación de nóminas de productos para efectos del Programa de Liberación o de la programación sectorial. Todas estas nóminas, salvo la de los productos agropecuarios, tenían una estrecha interrelación y debían elaborarse virtualmente en forma paralela. En

su formulación pesó más el elemento de negociación que el técnico y así, por ejemplo, se llegó a determinar que la nómina de productos no producidos, cuya desgravación debía efectuarse a partir del 28 de febrero de 1971, tendría un carácter convencional y sólo abarcaría los productos que los Países Miembros quisieran incluir en ella ^{45/}. Esta decisión se apartó de lo dispuesto en el Acuerdo pues el Artículo 50 dispuso que debe elaborarse una nómina "de los productos que no se producen", es decir, de todos ellos. Otra cosa habría sido si el Acuerdo dispusiera la confección de una nómina "de productos no producidos", pues entonces se estaría resaltando su carácter convencional.

El punto inicial de desgravación se determinó después del examen comparativo de los gravámenes existentes en los aranceles de Colombia, Chile y Perú, realizado por un Grupo de Expertos Aduaneros creado por la Comisión Provisional en su primera reunión. El informe final de este grupo fue aprobado por la Comisión en su Segundo Período de Sesiones Extraordinarias (Decisión 15).

Las Decisiones 24 y 30 que se refieren al Régimen Común de Capitales Extranjeros y al Arancel Externo Mínimo Común, respectivamente, se analizan en detalle más adelante.

En 1971, la Comisión se reunió tres veces en Sesiones Ordinarias y tres en Extraordinarias y aprobó un total de 19 Decisiones.

Los compromisos con vencimiento en el curso de este año eran los siguientes:

- 1) Aprobar, antes del 31 de marzo, márgenes de preferencia en favor de sendas nóminas de productos de especial interés para Bolivia y Ecuador, y determinar sus plazos de vigencia (Artículo 97 d).
- 2) Aprobar, antes del 31 de diciembre, el régimen uniforme al que deberían sujetarse las empresas multinacionales (Artículo 28).
- 3) Aprobar, antes del 31 de diciembre, las directivas que servirán de base a la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial de los Países Miembros (Artículo 28).
- 4) Aprobar, antes del 31 de diciembre, las normas para prevenir el *dumping* u otras prácticas desleales de comercio (Artículo 75).
- 5) Aprobar, antes de esa fecha, el Programa de Liberación que se aplicará a los productos que se incluyan en los tramos de la Lista Común posteriores al primero (Artículo 49).
- 6) Aprobar, antes del 30 de noviembre, un convenio destinado a evitar la doble tributación entre los Países Miembros y un convenio tipo para celebrar arreglos sobre doble tributación entre los Países Miembros y otros Estados ajenos a la subregión (Artículo 47 de la Decisión 24).
- 7) Determinar, antes del 13 de octubre, el porcentaje mínimo de participa-

^{45/} Artículo 50 del Acuerdo, inciso segundo.

ción del Estado o de las Empresas del Estado en las empresas mixtas de la Decisión 24 (Artículo 36 de la Decisión 24).

8) Determinar, antes del 13 de octubre, el tratamiento aplicable al capital de inversionistas nacionales de cualquier País Miembro distinto del país receptor y a las inversiones que realice la Corporación Andina de Fomento (Artículo I transitorio de la Decisión 24).

Al examinar los casos anteriores se comprueba que ya no sólo es el Acuerdo el que establece compromisos sujetos a plazo fijo, sino que comienza a adoptarse el mismo procedimiento en las propias Decisiones de la Comisión. En los tres últimos numerales que anteceden, los compromisos respectivos fueron contraídos en la Decisión 24.

Sin embargo, en ambos casos se cumplió con la misma rigurosidad y, salvo la determinación del Programa de Liberación aplicable a los productos que se incluyeran en los tramos de la Lista Común posteriores al primero, todos los demás compromisos se cumplieron dentro del término establecido. Vaya en descargo de este primer incumplimiento el hecho de que ya existía el convencimiento de que no habría nuevos tramos de Lista Común en la ALALC y, en consecuencia, la obligación perdía mucha de su razón de ser, si no toda.

En el tercer año de este primer período del Acuerdo que finalizó el 31 de diciembre de 1972, la Comisión sesionó tres veces en forma ordinaria y sólo una vez extraordinariamente.

Los compromisos que debían cumplirse en el año 1972; establecidos tanto en el Acuerdo como en Decisiones ya vigentes, son los siguientes:

- 1) Aprobar el reglamento de la Oficina Subregional de Propiedad Industrial, antes del 13 de enero (Artículo F. transitorio de la Decisión 24).
- 2) Adoptar, antes del 13 de enero, un reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial (Artículo G. transitorio de la Decisión 24).
- 3) Aprobar, antes del 30 de noviembre, un programa encaminado a promover y proteger la producción de tecnología subregional así como la adaptación y asimilación de tecnologías existentes (Artículo 23 de la Decisión 24). Esta norma obedeció a una idea esbozada por Jorge Sábato para asimilar el tratamiento del factor tecnológico a los esquemas promocionales industriales existentes.
- 4) Adoptar, antes del 30 de noviembre, las medidas necesarias para armonizar el régimen de incentivos aplicables a los sectores distintos del industrial (Artículo H. transitorio de la Decisión 24).
- 5) Aprobar, antes del 30 de noviembre, las normas que regirán la fusión de empresas para la constitución y funcionamiento de empresas multinacionales (Artículo a transitorio de la Decisión 46).
- 6) Aprobar, antes de esa misma fecha, las condiciones a las que deberán sujetarse las empresas multinacionales que se establezcan en el sector servicios (Artículo b. transitorio de la Decisión 46).

7) Aprobar, antes del 30 de noviembre, los procedimientos necesarios para aplicar las medidas de excepción para diferir o suspender la aplicación del Arancel Externo Mínimo Común (Artículo 21 de la Decisión 49).

8) Aprobar, antes de esa fecha, un mecanismo que permita utilizar en beneficio de la producción subregional la demanda de los gobiernos de los Países Miembros en el ejercicio de su función pública (Artículo 32 de la Decisión 49).

9) Aprobar, antes del 31 de diciembre, un sistema subregional de fomento de las exportaciones intrasubregionales (Artículo 28 de la Decisión 49).

10) Existe también un plazo que vencía en esa fecha, pero que implicaba una acción anterior de la Comisión. El Artículo 30 del Acuerdo dispone que la Comisión acordará un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos que regulan el comercio exterior de los Países Miembros, el que será puesto en práctica por éstos antes del 31 de diciembre de 1972.

Ninguno de estos compromisos se cumplió dentro del plazo señalado. Se aprobaron 19 Decisiones, pero ninguna de ellas referente a los compromisos enumerados del 1 al 10.

ANALISIS DEL INCUMPLIMIENTO FORMAL

Por primera vez se había incurrido en incumplimientos en materia de plazos. Este incumplimiento si bien recaía en aspectos formales, era sin embargo, el reflejo de un cambio de actitud de los gobiernos.

El interés primordial de los Países Miembros estaba ese año en las propuestas de programas de desarrollo industrial para los sectores metal-mecánico y petroquímico y no les interesaba seguirse comprometiendo en otras Decisiones mientras no se avanzara en la programación sectorial. Para los gobiernos había una gran diferencia entre los plazos previstos en el Acuerdo y aquellos incluidos en las Decisiones, los cuales algunas veces se fijaban sin tomar en consideración sus repercusiones en el desarrollo de los trabajos necesarios para cumplirlos. Asimismo, había algunos plazos para cumplir obligaciones destinadas a perfeccionar ciertas Decisiones que aún no se encontraban en vigencia, como sucedió con la fusión de empresas para constituir empresas multinacionales. En este caso no parecía justificado avanzar más en el tema por la fuerte resistencia de dos países a poner en vigencia la Decisión 46, que consagraba el régimen uniforme de la empresa multinacional. Lo mismo era aplicable al compromiso de reglamentar la constitución de empresas multinacionales en el sector de los servicios.

La discusión de las propuestas de programación para los sectores metal-mecánico y petroquímico había ocupado gran parte de las disponibilidades de la Junta y amenazaba prolongarse indefinidamente, como consecuencia de la actitud de los Países Miembros de querer asegurar la aprobación conjunta de ambos programas. Durante mucho tiempo resultó tema prohibido el hablar de una posible aprobación independiente de cualquiera de las propuestas, lo cual obligó a presionar su aprobación en forma

relativamente paralela. Desde un comienzo se notó que la propuesta petroquímica iba a resultar un hueso difícil de roer por las complicaciones propias del sector y la falta de definición a nivel nacional en esta materia. El Acuerdo de Complementación No. 6, suscrito bajo las normas de la Resolución 99 de la ALALC, era también un elemento conflictivo para la concertación de un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial puesto que en él participaban sólo cuatro de los Países Miembros. Ecuador se había negado a firmarlo a pesar de haber participado en todas las etapas de su negociación. Esta negativa de Ecuador fue expresada en el mismo momento de la suscripción del Acuerdo No. 6 y tomó por sorpresa a todas las demás delegaciones por lo inesperado de tal actitud, adoptada después de haberse llegado a fórmulas de transacción largamente negociadas.

Este Acuerdo Petroquímico fue suscrito por Bolivia, Colombia, Chile y Perú antes de la suscripción del Acuerdo de Cartagena. Era una especie de proyecto piloto destinado a establecer la posibilidad de una programación conjunta del desarrollo industrial por sectores, como instrumento de la integración subregional. La Comisión, en su Segundo Período de Sesiones Ordinarias, aprobó la Decisión 10 en la cual se encomendó a la Junta que estudiara las bases y condiciones necesarias para que Ecuador participase en el referido Acuerdo.

En cumplimiento de este mandato, la Junta realizó varias reuniones con expertos ecuatorianos y con el Comité de Administración del Acuerdo No. 6, hasta entregar su Propuesta No. 3 a la Comisión en su Segundo Período de Sesiones Extraordinarias del mes de octubre de 1970. La Comisión analizó la Propuesta y resolvió que el sector Petroquímico debería ser programado en la subregión con participación de todos los Países Miembros. Para tal efecto, encomendó a la Junta la elaboración de una propuesta que debería incluir las asignaciones del Acuerdo de Complementación No. 6 y la localización prioritaria en favor de Bolivia y Ecuador de ciertas producciones, en la forma prevista en la Propuesta No. 3.

La Junta cumplió su cometido. El 16 de julio de 1971 presentó la Propuesta sobre Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Petroquímica y la Comisión la analizó en su Sexto Período de Sesiones Ordinarias. La acogida de esta Propuesta por los Países Miembros no pudo ser más desfavorable ya que ni uno sólo de ellos demostró estar conforme con lo planteado. La participación en las negociaciones de las mismas personas que habían negociado el Acuerdo No. 6 condujo a la repetición verdaderamente exasperante de los mismos planteamientos utilizados en esa ocasión y fue fortaleciendo las diferencias existentes a tal extremo que a fines del primer semestre de 1972 se llegó a la conclusión de que no era posible aprobar el Programa en un futuro cercano y que era mejor poner todo el esfuerzo en el metalmecánico. Este, por su parte, había logrado grandes avances desde el momento en que la Sexta Reunión de la Comisión Mixta, en agosto de 1968, determinó la iniciación de los estudios respectivos. La elección de una fórmula de perfeccionamiento periódico y una distribución aparentemente equitativa de posibilidades permitían esperar con relativo optimismo la aprobación de la propuesta, a pesar de la oposición decidida de Bolivia a dejar de lado el programa petroquímico. Por fin, en el Noveno Pe-

riodo de Sesiones Ordinarias de la Comisión se aprobó la Decisión 57 relativa al Primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico.

LAS DECISIONES MAS IMPORTANTES

Decisión 24. Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías

Estudios y elaboración del Régimen Común

El Artículo 27 del Acuerdo consagra el compromiso de aprobar y someter a la consideración de los Países Miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Dicho compromiso dejaba en total indefinición los términos y características de ese régimen. En la primera parte de este trabajo se indicó que, si bien existía la idea de favorecer a los capitales regionales en el aprovechamiento de las posibilidades que abriría el mercado ampliado, la principal preocupación de los redactores del Acuerdo era evitar que los Países Miembros entraran en una carrera de incentivos para atraer el capital extranjero y colocaran a éste en situación de privilegio para apropiarse de los beneficios de la integración, tal como había sucedido en el Mercado Común Europeo y en la ALALC.

Tanto en la Declaración de Bogotá como en la de Presidentes de América se señala que el capital extranjero está destinado a cumplir un destacado papel en el desarrollo de los países latinoamericanos, siempre que facilite la participación del capital nacional, contribuya a la materialización de los objetivos nacionales de desarrollo y no cree obstáculos a la integración regional. Asimismo, y haciéndose eco de líneas de pensamiento bastante difundidas ya a nivel mundial, ambas declaraciones expresan su preocupación por incorporar a los países latinoamericanos a los beneficios del progreso científico y tecnológico para disminuir la creciente diferencia con los países más desarrollados.

Estos conceptos fueron reafirmados en la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, celebrada en Lima el 24 de noviembre de 1969. En una declaración emitida al terminar dicha reunión se dijo: "será política común la de dar preferencia en el desarrollo económico de la Subregión a capitales y empresas auténticamente nacionales de los Países Miembros. La inversión de capitales y el traspaso de tecnologías extranjeras son contribución necesaria para el desarrollo de nuestros países y debe recibir seguridades de estabilidad en la medida en que realmente constituye un aporte positivo".

El grupo de sus funcionarios designado por la Junta para emprender la elaboración de la propuesta —constituído inicialmente por Gustavo Fernández y el autor de este libro— comenzó sus funciones dentro de un marco que se caracterizaba por la excesiva amplitud de los conceptos contenidos en las Declaraciones de Bogotá y de Punta del Este y la total ausencia de precedentes sobre la materia.

De esa manera, dichos funcionarios — que no eran expertos en el tema de la inversión extranjera — no podían imaginar cuál iba a ser el resultado de sus esfuerzos y el impacto que tendría este régimen común en el ámbito internacional.

Con fecha 6 de abril de 1970, el grupo presentó a la Junta un memorando en el que se señalaba a grandes rasgos las características que debería tener el Régimen Común y se delineaba un programa de trabajo que concluiría con la presentación de la Propuesta a la Comisión en septiembre de ese mismo año. Señalaba que el régimen debía ser “muy flexible y permitir su aplicación y adaptación posteriores, de acuerdo a la naturaleza y características particulares de los diferentes sectores productivos y a las condiciones político institucionales de cada país”. En otro acápite indicaba: “por otra parte, el Régimen Común debería establecer el nivel máximo de las garantías y de los incentivos y facilidades de que gozaría la inversión extranjera en los Países Miembros, considerando en forma especial la situación de los países de menor desarrollo económico relativo, tal como lo dispone el Artículo 92 del Acuerdo” ^{46/}.

Los trabajos serían dirigidos por el equipo jurídico de la Junta, con la participación de otros funcionarios y el apoyo de consultores contratados especialmente al efecto. Igualmente, se trataría de comprometer la participación del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) para el análisis de los aspectos jurídicos de la Propuesta.

La Junta aprobó el plan de trabajo y el 7 de abril el director secretario de la Junta, Javier Silva Ruete, remitió una carta al INTAL para hacerle conocer los deseos de ésta. Como resultado, Gustavo Fernández viajó a Buenos Aires y se reunió con las autoridades del Instituto durante los días 13, 14 y 15 de abril. En esa oportunidad se acordó que la asistencia técnica del INTAL para la elaboración del Régimen Común comprendería la participación de tres de sus expertos, Félix Peña, Eduardo White y Félix Herrero, cuya misión fundamental sería recoger, sistematizar y analizar la información legal de los países de la ALALC no miembros del Acuerdo, como asimismo la relacionada con otras experiencias nacionales o multinacionales en esta materia. INTAL se comprometía a financiar la contratación de dos juristas elegidos de común acuerdo con la Junta, para integrar por dos meses el equipo de trabajo.

El 24 de abril el grupo de la Junta se reunió en Lima con Pierre Gonaud, experto de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de desarrollo tecnológico, con el fin de intercambiar información y tratar de coordinar los trabajos que debían realizar los Países Miembros con asistencia técnica de la OEA, con los que tenía que ejecutar la Junta para la elaboración del Régimen Común ^{47/}.

^{46/} Documento JUN/UJ/di 1, de 6 de abril de 1970.

^{47/} Recuerdo la impresión que nos produjo la conversación con Pierre Gonaud, especialmente, después de conocer el diagrama de trabajo que éste había elaborado para el programa de la OEA, orientado fundamentalmente a la creación de un Banco Tecnológico y un Centro de Información Tecnológica. En esos momentos, gran parte del material contenido en ese documento y su forma de presentación eran totalmente desconocidos para nosotros, motivo por el cual no fue mucho lo que logramos en esa reunión desde el punto de vista técnico.

En esta conversación sucedió algo que tuvo después importantes repercusiones y determinó en gran medida la forma en que la Decisión 24 trató el tema de los aspectos tecnológicos. Se trata de la incorporación al equipo de trabajo del Régimen Común de Constantino Vaitzos, facilitado por la OEA para tales efectos.

Vaitzos, griego de nacimiento, había asesorado en su calidad de miembro de la Misión Harvard al Departamento Nacional de Planeación de Colombia para estudiar los efectos de la dependencia tecnológica a nivel de casos específicos y, muy especialmente, en lo relativo al sector farmacéutico. Sus investigaciones permitieron determinar, por primera vez en América Latina, cuál era la verdadera dimensión del problema. A través del estudio de casos concretos y con cifras irrefutables revelaron el elevado costo que significaba para Colombia la ausencia de una política consciente y adecuada a sus necesidades en materia de importación y producción de tecnología.

Contar con este experto tuvo grandes ventajas tanto para la Junta como para el propio Vaitzos, pues mientras el Grupo Andino pudo beneficiarse con sus conocimientos y experiencia, él tuvo oportunidad de profundizar sus estudios a nivel subregional y ampliar su campo de acción a países como Japón, Italia, India, etc. La experiencia de dirigir a un seleccionado grupo de profesionales en la formulación de las bases de una política tecnológica subregional y haber contribuido a la creación de un instrumento de las características de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico, tienen que haber satisfecho en gran medida las inquietudes de Vaitzos y deben haberle servido en buena medida para clarificar aun más sus ideas sobre la materia.

El equipo original de la Junta se completó entonces con Alfonso Vidales, abogado colombiano y nuevo funcionario permanente de la Junta, Constantino Vaitzos, economista asesor de OEA, y Wally Meza, economista chileno, funcionario de la Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia de la República, que había realizado interesantes estudios en ese país acerca de la inversión extranjera y sus consecuencias.

La primera etapa del trabajo consistió en una investigación y diagnóstico de los aspectos económicos de la inversión extranjera; de los aspectos científicos y económicos de la transferencia de tecnología y de los aspectos jurídicos de la inversión extranjera y de la propiedad industrial.

Para el análisis de los aspectos económicos de la inversión extranjera, la Junta contrató los servicios del economista Miguel Wionczek,^{48/} ase-

^{48/} La primera reunión del grupo de la Junta con Miguel Wionczek fue algo desalentadora, como consecuencia de la actitud aparentemente despreciativa que éste adoptó en un comienzo para con sus futuros compañeros de trabajo. De acuerdo con los términos de referencia elaborados por el grupo se había diseñado un cuestionario que sería remitido a los países para ser respondido por éstos en un plazo de 30 días. Una vez recibidas las respuestas, debería el consultor intentar un análisis cuantitativo de los efectos de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos y el desarrollo de los Países Miembros, conforme a una metodología que debería definirse en el curso del primer mes de trabajo. Durante la reunión de la mañana del día 7 de mayo, Miguel Wionczek criticó el cuestionario elaborado para ser remitido a los países con una saña digna de mejor causa, provocando una primera reacción adversa del resto del equipo. Felizmente modificó luego su actitud y pudo así integrarse de lleno a la labor del conjunto.

sor en ese entonces del gobierno mexicano, quien había realizado trabajos sobre los efectos de la inversión extranjera en los países en desarrollo y había publicado un documento acerca de la acción de los bancos extranjeros en América Latina.

La primera reunión se realizó del 7 al 9 de mayo y contó con la presencia de Jorge Sábato, conocida personalidad del ambiente tecnológico, a quien se le encomendó la consideración de los aspectos científicos y económicos de la transferencia de tecnologías. Este se ganó desde un comienzo el cariño y la admiración de todo el equipo de trabajo por su capacidad de simplificar los problemas y por su gran personalidad.

En esta reunión se convinieron los términos de referencia de los trabajos de cada consultor y se asignaron las funciones que cumpliría cada componente del equipo de la Junta.

La coordinación de las labores y la necesidad de presionar a las instituciones nacionales para la entrega de la información requerida, hizo necesarias algunas visitas a los países, a pesar del escaso tiempo con que se contaba para cumplir con el calendario de trabajo. Constantino Vaitos y Alfonso Vidales realizaron una gira por los Países Miembros. Wally Meza, Constantino Vaitos y el autor se reunieron en México con Miguel Wionczek con el fin de conocer el grado de avance de su trabajo y coordinar sus acciones futuras con el resto del grupo. En esa reunión se pudo conocer más en detalle el tipo de documento que estaba elaborando este último y se le encomendó, con particular insistencia, que incluyera proposiciones concretas para el tratamiento selectivo de la inversión extranjera.

En junio se contó con la información remitida por los países en respuesta al cuestionario de la Junta y a comienzos de julio se recibieron los documentos elaborados por Miguel Wionczek y Jorge Sábato. Con este material se celebró una reunión de todo el grupo de trabajo entre el 9 y 11 de julio.

La Agenda de esta reunión comprendía los puntos siguientes:

- a) Objetivos y estructuras del Régimen Común, conforme a un papel de trabajo elaborado por la Unidad Jurídica de la Junta;
- b) Planteamiento de política sobre inversión extranjera, papel de trabajo preparado por Miguel Wionczek; y
- c) Sistema de análisis para una política de control y fomento de la producción y comercialización de tecnología, papel de trabajo presentado por Jorge Sábato.

Ya a esta altura de la investigación existía plena conciencia de que los problemas visualizados al redactarse el Acuerdo eran un pálido reflejo de la realidad existente y que la participación de la inversión extranjera era extraordinariamente compleja y de efectos mucho más profundos que lo imaginable a primera vista. Así fue como el posible remate de incentivos previsto en un comienzo pasó a desempeñar un papel totalmente secundario en el nuevo concepto. La acción de la gran empresa, la dependen-

cia tecnológica y la existencia de esquemas de propiedad industrial totalmente anacrónicos pasaron a constituir la médula del régimen común.

Se inició entonces la elaboración de un conjunto de bases, con el objeto de someterlas a discusión en una mesa redonda que se inició el 31 de agosto y en la que participaron diversas personas cuya competencia era reconocida en los círculos internacionales. Ellas eran:

- Guido Di Tella, profesor de economía de la Universidad de Buenos Aires.
- Celso Furtado, profesor de la Universidad de París y ex-ministro de Estado de Brasil.
- Stephen Hymer, profesor de economía de la New School for Social Research de Nueva York y autor de un detenido análisis de la experiencia japonesa en materia de inversiones extranjeras.
- Saburo Okita, presidente del Japan Economic Research Center.
- Paul Rosenstein-Rodan, profesor de M.I.T.
- Jorge Sábato, miembro de la Comisión de Energía Atómica de la Argentina.
- Edgardo Seoane, presidente del Banco de Fomento Agropecuario de Perú.
- John Strasma, asesor de la oficina de Investigación y Desarrollo Tributario del ministerio de Economía y Finanzas de Perú.
- Miguel Wionczek, asesor de la dirección del CEMLA.

Completaban la mesa redonda los tres miembros de la Junta, Javier Silva Ruete y el equipo técnico compuesto por Gustavo Fernández, Mauricio Guerrero, Alfonso Vidales, Wally Meza y Constantino Vaitzos, y Félix Peña en representación del INTAL.

Por las características del tema y el nivel de los participantes, esta mesa redonda ha sido uno de los acontecimientos más destacados ocurridos en el Grupo Andino. El profundo dominio del tema, tanto en sus aspectos conceptuales como desde el punto de vista de experiencias específicas de la mayoría de los panelistas, como también la amplitud de criterio con que se discutieron los diversos puntos, la transformaron en un ejercicio de vastas proyecciones. No sólo fuimos los integrantes del equipo de la Junta quienes sacamos un gran provecho, sino los propios panelistas que así lo manifestaron. El profesor Rosenstein-Rodán, por ejemplo, manifestó su admiración al término de la reunión y agregó que la riqueza de los conceptos emitidos así como lo avanzado de los términos del Régimen Común en estudio, le daban un carácter obsoleto a muchos de los elementos que él mismo había estado utilizando hasta entonces y, en consecuencia, ésto lo obligaba a revisarlos y utilizarlos en una forma más adecuada a los requerimientos del momento.

Stephen Hymer, brillante economista lamentablemente fallecido a muy temprana edad, estaba realmente admirado de que existiera un gru-

po de países dispuestos a adoptar un Régimen Común de las características del que había sido analizado en la mesa redonda. Para reflejar en mejor forma su estado de ánimo basta con repetir la frase que expresó al leer el documento de bases: "It is too good to be true".

Celso Furtado, uno de los economistas latinoamericanos más destacados de los últimos años por su clara visión de los hechos y por su pragmatismo tan poco "económico", contribuyó en gran medida al éxito de la reunión al plantear la necesidad de establecer objetivos muy precisos y políticamente factibles, para lo cual las experiencias brasileñas fueron de gran utilidad.

En el curso de la reunión se analizaron con gran profundidad y detenimiento todos los puntos contenidos en el proyecto de bases y, además, otros aspectos de gran interés utilizados con posterioridad para completar las bases que se iban a discutir con los expertos nacionales y las autoridades de los Países Miembros.

Ante la imposibilidad de resumir aquí tan interesante reunión, se indicarán de modo general, algunos de los puntos más destacados de ese análisis:

a) La importancia de la nacionalización progresiva de la inversión extranjera como elemento esencial de control;

b) El establecimiento de un régimen diferente para la inversión existente y la futura, como consecuencia del principio de respeto por los derechos adquiridos;

c) La posibilidad de establecer algún sistema discriminatorio por vía sectorial, en el cual se pudiera fijar puntos diferentes para dar mayor libertad en ciertos sectores. Se destacó que en el caso del sector de productos básicos los Países Miembros tenían mayor poder de negociación que en el sector industrial, razón por la cual se podría ser más rígido con la inversión extranjera en aquel sector;

d) Gran parte de la efectividad del Régimen descansaría en la capacidad administrativa para aplicarlo, motivo por el cual era necesario un período de transición a nivel nacional;

e) Todos los panelistas destacaron, en mayor o menor grado, que al redactarse el Régimen Común debía procederse a una selección adecuada de los términos y del énfasis de sus distintas disposiciones, con el objeto de no dar una visión exagerada del mismo como consecuencia de un lenguaje innecesariamente duro y negativo.

Esto, lamentablemente no fue tenido en cuenta al momento de la redacción y, efectivamente, se le dió al Régimen Común un carácter marcadamente negativo desde el punto de vista de la terminología utilizada, con lo cual solamente se contribuyó a acentuar más de lo debido la reacción de rechazo de los grupos afectados.

Como consecuencia de la mesa redonda, se introdujo en el proyecto de bases algunas ideas que contribuyeron a mejorarlo considerablemente.

Con este nuevo documento viajó a los Países Miembros una misión presidida por Felipe Salazar y compuesta por Gustavo Fernández y el autor. El objetivo principal de la gira era explicar el Régimen Común y sondear la factibilidad de su aprobación a nivel político. Con los elementos de juicio recogidos, la Junta presentó el 6 de noviembre su Propuesta No. 4, la cual fue analizada por la Comisión en su Cuarto Período de Sesiones Ordinarias, y finalmente aprobada en el Tercer Período de Sesiones Extraordinarias.

La discusión de la Propuesta fue conflictiva, tanto por la falta de convicción personal de algunos representantes ante la Comisión, como por las presiones ejercidas ante los gobiernos y la opinión pública mundial por ciertos grupos que se sentían afectados.

El impacto que provocó la Propuesta 4 en los círculos internacionales fue muy grande y la reacción resultante desproporcionada en relación con el contenido mismo del Régimen Común. La verdadera causa de esta virulenta reacción hay que buscarla más bien en el temor del efecto demostrativo que pudiera tener la aplicación, por un grupo de países, de un régimen común a la inversión extranjera en su concepto más amplio.

Los inversionistas extranjeros más poderosos unieron sus esfuerzos y dedicaron parte importante de su actividad a impedir la aprobación de la Propuesta y, posteriormente, a erosionar la aplicación de la Decisión 24.

Aparte de las presiones que suelen emplear las grandes empresas transnacionales sobre las autoridades de los países subdesarrollados, en esta oportunidad se desató una nutrida campaña publicitaria en contra de la aprobación del Régimen Común, previniendo que un hecho de tal naturaleza sólo traería consigo el retiro de la inversión extranjera de los países andinos.

La firme determinación de la Junta de sacar adelante el Régimen Común y la ausencia de argumentos de peso para oponerse a ello, condujo finalmente a la aprobación de la Decisión 24.

Contenido del Régimen Común

En este documento no se hace un análisis detallado del Régimen Común porque ello es materia de un trabajo de índole diferente ^{49/}. Sin embargo, parece indispensable dar una explicación de orden genérico que facilite la comprensión de elementos que van a constituir luego parte de la crisis que finalizó con el retiro de Chile del Acuerdo. Asimismo, es necesario resaltar algunas diferencias existentes entre el contenido de la Propuesta 4 y la Decisión 24.

Las investigaciones efectuadas y los estudios realizados por los asesores habían demostrado que el problema de la participación de la inversión extranjera era bastante más complejo de lo que parecía ser en un comien-

^{49/} M. Guerrero. El Régimen Común de la Inversión Extranjera en el Grupo Andino. Revista de Derecho de la Integración No. 8, de abril de 1970. INTAL.

zo. Se habían demostrado que la acción de la inversión extranjera debía analizarse desde los siguientes puntos de vista:

Su Participación en el desarrollo nacional del país receptor. La Decisión 24 reconoce, en su parte declarativa, que la inversión extranjera y la tecnología foránea "pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo subregional y coadyuvar con el esfuerzo nacional en la medida en que constituyen una contribución efectiva al logro de los objetivos de la integración y al cumplimiento de las metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo".

La inversión extranjera puede contribuir a remedir las necesidades de un país ya sea,

- aportando nuevos recursos externos;
- aportando divisas, cuando las necesidades son de índole monetaria;
- aportando conocimientos escasos;
- aportando capacidad directiva; y
- contribuyendo a fortalecer el espíritu empresarial local.

Por lo general, las necesidades nacionales dicen relación sólo con algunos de estos aspectos. Sin embargo, la oferta externa se plantea de modo que obliga al receptor a aceptar todos sus elementos, incluyendo los innecesarios o inconvenientes. Así, por ejemplo, es posible que un proyecto determinado requiera recursos o moneda extranjera, lo que podría lograrse a través de créditos externos. Sin embargo, al presunto inversionista extranjero no le atrae el simple crédito puesto que su mayor interés está en una participación que le permita dirigir la actividad respectiva. En consecuencia, ofrece actuar como accionista o nada. De este modo, en lugar de contar con un crédito que se cancela con un interés más o menos corriente, el solicitante de la inversión se ve obligado a aceptar la participación de un socio que se lleva gran parte de las utilidades y, además, se hace cargo de la dirección de la empresa y desplaza al socio local.

En países como los nuestros no existe, por lo general, una estrategia nacional de desarrollo que reglamente la intervención de la inversión extranjera conforme a las prioridades nacionales y establezca criterios selectivos que orienten su participación en beneficio de metas de interés local. Esto se traduce en un accionar descoordinado de las autoridades nacionales, las cuales normalmente carecen de agilidad para reaccionar ante situaciones imprevistas y deben limitarse a observar los acontecimientos. Por el contrario, frente a esta situación de verdadera indefensión gubernamental, la gran empresa desarrolla sus actividades en varios países y cuenta con una excelente dirección centralizada. Todo esto le permite maximizar sus utilidades en el contexto total de su actividad, aun cuando registre pérdidas en algún país y ésto vaya en contra de la política de desarrollo de ese país.

Otro grave problema que presenta el accionar de la gran empresa es el relativo a la adquisición de actividades ya existentes que han logrado ga-

nar un mercado después de largos esfuerzos y haber superado los riesgos de toda nueva empresa. Cuando se inició en América Latina la aplicación de la política de sustitución de importaciones mediante el establecimiento de altísimos aranceles de importación, la primera reacción de las grandes empresas extranjeras fue negativa. Sin embargo, la gran agilidad que les permite su dirección centralizada, les llevó a girar 180° y a participar en estos mercados a través de la adquisición de empresas nacionales. Comenzaron entonces a presionar a los gobiernos para obtener aranceles proteccionistas e iniciaron producciones de la más variada índole, sin considerar si el tamaño del mercado las hacía factibles y con total indiferencia de los intereses nacionales.

En el período comprendido entre 1958 y 1967 iniciaron actividades en Colombia 96 sucursales de empresas extranjeras, 35 de las cuales correspondían a la adquisición de empresas existentes. En el mismo período iniciaron actividades en el Perú 62 subsidiarias, de las cuales 23 correspondían a la compra de empresas existentes ^{50/}. La participación de la inversión extranjera en el sector farmacéutico de Brasil alcanzaba en 1957 al 66% y llegó al 90% en 1968 ^{51/}.

Frente a esta situación, el Régimen Común del Grupo Andino constituye un principio de armonización de políticas nacionales destinado a sacar el máximo aprovechamiento de la participación de la inversión extranjera, incorporándola al interés nacional y disminuyendo, en la medida de lo posible, sus efectos negativos. Para ello, se dispone que toda inversión extranjera debe ser examinada por las autoridades nacionales competentes y autorizada solamente cuando se ajuste a los objetivos de desarrollo nacional. Tales objetivos son establecidos libremente por cada país y el organismo competente tiene plena libertad para negociar y convenir en definitiva los términos de esa participación, con las solas excepciones siguientes:

- No puede autorizarse la participación extranjera en actividades que ya están adecuadamente atendidas por empresas existentes, sean estas nacionales o extranjeras. Sin embargo, aun en este caso, el organismo nacional competente determina lo adecuado o inadecuado.
- No puede autorizarse la adquisición de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales por inversionistas extranjeros, salvo el caso de peligro de quiebra inminente.
- En la Propuesta 4 existían otras excepciones a nivel de sectores específicos, las cuales, según se señala más adelante, en virtud de la enmienda introducida al Artículo 43 por la Comisión pasaron a transformarse de hecho en letra muerta. Dichas excepciones afectaban a algunos sectores del Capítulo 3°, tales como los servicios públicos, seguros, banca comercial, instituciones financieras, transporte y publicidad.

^{50/} Vaupel y Curham. *The Making of Multinational Enterprises*, 1969.

^{51/} De Assis Pacheco, M. V. *Industria Farmacéutica y Seguridad Nacional*.

El control de las decisiones. A partir de los años 20 comienza a producirse un interesante cambio de la estructura de inversión de los países desarrollados en los subdesarrollados. Poco a poco, pero en forma decidida, comienza a desaparecer el inversionista individual y la gran empresa transnacional se transforma en la más importante fuente de inversión. Una clara demostración de lo dicho lo constituye el estudio de Vaupel y Curham acerca del comportamiento a través de los años de 187 empresas norteamericanas ^{52/}. En él se verifica que en 1939 esas empresas tenían 360 subsidiarias en Latinoamérica y en 1968 ya habían alcanzado un total de 11.152.

La participación cada vez más creciente en la actividad nacional de estas verdaderas unidades económicas, cuyas decisiones se toman en la sede de la casa matriz en forma ajena a los intereses de los países en que desarrollan sus actividades, limita seriamente la capacidad de los gobiernos para enfrentar soberanamente los problemas de desarrollo nacional.

Por otra parte, y debido al anacrónico sistema de patentes existente, la acción de estas empresas puede constituirse en serio obstáculo para la celebración de convenios comerciales bi o multilaterales. Es de normal ocurrencia que el uso de una patente extranjera está limitado a abastecer un mercado nacional con la prohibición de exportar incluida en el respectivo contrato de licencia. Nada sacan los países en que funcionen tales subsidiarias con firmar convenios comerciales con otros países si no pueden llegar a intercambiar tales productos. Esto es más grave mientras mayor sea el área de participación de este tipo de empresas.

En una encuesta realizada por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile, se observó que el 55% de las empresas extranjeras encuestadas no podía exportar al área andina como consecuencia de existir filiales de la misma matriz en esos países ^{53/}.

En Colombia, de 66 contratos de aporte de tecnología en los sectores químico, farmacéutico y textil, el 85% tenía prohibición explícita de exportar los productos elaborados con esas tecnologías.

La inversión extranjera y la balanza de pagos. La inversión extranjera contribuye favorablemente a la balanza de pagos cuando aporta divisas al momento de su ingreso y cuando contribuye al aumento de exportaciones y a la sustitución de importaciones. Es desfavorable cuando provoca la salida de divisas por reexportación del capital, pago de utilidades, intereses o regalías y cuando aumenta la importación de materias primas o productos intermedios para la elaboración de un producto final.

El examen del efecto de la inversión extranjera en Latinoamérica nos da a grandes rasgos el siguiente cuadro:

a) En materia de ingreso de divisas, según Alberto Hirshman ^{54/}, el valor

^{52/} Vaupel y Curham K. The Making of Multinational Enterprises, 1969.

^{53/} Comportamiento de las principales empresas industriales extranjeras acogidas al D.F.C. 258 - 1970.

^{54/} Hirshman A. How to divest in Latin America and why. 1969.

en libros de la inversión directa norteamericana en Latinoamérica ascendía a la suma de 11,9 mil millones de dólares, en circunstancias que la salida de capital desde Estados Unidos de Norteamérica no había pasado de 500 millones anuales en los últimos cinco años. En consecuencia, el mayor porcentaje de inversión proviene de la reinversión de utilidades y no de inversiones nuevas. Como en esas utilidades juega un papel importante el uso del crédito interno, es posible concluir que el efecto de la nueva inversión es de poca incidencia.

b) El aporte de las empresas extranjeras en favor de las exportaciones ha sido desalentador, conforme señalan todos los estudios realizados. Por ejemplo, Aldo Ferrer y Roberto Campos llegan a concluir que “tales inversiones a menudo reforzaron la tendencia al aislamiento y al desequilibrio externo de las economías latinoamericanas, particularmente en la fase del desarrollo industrial de base, en la cual aquella juega su rol más dinámico por su aporte tecnológico y financiero” ^{55/}.

c) La inversión extranjera — como se dijo — se interesó especialmente en el campo de la sustitución de importaciones, aprovechando los elevados aranceles proteccionistas, pero el resultado de su actividad tuvo efectos negativos de balanza de pagos para los países receptores, puesto que aumentó considerablemente la importación de insumos y bienes de capital destinados a producir los productos finales respectivos. Campos y Ferrer señalan que “mientras en el pasado la inversión extranjera generaba, a través de las exportaciones, las divisas necesarias para cubrir sus utilidades, intereses y amortizaciones, en los últimos lustros la inversión foránea concentrada en la sustitución de importaciones, no sólo no aporta significativamente a la capacidad de pagos externos sino que representa una de las principales demandas de materias primas, semimanufacturadas y bienes de capital” ^{56/}.

La situación descrita es aun más grave si se considera la práctica de la sobrefacturación de materias primas y productos intermedios introducida por las empresas proveedoras de esos bienes, como consecuencia de la cual se llega en algunos casos a pagar hasta el 3000% de su verdadero valor. Esta situación deriva de la obligación impuesta a las subsidiarias de elaborar sus productos con materias primas o productos intermedios procedentes de su casa matriz o de otras subsidiarias de ella. Esto permite a la empresa proveedora fijar arbitrariamente los precios de esos insumos.

En un estudio realizado en Colombia en el sector farmacéutico, se definió como retorno efectivo a la casa matriz la suma total de ganancias declaradas, pago de regalías y sobrefacturación. De ese total las ganancias declaradas constituían el 2,6% las regalías el 15,4% y la sobrefacturación el 82% ^{57/}. La sobrefacturación efectuada en 17 firmas farmacéuticas significó a Colombia una exacción del orden de los treinta millones de dólares en el año 1968.

^{55/} Campos R. y Ferrer A. Inversión extranjera y desarrollo económico latinoamericano, 1969.

^{56/} Campos R. y Ferrer A. Inversión extranjera y desarrollo económico latinoamericano.

^{57/} Informe de la Oficina Nacional de Planeación de Colombia.

Para hacer frente a estos problemas de balanza de pagos, el Régimen Común más que estipular normas, recomienda modalidades de acción cuyo manejo entrega a los organismos nacionales competentes. A manera de ejemplo se señalan las siguientes:

- El análisis de las solicitudes de inversión conforme a criterios nacionales de calificación, entre los cuales el aspecto balanza de pagos va a ser más o menos importante según la situación general del país receptor: (Artículo 2);
- El establecimiento a nivel nacional de un sistema de información y control de precios de los productos intermedios que suministren los proveedores de tecnología o capital extranjero (Artículo 6, literal c);
- Normas para regular los pagos por concepto de créditos externos, especialmente los convenios entre casa matriz y filiales, o entre filiales de una misma matriz (Artículo 16);
- Prohibición de capitalizar las contribuciones tecnológicas intangibles. Tradicionalmente los inversionistas extranjeros solían fijar el valor de los aportes tecnológicos intangibles para hacerlos luego formar parte del capital. Aseguraban así un pago futuro permanente por vía de remuneración al capital, en lugar de recibir sólo la regalía, la cual desaparece al dejarse de utilizar la tecnología sobre la cual recae ese pago. Esto es mucho más grave cuando existe relación de filial a matriz entre concesionario y concedente, motivo por el cual el Régimen Común prohíbe incluso el pago de regalías entre matriz y filial o entre filiales de una misma empresa.

Hay otro aspecto que interesa destacar pues incide en una norma que despertó violentas reacciones en contra del Régimen Común y suele ser utilizada para atacar o defender sus alcances. Se trata del límite de remisión de utilidades al exterior por parte del inversionista extranjero que el Régimen Común fijó en un 14%, tema que se tratará más adelante.

La dependencia tecnológica. Al iniciar el análisis del Régimen Común se destacó un cambio muy importante en la inversión extranjera al quedar virtualmente monopolizada por la gran empresa transnacional. Es necesario agregar otra variante no menos importante y que es, en cierto modo, consecuencia directa de la anterior. El desarrollo tecnológico de los últimos años ha sido de tal magnitud que ha modificado en muy poco tiempo el grado de utilización de las distintas formas que puede revestir el aporte extranjero. Gradualmente las empresas transnacionales han ido disminuyendo sus aportes en divisas y aumentando, en mayor proporción, su participación accionaria a través del aporte tecnológico. Como el desarrollo tecnológico requiere de la inversión de grandes sumas de dinero en labores de investigación, éstas sólo pueden ser llevadas a cabo por gobiernos empeñados en actividades tales como una carrera armamentista o la conquista del espacio, o bien, por grandes empresas que cuenten con un mercado que les asegure la obtención de altos beneficios. Esto reduce el ámbito de empresas capacitadas para competir a nivel mundial y las transforma virtualmente en un poder oligopólico cuyas acciones se encuentran por

lo general al margen de todo control, incluso del que pudieran ejercer las autoridades del país de origen de la casa matriz.

Estos grupos de poder utilizan todos los recursos, cualquiera que sean, para conquistar y mantener el mercado, dentro de sus afanes hegemónicos. La tecnología es el arma más adecuada y más utilizada por esos grupos, dadas las facilidades que les otorgan las actuales normas existentes en la mayor parte del mundo sobre propiedad industrial. Por ejemplo, más del 90% de la tecnología que se utiliza en los países andinos es de origen externo y en casi todos ellos se concede al dueño de la patente la facultad de ser el único importador del producto patentado. Hechos como éste hacen fácil comprender la efectividad de la tecnología como herramienta de expansión y control de mercados externos, situación que se hace aun más evidente en aquellos países donde no existe la obligación de explotación de las patentes concedidas y permiten mantener mercados cautivos de exportación por tiempo indefinido.

El análisis de los contratos de transferencia de tecnología registrados en los países andinos demostró que en casi todos ellos se repetían sin mayor variación una serie de cláusulas limitativas a la acción y a los derechos del contratante local. Entre ellas se destacan:

- Prohibición de exportar los productos fabricados con la tecnología contratada.
- Utilización de insumos o personal proporcionados exclusivamente por el proveedor de la tecnología.
- Prohibición de elaborar productos similares.
- Determinación de volúmenes de producción y fijación de precios por el proveedor.
- Obligación de ceder al proveedor cualquier invento o mejora que se obtenga al usar su tecnología.

La dependencia tecnológica en que se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos sólo puede ser reducida con una política explícita sobre la importación y producción nacional de tecnología.

Conscientes de esta necesidad y de la estrecha relación que existe entre la inversión extranjera directa, la importación de tecnología y el régimen de propiedad industrial, los autores del Régimen Común optaron por incluir en él estos tres aspectos, aun cuando en el caso de la tecnología y de la propiedad industrial su regulación en detalle se dejó como un compromiso que se definirá en un futuro próximo. Sólo se estableció la obligación de la autorización previa y registro de los contratos de importación de tecnología, sus cláusulas obligatorias y la prohibición de incluir en ellos cláusulas limitativas.

El uso del crédito interno. Uno de los problemas más agudos del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos es su escasa capacidad de ahorro interno, que repercute directamente en perjuicio del potencial empresarial local. Esta situación se ha agravado como consecuen-

cia de que las legislaciones no sólo no favorecen la acción de los nacionales sino, por el contrario, discriminan ostensiblemente en beneficio del inversionista extranjero. Hay quienes sostienen con gran énfasis lo que han denominado como la "tesis de la extensión", en virtud de la cual cualquier derecho concedido a un extranjero se extiende automáticamente al nacional que se encuentre en situación de gozar de ese derecho. Esta tesis que, por lo demás, es aceptada sólo por personas que creen en ilusiones tales como la competencia perfecta, demuestra falta de coherencia en este aspecto, puesto que en un país con escasa capacidad de crédito interno y mucha demanda, la selección de deudores que hacen las instituciones bancarias nacionales benefician necesariamente a aquellos que ofrecen mayores garantías: las grandes empresas multinacionales.

En una encuesta realizada para el CIAP, Raymon Vernon señaló que "en 1964 los activos brutos de las compañías subsidiarias controladas por Estados Unidos establecidas en América Latina aparentemente aumentaron en US\$ 1.576,00 millones, pero de ese total sólo 20 millones provinieron de Estados Unidos y el resto correspondió a ingresos retenidos, márgenes de depreciación, *contratación de préstamos locales* y otros recursos que no procedían de Estados Unidos".

En el caso de Chile, por ejemplo, la participación de recursos locales en el financiamiento de los proyectos de las empresas industriales extranjeras acogidas al Estatuto del Inversionista Extranjero alcanzaba un promedio cercano a la tercera parte de los totales de cada uno de ellos, según el informe de la Corporación de Fomento ^{58/}.

Las consecuencias de la utilización del crédito interno por la empresa extranjera pueden resumirse en los puntos siguientes:

- Afecta negativamente la balanza de pagos del país receptor pues las utilidades de esas empresas son mayores en proporción al capital original.
- Priva a los empresarios locales de la posibilidad de usar el ahorro interno, lo cual afecta desfavorablemente el espíritu empresarial nacional.
- En la mayoría de los países latinoamericanos y por razones de política oficial, las tasas de interés bancario solían mantenerse por debajo de las tasas de inflación, con lo cual se producía una redistribución del ingreso en perjuicio de los nacionales y en beneficio de la empresa extranjera ^{59/}.

Al elaborarse el Régimen Común se estimó necesario eliminar radicalmente la causa del problema y se prohibió el acceso de la empresa extranjera al crédito interno de mediano y largo plazo. Se le permitió recurrir al crédito interno de corto plazo, pero se encomendó a la Junta elaborar y presentar a la Comisión un reglamento para establecer los términos en que podía hacerse uso de esa facultad.

^{58/} Comportamiento de las principales empresas industriales extranjeras acogidas al D.F.L. 258, 1970.

^{59/} Díaz Alejandro. Direct foreign investment in Latin America. 1970.

DIFERENCIAS MAS RESALTANTES ENTRE LA PROPUESTA 4 Y LA DECISION 24

La aprobación de la Decisión 24 fue el resultado de prolongadas negociaciones que sólo llegaron a concretarse en el mismo momento en que se vencía el plazo establecido en el Acuerdo para la aprobación del Régimen Común. Muchos fueron los aspectos discutidos y, lamentablemente, muchas las enmiendas introducidas a la Propuesta de la Junta.

La Propuesta constituía un todo armónico elaborado con gran esmero para alcanzar un conjunto de objetivos claramente definidos y presumiblemente factibles. Tal como indicó el documento de presentación, el trabajo fue "una investigación económica y tecnológica, con criterio político, para proponer normas jurídicas". La casi totalidad de las normas guardaba una estrecha correlación y en consecuencia, cualquier alteración de cierta profundidad tenía que repercutir en el contexto general del Régimen. Esto fue precisamente lo que sucedió con la introducción del límite de remisión anual de utilidades y con el Artículo 43 de la Decisión 24.

A pesar del error de emplear una terminología negativa, desestimándose las recomendaciones que se hicieran al respecto en la Mesa Redonda de Lima, si la Propuesta hubiese sido aprobada en su forma original no habría dado argumentos para tantos y tan enconados ataques como ocurrió con la Decisión 24. Para dar una idea más precisa de lo expresado se exponen a continuación las principales diferencias existentes entre ambos documentos:

a) La Decisión 24 prohíbe terminantemente la adquisición por inversionistas extranjeros de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales, con la sola excepción del caso de quiebra inminente. La Propuesta no contemplaba ese caso de excepción que, de hecho, es totalmente utópico, en cambio incluía dos casos justificados:

- Cuando el aporte fuese indispensable para la adquisición de tecnología o para la exportación de los productos de la empresa respectiva a los mercados de terceros países; y
- cuando el aporte fuese indispensable para que empresas bolivianas o ecuatorianas pudiesen exportar al mercado subregional.

La excesiva rigidez de esa norma de la Decisión 24 se convirtió en un obstáculo insalvable para solucionar la crisis del año 1976.

b) La inclusión de una nueva norma que para algunos constituyó un verdadero acierto pero que, a juicio del autor, sólo sirvió para su incumplimiento, fue la que establece que sólo gozarán del mercado ampliado los productos de las empresas nacionales, mixtas o extranjeras en vías de transformación.

La Propuesta 4 no contemplaba esta sanción por cuanto se presumía que una vez firmado el compromiso de transformación entre una empresa extranjera y el organismo nacional competente, con el carácter de instrumento público, su incumplimiento afectaba directamente a las autoridades involucradas y cada país cuenta con leyes destinadas a sancionar este

tipo de infracciones. Como la obligación de transformación propuesta afectaba a todas las empresas que se establecieran en el futuro, la sospecha de un incumplimiento tendría que basarse en las dudas acerca de la buena fe de las autoridades de los Países Miembros. En esas condiciones, cualquier esquema de integración queda sin fundamento.

La Decisión 24 al introducir la sanción señalada incurrió en dos errores:

- En primer lugar, permitió dar a ésta el carácter de única sanción y, en consecuencia, no se aplicaría a las empresas que no requieren del mercado subregional, como sucede con gran parte de los sectores del Capítulo III.
- En segundo lugar, se daba pie para interpretar que, siendo esa la sanción, la obligación de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas se aplicaba solamente a aquellas que desearan gozar de los beneficios del programa de liberación. Fue precisamente esta la tesis planteada por Chile con ocasión del problema que suscitó en 1975 cuando dictó sus propias normas para la inversión extranjera (D.L. 600).

c) Siempre que deben establecerse plazos para el cumplimiento de alguna obligación surge la misma pregunta. Cuál es el más adecuado y por qué. En definitiva, los plazos se fijan, por lo general, dentro de ciertos parámetros lógicos pero dependiendo en gran medida de la intuición de los encargados de establecerlos.

Así sucedió con el plazo máximo de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas, pero en la Propuesta se abrió una puerta que no recogió la Decisión 24. En efecto, la Junta proponía que, aparte de ese plazo máximo de orden general, se pudieran autorizar términos mayores:

- En el caso de empresas extranjeras cuya producción se destine substancialmente a la exportación a mercados de terceros países.
- A las empresas extranjeras que participen en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y en programas conjuntos de desarrollo agropecuario.

La Decisión 24 excluyó de la obligación de transformarse en nacionales o mixtas a las empresas extranjeras que exporten a terceros países un 80% o más de su producción y desechó la idea del literal b), anterior, a pesar de que era plenamente justificable pensar en un tratamiento diferencial dadas las altísimas inversiones requeridas para el desarrollo conjunto de los sectores dinámicos.

d) Al señalar la práctica de la sobrefacturación de las materias primas y productos intermedios se explicó que la mayor parte de los beneficios obtenidos por las empresas extranjeras sale en esa forma y por concepto de regalías, mientras las utilidades declaradas constituyen sólo un pequeño porcentaje de las mismas. Se produce con los beneficios lo que Constantino Vaitsos bautizó como el "iceberg", en el cual la parte que sobresale de la

superficie es apenas la punta del triángulo cuya mayor parte permanece sumergida. La parte sobresaliente serían las utilidades declaradas mientras que lo sumergido sería el grueso de los demás beneficios.

Para el Régimen Común lo fundamental era sacar a flote esa parte y así eliminar los pagos indebidos. Esto sólo puede lograrse con un estudio de los precios internacionales permanentemente actualizado, el análisis riguroso de los contratos de importación de tecnología, el control de las actividades empresariales y el fortalecimiento de la capacidad empresarial local para negociar con sus proveedores externos.

Por esas razones, la Propuesta 4 no establecía límite alguno para la remisión de utilidades al exterior en cuanto fueren legítimas. En su presentación señalaba: "No se propone, en cambio, ninguna restricción en cuanto a la transferencia al exterior de las utilidades comprobadas de la inversión extranjera directa. Dicha transferencia sólo podrá hacerse con autorización del organismo nacional competente del país receptor que, entre las funciones que le otorga el Artículo 5°, tiene la de controlar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes nacionales y el régimen común impongan al inversionista extranjero. Dicho organismo podrá, por lo tanto, verificar si las utilidades que se pretende reexportar han sido verdaderamente obtenidas y, por supuesto, si el titular del derecho ha cumplido sus obligaciones tributarias oportunamente".

"Por las razones que adelante se verán, este tratamiento liberal de la transferencia de utilidades, acompañado de un control eficaz de las prácticas contables de las empresas y de los precios reales de las maquinarias, equipos, materias primas y bienes intermedios que las empresas extranjeras importan, permitirá que éstas transfieran al exterior las utilidades totales que hayan obtenido legítimamente pero no más que ellas pues, como más adelante se verá las funciones de control tienen por objeto asegurar un comportamiento de las empresas extranjeras que esté en consonancia con los intereses del país receptor y con su legislación interna ^{60/}.

La inclusión del límite de remisión de utilidades al exterior fue patrocinada en el seno de la Comisión por la delegación colombiana, por razones directamente relacionadas con su legislación interna. Este país era el que más experiencia había acumulado en el manejo de la inversión extranjera y desde hacía varios años estaba aplicando el Decreto 444. Dicho decreto tendía a prevenir problemas de balanza de pagos que pudieran aumentar su carácter casi permanentemente deficitario mediante el establecimiento de un monto máximo de remisión de utilidades al exterior del 14% anual. La eliminación de ese margen en momentos en que el problema de balanza de pagos seguía constituyendo una seria preocupación en Colombia y la imposibilidad de calcular los efectos de tal eliminación, llevaron a la delegación de ese país a plantear como incuestionable la fijación de un límite. La negociación fue muy hábilmente conducida por Jorge Valencia en su calidad de ministro de Desarrollo y representante colombiano y aun cuando siempre expuso sus fundamentos con mucho tacto, quedó

60/ Documento JUN/Propuesta 4/Add. 2 pág. 6.

claramente establecido que este asunto del límite era verdaderamente un punto de honor para Colombia. A pesar de que todos los demás representantes eran partidarios de no fijar límite, terminaron por comprender el problema colombiano y aceptaron incorporar el 14%.

La inclusión de esta norma produjo una serie de incongruencias con otros artículos del Régimen y planteó algunos problemas de interpretación como los siguientes:

- En la ley colombiana el límite de 14% es definitivo y el excedente no tiene derecho a giro, por lo cual no puede ser remitido al exterior con posterioridad ni reinvertido. ¿Estaba la norma del Régimen Común en el mismo caso?
- ¿Podría el organismo nacional competente autorizar la inversión del excedente en una actividad distinta?
- ¿Podía compensarse el 14% en el caso de que en un año hubiese excedente y al año siguiente resultase un porcentaje inferior al 14%?

Esta norma que, como se ha explicado, no constituye una característica esencial del Régimen Común fue, sin embargo, uno de los aspectos más combatidos por sus detractores y con el tiempo llegó a identificarse tan íntimamente con él que la mayor parte de las críticas recayeron esencialmente en el 14%. A la fecha de la aprobación del Régimen Común, Colombia fue el causante directo y único partidario de la norma. Con posterioridad se produjo un vuelco que colocó a los colombianos en posición de eliminarla y a chilenos y peruanos como sus defensores acérrimos. Ello sucedió durante el gobierno de la Unidad Popular en Chile el cual utilizó este límite para establecer el principio de la "utilidad legítima", como argumento frente a las compañías transnacionales del cobre que reclamaban el pago de indemnización por la nacionalización de sus minas en ese país.

e) El Capítulo III de la Propuesta 4 contenía normas más estrictas que las generales para un conjunto de sectores que, por sus características especiales, tienen gran repercusión en el desarrollo económico y social de los Países Miembros. El carácter estratégico de los productos básicos, la plena capacidad nacional para manejar el sector financiero y la comercialización interna y la necesidad de contar con medios de comunicación independientes de todo tipo de presión externa, llevaron a proponer normas muy estrictas en estas materias.

En el curso de las negociaciones, los Países Miembros invirtieron fundamentalmente el principio. Introdujeron dos artículos que transformaron el capítulo en algo absolutamente incongruente. Se mantuvieron virtualmente todos los artículos de la Propuesta en su redacción casi original y, al mismo tiempo, se facultó a los Países Miembros a aplicar normas diferentes cuando considerasen que existían circunstancias especiales. En otras palabras, para dichos sectores el Régimen Común puede transformarse en un conjunto de disposiciones dispares e incluso antagónicas, según lo que dispongan al respecto las autoridades de turno en cada País Miembro;

f) Uno de los objetivos principales del Régimen Común era establecer con la mayor claridad posible las reglas de juego para el inversionista extranjero en cualquier País Miembro, de modo que su acción resultara realmente beneficiosa para el país receptor. Como contrapartida, la Propuesta deseaba dejar en claro que, aparte de la seguridad que confería un Régimen emanado de un documento internacional, existirían ciertas garantías que los Países Miembros debían ofrecer y para ello proponía lo siguiente:

- Las empresas extranjeras sólo podrían ser expropiadas por causa de utilidad pública y mediante el pago de adecuada compensación, conforme a lo establecido en las leyes vigentes del país respectivo, y
- Los inversionistas extranjeros tendrían los siguientes derechos: Reexportación de capitales en la forma establecida en el Régimen; remesa de utilidades líquidas; y remesa de regalías en la forma establecida en el contrato respectivo.

La primera proposición no fue recogida por la Comisión. De la segunda sólo se acogieron la primera y la última, y se introdujo la limitación del 14% a la remisión de utilidades.

g) Los estudios realizados y la importancia de la armonización propuesta habían llevado a la Junta a la conclusión de que la estabilidad del Régimen Común exigía su adopción por medio de un tratado público, ratificado por cada uno de los Países Miembros conforme a sus respectivos procedimientos internos. Así lo señaló la Junta en la presentación de la Propuesta 4 y, por tal motivo, condicionaba la vigencia del Régimen al depósito del tercer instrumento de ratificación en la Secretaría de la Junta, conforme al modelo establecido en el caso del propio Acuerdo de Cartagena.

La Comisión, en cambio, preocupada más bien por el revuelo que pudiera producirse en aquellos países en los que existía una oposición parlamentaria de cierta envergadura y ante los fuertes ataques lanzados por el sector privado de casi todos ellos, optó por seguir la indicación del representante del Ecuador y ministro de Industrias, Comercio e Integración de ese país, Vicente Burneo, quien recomendó la aprobación y puesta en vigencia como una simple Decisión. La aceptación de esta fórmula dió pie posteriormente a la declaración de inexecutable expedida por la Corte Suprema de Colombia en contra del Decreto del Ejecutivo que la puso en vigencia interna y provocó con ello la primera crisis de la Decisión 24.

Consideraciones finales

La Decisión 24 aprobó el Régimen Común cuyo objetivo principal era aprovechar al máximo los beneficios de la inversión extranjera y la importación de tecnología y disminuir en la medida de lo posible sus efectos negativos. Para ello se utilizó una fórmula que consiste en apoyar en todos los aspectos el desarrollo de una actividad empresarial subregional capaz de aprovechar los beneficios resultantes del funcionamiento de un esquema de integración tan avanzado como el del Acuerdo de Cartagena.

Los objetivos planteados y la mentalidad con que fueron desarrollados constituyeron un modelo único en el mundo y el primero en buscar un

tratamiento integral de la inversión, tecnología y propiedad industrial. No existe en su concepción ninguna tesis política determinada y quienes así lo sostienen incurrir en un craso error. A aquellos que tratan de hacer aparecer el Régimen Común como de inspiración marxista podría preguntárseles en que país socialista o comunista existe algo similar. Quienes sostienen que fue el resultado de la influencia del gobierno de Allende, están también equivocados puesto que la Decisión 24 se elaboró entre los meses de mayo y octubre de 1970. Allende sólo ascendió al poder en noviembre de ese mismo año y sus representantes en la Comisión que aprobó la Decisión 24, fueron virtualmente los mismos que habían estado ejerciendo esa función en el gobierno anterior.

Si alguna influencia hubo en la filosofía central del Régimen Común ésta sólo puede atribuirse a la experiencia colombiana y es difícil suponer carácter marxista a los gobiernos de Lleras y Pastrana.

Decisión 30. Arancel Externo Mínimo Común

Antecedentes

El Acuerdo de Cartagena estableció que, antes del 31 de diciembre de 1970, la Comisión debería aprobar, a propuesta de la Junta, un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC).

Los objetivos principales serían:

- Establecer una protección adecuada para la producción subregional.
- Crear progresivamente un margen de preferencia subregional.
- Facilitar la adopción del Arancel Externo Común (AEC), y
- Estimular la eficiencia de la producción subregional.

La aplicación del Arancel Externo Mínimo Común trae consigo el cumplimiento de dos compromisos por parte de los Países Miembros. El primero, es la prohibición de aplicar a las importaciones originarias de terceros países gravámenes inferiores a los establecidos en el Arancel Externo Mínimo Común. El segundo, obliga a los Países Miembros a elevar hasta los niveles mínimos comunes los gravámenes inferiores que estuviesen aplicando en sus aranceles nacionales. El acercamiento debe producirse en forma anual, lineal y automática, de modo que el Arancel Externo Mínimo Común está en plena vigencia para todos los países y todos los productos el 31 de diciembre de 1975.

La estrechez de los plazos establecidos en el Acuerdo para la aprobación del Arancel Externo Mínimo Común obligó a la Junta a elaborar su propuesta en un lapso muy reducido. A partir de febrero de 1970, fecha de su instalación, la Junta dispuso apenas de nueve meses para este trabajo que tenía necesariamente que entregar a los países por lo menos 30 días antes de la fecha límite indicada para su aprobación (31 de diciembre).

Reuniones de expertos subregionales

Para elaborar sus propuestas, la Junta solía recurrir a expertos en las materias respectivas. Las reuniones tenían distinto carácter, según la forma de su convocatoria y la naturaleza de la cooperación de los expertos. Se llamaba a "reunión de expertos subregionales" cuando la Junta deseaba escuchar la opinión de personas de reconocida capacidad profesional a nivel andino. En esa oportunidad, las opiniones vertidas tenían carácter estrictamente personal.

Cuando la Junta estimaba necesario conocer las posiciones técnicas de organismos oficiales de los Países Miembros, convocaba a "reunión de expertos gubernamentales" designados por los gobiernos respectivos y que en sus intervenciones traducían las posiciones nacionales de acuerdo a las instrucciones recibidas por cada experto.

Los trabajos se iniciaron en junio de 1970 con una reunión de expertos subregionales, en la cual se analizaron los objetivos del Arancel Externo Mínimo Común y algunos aspectos de la metodología que se seguiría para su elaboración.

En agosto, una segunda reunión de expertos subregionales analizó el campo de aplicación del Arancel Externo Mínimo Común, su relación con el Arancel Externo Común, el procedimiento para su elaboración, los niveles arancelarios y los criterios económicos básicos.

Con la información recogida en ambas reuniones y la colaboración de un grupo selecto de ingenieros cuya asistencia les fue solicitada especialmente, la Junta elaboró un proyecto de clasificación técnica de productos de acuerdo al grado de elaboración y complejidad tecnológica.

Dos alternativas habían sido analizadas por los grupos expertos subregionales para la elaboración del Arancel Externo Mínimo Común:

a) La primera, tenía como objetivo central incrementar las corrientes de comercio intrasubregional a corto plazo y establecer condiciones para crear expectativas de producción y exportación dentro del mercado ampliado, dentro de niveles de protección que no excedieran de límites razonables. Para estos efectos se recomendaba usar como base los aranceles existentes en los Países Miembros pues se estimaba que ellos reflejaban los requerimientos de protección y de la eficacia alcanzada por las producciones subregionales. Se elegiría el nivel aplicado a la producción subregional más eficiente en cada sector, sin perjuicio de introducir, cuando fuese necesario, algunos elementos correctivos tales como el empleo de mano de obra, el valor agregado, las economías de escala, etc.

El rápido establecimiento de márgenes de preferencia frente a terceros debería servir de incentivo para desarrollar producciones subregionales con el aporte de inversiones atraídas por un mercado ampliado y protegido. Los patrocinadores de esta alternativa estimaban que ella era la mejor forma para incrementar el comercio intrasubregional a corto plazo y una mayor diversificación de las exportaciones.

b) La segunda alternativa señalaba como objetivo principal del Arancel

Externo Mínimo Común la asignación de recursos en el marco de una política económica destinada a lograr la eficiencia necesaria para competir en la conquista de terceros mercados. Sería necesario desligar la función del Arancel Externo Mínimo Común de objetivos reservados a otras políticas como la cambiaria, monetaria y fiscal, la provisión de recursos del Estado, etc. Los partidarios de esta tesis señalaban que la determinación de los niveles mínimos se haría en relación con el grado de desarrollo que se fijara como meta, de acuerdo a una estrategia subregional previamente diseñada.

Aspectos básicos y metodología de elaboración

El 8 de septiembre de 1970, la Junta entregó un documento en el cual se incluyeron los aspectos básicos del Arancel Externo Mínimo Común y la metodología para su elaboración ^{61/}. En este documento hay algunos elementos que resulta interesante destacar:

a) Al señalar los objetivos de este arancel se aclaró su carácter de instrumento destinado a facilitar la asignación adecuada de recursos productivos, dejando de lado la consideración de requerimientos coyunturales para solucionar problemas que caen en el ámbito de otros mecanismos.

Se destacó especialmente que el Arancel Externo Mínimo Común debía disponer de tarifas ascendentes en la medida que en los productos aumentan su grado de elaboración, la complejidad tecnológica y uso de factores, especialmente de la mano de obra;

b) Al señalar su campo de acción, reconoce que este tratamiento general a todo el universo arancelario no afectaría a los productos reservados o incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, los cuales se sujetan a las normas establecidas en cada Programa;

c) En materia de fijación de niveles, los topes y escala arancelaria deben otorgar protección a determinadas actividades productivas según una estrategia del desarrollo subregional.

Luego se incluyen las siguientes proposiciones específicas:

- utilizar sólo gravámenes ad valorem.
- nivel máximo de 100%.
- uso de escalas de tarifas de 10 en 10.
- contemplar casos particulares: tratamiento especial a Bolivia y Ecuador; productos no producidos; algunas situaciones especiales en razón de una industria, del carácter primario de exportaciones tradicionales, etc...

Primera Reunión de Expertos Gubernamentales

Se realizó en los primeros días de octubre y tuvo por objeto conocer

^{61/} Documento JUN/Dint. 21, de 8 de septiembre de 1970.

la opinión de los gobiernos acerca del proyecto de clasificación técnica de productos, el cual fue aprobado por los expertos gubernamentales con algunas modificaciones menores.

Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales

Se realizó en noviembre y en ella se discutieron todos los aspectos relacionados con el Arancel Externo Mínimo Común. La Junta recogió observaciones que fueron de mucha utilidad para continuar elaborando la propuesta.

Propuesta No. 11

Con base en los estudios realizados y las opiniones de los expertos subregionales y gubernamentales, la Junta elaboró su Propuesta condicionada por el tiempo con que contaba para presentarla a consideración de la Comisión. Esta última limitante fue la que más influyó en la orientación que se dió al desarrollo de la labor futura, pues no permitió realizar trabajos de carácter teórico destinados a satisfacer inquietudes académicas, como sucedió años después con el Arancel Externo Común. Se establecieron algunos parámetros de orden conceptual, como veremos a continuación, pero el gran valor de esta Propuesta estuvo en la simplicidad del método elegido y en el gran pragmatismo con que se elaboró.

La metodología utilizada fue la siguiente:

a) Campo de aplicación. El Arancel Externo Mínimo Común debía aplicarse al universo arancelario, para constituir una estructura coherente en función de los criterios económicos seleccionados. Sólo se exceptúan de esta aplicación general los productos incorporados en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Mientras los productos se encuentran en la reserva para programación, están exceptuados de cumplir con las normas del Arancel Externo Mínimo Común pero, por razones de metodología, la Propuesta de la Junta estableció el nivel de Arancel Externo Mínimo Común que debería aplicarles al ser excluidos de la reserva.

b) Objetivo. El objetivo esencial del Arancel Externo Mínimo Común sería servir como instrumento asignador de recursos para promover el desarrollo de la subregión, evitar la consolidación de estructuras productivas ineficientes, racionalizar la sustitución de importaciones y hacer posibles las exportaciones subregionales al mercado mundial. Dicho de otro modo, no debía utilizarse para atender problemas de balanza de pagos, recaudación fiscal u otros usos similares. Durante el análisis de los términos de su Propuesta, la Junta comprobó que el Arancel Externo Mínimo Común como mecanismo de protección de la industria subregional está muy limitado por su mismo carácter de mínimo y porque Bolivia y el Ecuador no están obligados a adoptarlo, sino en casos excepcionales. Además, en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, que abarcarían gran parte de los productos más interesantes, las normas del Arancel Externo Común de cada Programa determinarían esa protección y no el Arancel Externo Mínimo Común:

c) Estructura del Arancel Externo Mínimo Común. El diseño del Arancel y el ordenamiento de productos se llevó a cabo atendiendo al valor agregado subregional incorporado en cada proceso productivo. Debido a la escasa información disponible y a la brevedad del tiempo, se recurrió a un procedimiento esencialmente pragmático de aproximación a una clasificación por valor agregado, a través de otros criterios económicos más fácilmente determinables a nivel de grupos de productos, entre los cuales los más adecuados resultaron ser el grado de elaboración y la complejidad tecnológica.

d) Tipos de gravámenes y sus niveles. Se consideró recomendable establecer el uso de gravámenes ad valorem para toda la escala arancelaria, con el objeto de facilitar la aplicación y control del Arancel Externo Mínimo Común y hacer posible su comparación con el programa de liberación. Como base de cálculo se optó por el valor CIF.

En cuanto a la escala de niveles del Arancel Externo Mínimo Común, las reuniones de expertos se habían pronunciado por límites máximos que fluctuaban entre 50% y 150%. La necesidad de buscar un nivel de eficiencia más concordante con la realidad mundial llevó a la Junta a proponer una escala entre 10% y 90%, que se movía en tramos de 10 en 10 a través de nueve categorías.

Elaborada esta escala se analizaron algunos niveles en particular, con el fin de aplicar criterios correctivos en razón de la naturaleza o características de los productos:

- Los productos agropecuarios, agroindustriales y de consumo habitual. Tales actividades insumen grandes volúmenes de fuerza de trabajo y se consideró que debían gozar de una mayor protección en atención al problema de la falta de empleo en la mayoría de los Países Miembros. Se propuso elevar en 10% la tarifa resultante de la aplicación de los criterios básicos.
- Los insumos básicos agropecuarios. No se les aplicaría el alza señalada en el literal anterior para evitar que su impacto en el desarrollo del sector agropecuario se tradujera en alza de precios. Se les aplicó un gravamen de 10%.
- Los productos no producidos no producibles a nivel subregional, esencialmente por problemas de mercado o de complejidad tecnológica. Se propuso una tarifa general de 10% para crear posibilidades de negociación con terceros países.
- Los productos no producidos producibles. Se propuso rebajar el gravamen en 5 puntos, con el fin de crear condiciones compatibles con su menor costo, derivado de la producción a cierto nivel de escala originado por el mercado ampliado.
- Los productos primarios de exportación tradicional. Se estableció un nivel general de 10% porque ellos no requieren de protección adicional. En el caso de los productos mineros el nivel se fijó en 5%.

- Los productos sustituidos de otros de uso generalizado. Se propuso colocar el mismo gravamen que correspondía a los sustituibles, cualquiera que fuese su categoría.
- Los productos obsoletos estarían afectos a un 10%.
- Los suntuarios estarían afectos al gravamen máximo de 90%.
- Los productos del Primer Tramo de la Lista Común de la ALALC. Conservarían los gravámenes ya establecidos en la Decisión 12.
- Ciertos productos originarios de Bolivia y el Ecuador. En este caso se propuso que los productos comprendidos en las listas de apertura inmediata y los incluidos en la nómina de los no producidos reservados para ser elaborados en esos países, tendrían una protección igual a la establecida en la categoría inmediatamente superior a aquella que les correspondía conforme a las normas anteriores, es decir, 10 puntos más.

En consideración a todos estos criterios y tratando de evitar que algunos cruces de protección entre insumos y productos condujeran a protecciones efectivas negativas, se terminó la elaboración de la Propuesta la que fue revisada nuevamente por los expertos en una reunión celebrada en noviembre. En esa oportunidad la mayor parte de las observaciones recayeron sobre niveles de gravámenes aplicables a productos de particular interés para cada País Miembro.

La única observación de carácter general fue la preocupación manifestada por los expertos de revisar ciertos niveles, en especial los de bienes de consumo, con el fin de dar mayor margen de preferencia al comercio subregional. Por ello se procedió a elevar el nivel de tales productos.

Decisión 30

La propuesta 11 de la Junta se presentó a la Comisión en su Tercer Período de Sesiones Extraordinarias, celebrado en diciembre de 1970.

El texto de la Decisión 30 es el mismo de la Propuesta, con ajustes a algunos niveles de gravámenes.

En síntesis, esta Decisión establece:

a) Como el Acuerdo no determina el punto de partida para la aproximación de los niveles del Arancel Externo Mínimo Común por parte de los países que tuvieren niveles inferiores, la Decisión 30 dispone que cada país iniciará la aproximación desde los gravámenes existente en sus respectivos aranceles nacionales el 26 de mayo de 1969. Estos gravámenes fueron identificados en la Decisión 15, que estableció el punto inicial de desgravación para el programa de liberación.

b) La Comisión determinaría los niveles arancelarios mínimos aplicables y su forma de adopción para los productos reservados para la programación y que no fuesen incluidos en ningún Programa Sectorial de Desarrollo Industrial.

c) Avance interesante en materia de armonización de políticas arancelarias es el que se refiere a la obligación de aplicar y expresar los niveles de gravámenes en términos ad valorem CIF, que hasta entonces sólo aplicaba uno de los Países Miembros.

El resto de sus disposiciones reiteran lo establecido en el Acuerdo en materia de Arancel Externo Mínimo Común.

Decisión 46. Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y Reglamento del Tratamiento Aplicable al Capital Subregional

Antecedentes

La modificación de los patrones de inversión extranjera en las últimas décadas y la creciente participación de las grandes empresas transnacionales en la economía mundial han motivado una serie de estudios tendientes a analizar los resultados de su participación, tanto en los países en que se desenvuelve como en la economía mundial global.

La facilidad de estas corporaciones para mover capitales, tecnología y capacidad gerencial a través de numerosos países las han transformado en el principal vehículo para internacionalizar la producción. Su impacto en la economía mundial es tan preponderante que el valor agregado de todas las empresas multinacionales en 1971 equivalía a la quinta parte del producto nacional bruto mundial, exceptuando los países de economía centralizada. El valor agregado de una de las diez mayores corporaciones internacionales superaba en más de tres mil millones de dólares al producto nacional bruto de más de ochenta países ^{62/}.

Desde el punto de vista de la nacionalidad de las empresas, Estados Unidos de Norteamérica es el que mejor ha aprovechado esta herramienta de control del mercado internacional cuyas utilidades son espectaculares. En 1971, sus corporaciones multinacionales generaron una salida de capital de 4,8 millones de dólares en inversión directa al exterior y un ingreso de 9 mil millones por concepto de intereses, dividendos, regalías, etc. Su participación a nivel sectorial señala preferencia por las industrias que utilizan tecnologías sofisticadas. Su participación es muy alta no sólo en países en desarrollo, en los cuales es virtualmente mayoritaria. En Bélgica, por ejemplo, esas empresas controlan más del 50% de la industria petrolera; las tres quintas partes de las industrias alimenticias, tabaco, refinería de petróleo, manufacturas metalmecánicas, instrumentos de ingeniería y computación del Reino Unido; el 80% de la computación y equipo para el procesamiento electrónico de información en las Comunidades Económicas Europeas ^{63/}.

El período 1950-1966 fue el que mostró un mayor crecimiento en la actividad de las empresas norteamericanas ya que el número de afiliadas en

^{62/} Multinational Corporations in World Development. United Nations, Department of Economic and Social Affairs St/ECA/190. 1973.

^{63/} O, cit.

otros países subió de 7.000 a 23.000. Aun cuando los mercados latinoamericanos no son tan interesantes como los de países desarrollados, al analizar la Decisión 24 se señaló que las 187 empresas norteamericanas estudiadas por Vaupel y Cruhan pasaron de 360 subsidiarias en 1930 a 2.700 en 1968.

El único país que mantuvo una política diferente frente a la participación del capital y las empresas extranjeras en su desarrollo, fue Japón. Aplicando una política de fomento de la producción nacional coherente con una legislación que limitaba la acción de la inversión extranjera a los aspectos de interés para el país, las autoridades lograron un desarrollo espectacular con una participación de capital extranjero que en 1968 sólo alcanzó al 2,3% del total. El interés del gobierno estuvo siempre dirigido a facilitar la adquisición de tecnologías y no de inversión directa, limitando al 50% la participación extranjera en el capital de cada empresa. Esto explica, en parte, por qué en el caso de estos *joint ventures* los inversionistas norteamericanos declaran menos utilidades accionarias que las obtenidas en las empresas en las cuales son mayoritarios o las poseen íntegramente. Al compartir el control y manejo de la empresa se ven imposibilitados de utilizar prácticas contables que maximizan sus utilidades en perjuicio de los intereses del país en que actúan.

Las denuncias de Servan Schreiber ^{64/} y algunos estudios realizados hicieron ver a las autoridades de las Comunidades Económicas Europeas que sus esfuerzos integracionistas serían estériles si el proceso era aprovechado por estos nuevos entes económicos cuyas acciones quedaban al margen incluso de la acción de sus propios gobiernos. Así nació la idea de la "Sociedad Europea", que supone una legislación comunitaria de orden general aplicable en todos los países miembros. Los alcances de este proyecto son tan amplios que contienen en sí mismos los gérmenes de su propia inaplicabilidad.

En el caso de la ALALC, la experiencia demostró que las empresas multinacionales han aprovechado en mejor forma los beneficios del mercado ampliado. Mejor organizadas que las empresas nacionales y con un manejo centralizado que les permite utilizar su capacidad instalada en casi todos los países del Tratado de Montevideo, están en situación ideal para repartirse el mercado y anular los esfuerzos del empresario regional. Los acuerdos de complementación que alcanzaron a suscribirse fueron el resultado de acciones concertadas a nivel privado en reuniones sectoriales, a las cuales únicamente asisten representantes ligados entre sí por su calidad de dependientes de subsidiarias de una misma matriz. De este modo, una firma con representaciones en todos los países plantea acuerdos que le permitan obtener las mayores utilidades como resultado de la acción global de todas las subsidiarias, sin tener en cuenta el interés de los países participantes ^{65/}.

^{64/} Jean Jacques Servan Schreiber. El desafío Americano. Plaza y Janes S. A. Barcelona. 1968.

^{65/} Este era especialmente aplicable en el sector químico, donde las reuniones eran normalmente "dirigidas" por los representantes de las filiales mayores establecidas en Argentina, Brasil o México.

La Declaración de Bogotá recogió esta preocupación ante la acción de la empresa multinacional y señaló la necesidad de adoptar proyectos en que participaran empresarios y capitales de varios países latinoamericanos para facilitar el proceso de integración. Se requería de un tratamiento especial para las industrias de carácter multinacional.

El Acuerdo de Cartagena estableció el compromiso de adoptar un régimen uniforme en esta materia (artículo 28) y señaló la conveniencia de utilizar las empresas multinacionales para propender a un aprovechamiento más eficaz de las oportunidades de inversión del mercado ampliado, un mejor ordenamiento y utilización de los recursos subregionales y el fortalecimiento de su capacidad para negociar la colaboración del capital y la tecnología externos.

En los primeros meses de 1971, la Junta recopiló, sistematizó y analizó las legislaciones societarias nacionales para determinar las posibles bases del régimen de las empresas multinacionales andinas. En una mesa redonda celebrada en junio de ese año, técnicos y especialistas de alto nivel intercambiaron opiniones acerca de las características del futuro régimen y enfatizaron la necesidad de hacerlo lo más ágil posible.

En septiembre de 1971, la Junta entregó un primer papel de trabajo acerca de lo que podrían ser las bases de la propuesta futura ^{66/}. Indicaba los requisitos que debería reunir la empresa para ser multinacional andina, trámites de constitución, suscripción del capital, domicilio y administración de la empresa y los incentivos de que gozaría en el territorio de los Países Miembros.

Entre el 20 y el 22 de septiembre, una Reunión de Expertos Gubernamentales analizó las bases señaladas y centró su discusión en aspectos relativos a los trámites para la constitución de la empresa.

Presentación de la Propuesta

El 14 de octubre de 1971, la Junta presentó su Propuesta 18 para ser incluida en la agenda de la Comisión en su Sexto Período de Sesiones Ordinarias de noviembre de ese mismo año. El Grupo de Trabajo que se creó en esa oportunidad analizó las Propuestas 17 y 18, la primera de las cuales establecía el tratamiento aplicable al capital subregional.

Se constató que era imprescindible definir algunos criterios básicos antes de entrar a conocer las Propuestas en detalle. La divergencia central se planteó entre la delegación ecuatoriana y las restantes. Aquella sostenía que era necesario facilitar al máximo la circulación de capital subregional entre los Países Miembros, mientras las demás delegaciones opinaban que el capital subregional debería ser considerado igual que el extranjero, salvo aquellos casos en que participara en una empresa multinacional. Consideraban que el capital era elemento escaso en la subregión y se debería tratar de dirigir hacia actividades de interés común. El mayor

66/ JUND/dt 10, de 6 de septiembre de 1971.

incentivo para la empresa multinacional sería precisamente el que se considerase como nacional el capital subregional invertido en ella.

Otro aspecto importante que motivó una fuerte discrepancia fue la propuesta chilena de que la calificación del interés subregional —establecido como requisito para la constitución de una empresa multinacional— fuese establecida por la Comisión caso por caso y empresa por empresa. Esta posición era mucho más restrictiva que la de la Propuesta y no logró apoyo de ninguna otra delegación.

Al conocer el informe, la Comisión dispuso la creación de un nuevo Grupo de Trabajo para analizar el tema y entregar su informe en diciembre de ese mismo año.

El nuevo informe no resolvió los interrogantes planteados anteriormente y se limitó a incluir un proyecto de propuesta que era esencialmente el mismo elaborado por la Junta.

Decisión 46

El Grupo de Trabajo creado por la Comisión analizó las propuestas sobre participación del Estado en las empresas mixtas de la Decisión 24, situación de los capitales de la Corporación Andina de Fomento, tratamiento al capital subregional y el régimen de las empresas multinacionales.

Todos estos temas fueron tratados en forma separada y así figuran en el informe final. En el caso de las empresas multinacionales se plantearon modificaciones menores sin alterar el contenido esencial de la Propuesta.

Al analizar el tratamiento al capital subregional Bolivia, Colombia, Chile y Perú expresaron que ese tema debía ser considerado conjuntamente con el de las empresas multinacionales y la solución más adecuada era dar a esos capitales el mismo tratamiento que al extranjero, salvo aquellos casos en que participase en alguna empresa multinacional. La delegación ecuatoriana reservó su opinión hasta la consideración del tema por la Comisión ^{67/}.

El intercambio de ideas que tuvo lugar en el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión convenció a la Junta de la conveniencia de unificar sus Propuestas 17 y 18 y presentarlas bajo la forma de un modificado. El 16 de diciembre presentó esta nueva fórmula a la Comisión, después de consultas informales con los Jefes y miembros de las distintas representaciones nacionales.

La decidida posición de las demás representaciones hizo ver al Ecuador que no le iba a ser posible mantener su oposición y se unió a la mayoría para aprobar la Decisión 46 al 18 de diciembre de 1971.

Uno de los aspectos más discutidos había sido el relativo a las normas aplicables a las empresas que participaran en sectores distintos de la programación. La Decisión 46 determinó que mientras no se fijaran esas

^{67/} Papel de trabajo COM/VI-E/7 Rev 1. 14 de diciembre de 1971.

normas, la Comisión podría autorizar la constitución de empresas multinacionales en casos específicos. La falta de definición de este problema hizo que en el acta final del Sexto Período de Sesiones Extraordinarias la Comisión dejase constancia de la urgencia de aprobar las normas del caso, las que deberían asegurar el respeto del régimen uniforme recientemente aprobado y la exigencia de que se tratase de iniciativas de interés subregional. Asimismo, se encomendó a la Junta proponer a la Comisión, en breve plazo, una lista de productos escogidos entre los asignados a Bolivia y Ecuador por la Decisión 28, para cuya producción fuese aconsejable constituir empresas multinacionales.

Contenido de la Decisión 46

El Primer Capítulo contiene el tratamiento al capital subregional y los ocho restantes se refieren a las empresas multinacionales propiamente tales.

Tratamiento al capital de inversionistas subregionales. El principio contenido en el primer capítulo es que el capital subregional recibe el mismo tratamiento que la Decisión 24 establece para los extranjeros, salvo cuando participen en una empresa multinacional en cuyo caso los beneficios aplicables serán los establecidos en la Decisión 46.

La primera de sus normas define al inversionista subregional como el inversionista nacional de cualquier País Miembro distinto del país receptor, considerando que éste, en el caso de la empresa multinacional, es el país del domicilio principal de la empresa.

El inversionista subregional que desee invertir en una empresa multinacional deberá obtener autorización del organismo nacional competente de su país de origen. Esta autorización no puede ser otorgada cuando se trate de inversiones en empresas que produzcan o exploten productos reservados para programación industrial, mientras la Comisión no adopte los programas respectivos.

Aparte de la anterior limitación, los organismos nacionales competentes no pueden autorizar:

- reexportación de capital ni transferencia de utilidades de los inversionistas subregionales sino al territorio de los Países Miembros de origen del capital;
- adquisición por inversionistas extranjeros de acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas subregionales.

Finalidades. Las finalidades que se persiguen con la instalación y funcionamiento de la empresa multinacional son muchas y variadas. Sin embargo, conviene resaltar las siguientes:

- Contribuir al proceso de integración mediante el fortalecimiento de los vínculos entre los Países Miembros.
- Contribuir al fortalecimiento de la capacidad empresarial subregional para el mejor aprovechamiento del mercado ampliado.

- Canalizar el ahorro subregional hacia los sectores prioritarios.
- Facilitar la ejecución de proyectos cuya magnitud o complejidad impiden su realización por un sólo país.
- Fortalecer la capacidad negociadora de la subregión y su posibilidad de competir en terceros mercados.

Requisitos. Se considera empresa multinacional la que cumple con los siguientes requisitos:

- Contar con aportes de capital de propiedad de inversionistas nacionales de dos o más Países Miembros;
- La participación de inversionistas nacionales de cada País Miembro en el capital no podrá ser inferior al quince por ciento de la participación subregional total. Si no existe participación no inferior a ese porcentaje respecto de dos países a lo menos no puede haber empresa multinacional;
- La participación de inversionistas extranjeros no puede ser superior al cuarenta por ciento del capital de la empresa;
- La mayoría subregional debe reflejarse en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial de la empresa, a juicio del organismo nacional competente del país del domicilio principal;
- El domicilio de la empresa debe estar situado en el territorio de uno de los Países Miembros;
- El objeto social de la empresa debe ser de interés subregional y se entiende que lo es cuando se refiere a proyectos y productos incluidos en:
 - programas sectoriales de desarrollo industrial;
 - proyectos de infraestructura encaminados a resolver problemas que incidan desfavorablemente en el proceso de integración subregional;
 - programas de racionalización de la industria existente; y
 - programas conjuntos de desarrollo agropecuario.

El objetivo de la empresa debe ajustarse a las condiciones y modalidades establecidas en los programas respectivos.

Se facultó a la Comisión para declarar la conveniencia de constituir empresas multinacionales en campos distintos a los recién señalados, en cuyo caso señalaría las condiciones específicas que deben cumplirse. Mientras no se determinen tales condiciones la Comisión puede autorizar la constitución de empresas multinacionales en los casos particulares que le sean propuestos por la Junta.

- Las empresas multinacionales deben instalar establecimientos de actividad manufacturera, comercial o de otra naturaleza en los países cuyos nacionales participen en su capital social, salvo que las condiciones o naturaleza de la empresa no lo justifiquen;

- El capital estará representado por acciones nominativas y el valor de las acciones se expresará en la unidad monetaria nacional del país del domicilio principal.

Constitución de la empresa. Deben adoptar la forma de sociedades anónimas y a su nombre o razón social se agregarán las palabras “empresa multinacional”.

El estatuto social tiene que ajustarse a las disposiciones del régimen uniforme y, en lo que no esté señalado en él, a la legislación del país del domicilio principal.

Además de las normas previstas en el país del domicilio principal para la constitución de empresas, deberá acompañarse copia autorizada de la Decisión de la Comisión que permite su establecimiento.

Como la empresa va a actuar en el territorio de otros países, la autoridad competente del país del domicilio principal debe remitir copia de los antecedentes a los demás Países Miembros y a la Junta, todos los cuales pueden presentar observaciones en un plazo de sesenta días.

Subsanadas las observaciones o vencido el plazo sin que se hubieren formulado, las autoridades del país del domicilio principal pueden completar los trámites de constitución de la empresa.

Concluidos los trámites, las autoridades respectivas deben solicitar a las autoridades de los demás Países Miembros la inscripción del contrato social en los registros nacionales y la publicación en la forma establecida en su legislación. A partir de la inscripción o publicación, la empresa gozará de la capacidad jurídica más amplia reconocida por tales legislaciones y recibirá el tratamiento de sociedad de derecho nacional.

La empresa multinacional se regirá por:

- Su estatuto social;
- el régimen uniforme en todo lo no establecido en su estatuto;
- en los aspectos no regulados por los instrumentos anteriores;
 - la legislación del país del domicilio principal cuando se trate de materias relacionadas con su domicilio o administración; y
 - en los demás casos, por la legislación del país donde se establezca la relación jurídica o la de aquel en que hayan de surtir efecto los actos jurídicos de la empresa, conforme a las normas de derecho internacional privado.

Beneficios en favor de las empresas multinacionales. Durante la elaboración de la Propuesta se analizaron todos los incentivos susceptibles de utilizarse para promover la creación de este tipo de empresas y la conclusión fue que los mayores beneficios derivan del manejo centralizado de las actividades de la empresa multinacional y de las facilidades para la cir-

culación de capitales entre los países que constituyen. Resultó indispensable, por tanto, establecer clara diferencia entre el capital subregional que participa en ellas y aquel que actúa independientemente del interés subregional.

La Decisión 46 enumera algunos beneficios adicionales que podrán haberse considerado implícitos y otros que consagran una especie de cláusula de la nación más favorecida en favor de estas empresas. Los más interesantes son:

- sus productos gozan de las ventajas del Programa de Liberación;
- sus inversionistas no están obligados a transferir sus acciones, participaciones o derechos a inversionistas nacionales del país en que operan;
- tendrán un tratamiento no menos favorable que el concedido a las empresas nacionales más favorecidas en la actividad que desarrollen, en materia de impuestos nacionales internos y con respecto al acceso al crédito interno y a las preferencias para las adquisiciones de bienes o servicios por el Estado.

Estos beneficios se concederán a las empresas multinacionales en aquellos países cuyos nacionales participen en su capital en un porcentaje no inferior al 15%. En los demás, sólo gozarán de las ventajas del Programa de Liberación y de la facilidad de transferencia de capitales.

Otras disposiciones. Además de lo señalado, la Decisión 46 contiene normas sobre fiscalización externa, domicilio y administración, duración, disolución y conflictos. Lo más destacable entre éstas es la designación de directores cuando hay participación extranjera. En tal caso, los accionistas subregionales y los de terceros países eligen separadamente a sus directores, de acuerdo con la proporción que se indique en su estatuto. Debe existir por lo menos un director por cada País Miembro cuyos nacionales participen en el capital de la empresa.

Otro aspecto destacable es la facultad de la Comisión para dejar sin efecto la calidad de multinacional de una empresa cuando compruebe, a petición de algún País Miembro, que se han infringido las condiciones establecidas para su creación, fines u objetivo social.

Una de las disposiciones transitorias señala que el Régimen entrará en vigor cuando todos los Países Miembros hayan depositado en la Secretaría de la Junta los instrumentos por los cuales lo han puesto en práctica en sus respectivos territorios.

Las otras dos señalan el 30 de noviembre de 1972 como fecha máxima para que la Comisión apruebe:

- las normas que regirán para la fusión de empresas para la constitución y funcionamiento de empresas multinacionales; y
- las condiciones a que deberán sujetarse las empresas multinacionales que se establezcan en el sector de servicios.

Decisión 49. Directivas para la Armonización de las Legislaciones de Fomento Industrial

Antecedentes

El inciso segundo del artículo 28 del Acuerdo establece que antes del 31 de diciembre de 1971 "la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará las directivas que servirán de base a la armonización de las legislaciones de fomento industrial de los Países Miembros". El compromiso no era armonizar dichas políticas dentro del plazo señalado, sino, aprobar directivas o bases para ello.

La Junta recolectó la información sobre la legislación de fomento industrial de los Países Miembros, según la cual los incentivos más utilizados eran:

a) Exenciones y rebajas de gravámenes a la importación de materias primas, productos intermedios o bienes de capital que se utilizan en la actividad industrial que se pretende fomentar o en la región que se desea favorecer.

Todos los países, en mayor o menor grado, utilizaban este tipo de incentivos. Colombia, Chile y Perú para fomentar actividades industriales y para favorecer zonas geográficas específicas, incluso zonas liberadas. Bolivia y Ecuador sólo en actividades industriales;

b) Protección arancelaria frente a la importación de productos similares extranjeros.

Todos los países concedían protección a las industrias de interés nacional, especialmente a las incipientes;

c) Restricciones a la importación, consistentes en prohibiciones o restricciones propiamente tales (cuotas).

Con excepción de Bolivia, en todos los demás países existían prohibiciones y depósitos previos. Colombia utilizaba, además licencia previa;

d) Devolución de gravámenes para los productos que se exportan (*draw-back*).

Se aplicaba *draw-back* en Colombia, Chile y Perú. En Ecuador estaba en estudio su implantación. Colombia aplicaba además el certificado de abono tributario (CAT) con efectos muy similares. Bolivia no utilizaba este incentivo;

e) Exención total o parcial de impuestos internos. Ecuador las utilizaba para fomentar determinadas actividades industriales. Los demás las usaban también para favorecer ciertas zonas geográficas.

Existían otros incentivos de continua utilización en la subregión: subsidios; amortización acelerada de maquinarias, equipos e instalaciones; reinversiones libres de impuestos; deducción por agotamiento en las actividades de exploración y explotación de minerales; y otras formas de ayuda estatal.

Los subsidios se continuaban utilizando a pesar de la prohibición expresa del Tratado de Montevideo;

f) Tasas de cambio preferenciales, utilizadas para rebajar el costo de ciertas importaciones o aumentar el retorno de las exportaciones. También suelen utilizarse para encarecer importaciones de producciones similares a las nacionales.

En la oportunidad en que se hizo el estudio, sólo Colombia utilizaba este incentivo para las importaciones de petróleo crudo y los retornos de las exportaciones de café.

g) Concesión de créditos tales como:

- Préstamos estatales.
- Préstamos con interés reducido.
- Avales o garantías estatales.
- Utilización de porcentajes del encaje de los bancos comerciales para fines de promoción.
- Obtención de líneas externas de crédito por parte del Estado para ponerlas a disposición de actividades específicas.

Todos los países utilizaban esta herramienta.

Elaboración de la Propuesta

El paso siguiente consistió en analizar las legislaciones en conjunto y buscar las posibles bases de armonización, tomando en consideración los efectos de otros mecanismos del Acuerdo.

El problema más importante que planteaban las legislaciones de fomento industrial era el uso de los instrumentos arancelarios y para-arancelarios frente a los compromisos del Arancel Externo Mínimo Común y del Arancel Externo Común. Nada se sacaba con cumplir estrictamente el proceso de aproximación y adopción de la tarifa externa si cada país podía seguir utilizando libremente incentivos para el fomento de actividades industriales o el desarrollo de zonas geográficas. En atención a ello, el Acuerdo dispuso la armonización de esas legislaciones de fomento al comienzo del período de aproximación al Arancel Externo Mínimo Común y en forma independiente de las normas de este último.

En reuniones con expertos gubernamentales, la Junta fue auscultando hasta qué punto podía llegar este primer intento de armonización, tomando en cuenta que sus resultados iban a limitar seriamente la capacidad de acción de los gobiernos en esta materia. La reacción oficial fue muy positiva y permitió avanzar en la Propuesta con bastante rapidez, para llegar a la elaboración de un documento bien estructurado y coherente con la concepción del Arancel Externo Mínimo Común.

La Propuesta se dividió en los siguientes capítulos:

a) Política Arancelaria. Dada la estrecha relación existente entre el Arancel Externo Mínimo Común o el Arancel Externo Común y el uso de exenciones, rebajas o devoluciones de gravámenes, las normas de la Propuesta tendían a eliminar el uso de esos incentivos a partir de la adopción de los niveles externos comunes o mínimo comunes. En los casos en que existía un proceso de aproximación a los niveles externos, se planteaba un proceso similar de limitación del uso de incentivos arancelarios, de modo de eliminarlos al momento de adoptarse el respectivo arancel.

La norma general en materia de tarifa externa señala que en cualquier momento en que en cumplimiento del Programa de Liberación un producto quede liberado de gravámenes y restricciones, le serán plena y simultáneamente aplicados los gravámenes establecidos en el Arancel Externo Mínimo Común o Arancel Externo Común, según el caso ^{68/}. Consecuentemente con lo expresado anteriormente, la Propuesta planteó que, a partir de esa misma fecha, ningún País Miembro podría aplicar a esos productos exenciones, rebajas o devoluciones de gravámenes por debajo de los niveles comunes.

Se exceptúan de esta regla general:

- Los productos incluidos en Listas de Excepciones podrían seguir gozando de incentivos hasta el 31 de diciembre de 1985 en Colombia, Chile y Perú y hasta 1990 en Bolivia y Ecuador.
- Como el Acuerdo faculta diferir y suspender la aplicación del Arancel Externo Mínimo Común por falta de producción o por insuficiencia transitoria de oferta, la Propuesta contemplaba la posibilidad de utilizar en ambos casos exenciones, rebajas o devoluciones de gravámenes.
- Se facultaba el uso de regímenes suspensivos de gravámenes en los casos de productos: destinados a ferias y exposiciones, exhibiciones educativas, artísticas o circenses; introducidos como muestras comerciales; y moldes y matrices.
- Se permitía mantener exenciones y rebajas en favor del cuerpo diplomático, organismos internacionales, donaciones y socorros, etc.
- Por último, se autorizaba la mantención de zonas geográficas con tratamiento aduanero especial pero se privaba a sus producciones del goce de las ventajas del Programa de Liberación. Esta era una autorización transitoria porque la Comisión debía aprobar un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior. (Artículo 30 del Acuerdo).

Fijadas las normas para los productos que estuviesen totalmente liberados, era necesario establecer también un procedimiento para las otras modalidades del Programa de Liberación.

^{68/} Artículo 65 literal c) del Acuerdo.

En el caso de los productos no producidos y los incluidos en el primer tramo de la Lista Común la obligación de adoptar el Arancel Externo Mínimo Común existe sólo para Colombia, Chile y Perú. Estos productos ya estaban liberados por los países citados y debían haber adoptado el Arancel Externo Mínimo Común, motivo por el cual la Propuesta planteaba que los Países Miembros dejarían de aplicar los incentivos arancelarios a partir del 31 de diciembre de 1972. Bolivia y Ecuador harían la eliminación en forma anual y automática, en un período de tres años, para los productos no producidos y en nueve para los del primer tramo de la Lista Común.

Para los productos de la norma general de liberación, que es la que contempla un proceso anual, lineal y automático — tanto para la desgravación como para la adopción del Arancel Externo Mínimo Común — se propuso un procedimiento similar para la eliminación de incentivos arancelarios que sería cumplido por Colombia, Chile y Perú entre 1972 y 1975 y por Bolivia y Ecuador entre 1976 y 1985.

En cuanto a los productos reservados pero no incluidos en programas sectoriales de desarrollo, la Propuesta distingue entre producidos y no producidos. Para los primeros, Colombia, Chile y Perú dejarían de utilizar incentivos arancelarios a partir de su exclusión de la reserva, y Bolivia y Ecuador lo harían en un proceso anual y automático de tres años. En cuanto a los segundos, se cumpliría un proceso de eliminación anual, lineal y automático de tres años para Colombia, Chile y Perú y de nueve para Bolivia y Ecuador.

Si los niveles del Arancel Externo Común que debía aprobar la Comisión en 1975 fuesen superiores a los mínimos comunes, los tres países mayores debían limitar las rebajas en forma anual, lineal y automática entre 1976 y 1980, de acuerdo con esos nuevos niveles.

b) Políticas fiscales, cambiarias, monetarias y financieras. En materia de políticas fiscales la Propuesta se limitó a reproducir la norma del Tratado de Montevideo y dispuso que los productos originarios de los Países Miembros gozarían en el territorio de los demás de un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales. Es decir, el principio de no discriminación.

Con respecto a las políticas restantes, la Propuesta no avanzó ninguna posición y sólo fijó el 30 de noviembre de 1973 como fecha límite para que la Comisión decidiera acerca de las propuestas que le presentaría la Junta al respecto.

c) Ayudas financieras. El solitario artículo de este capítulo no agrega nada a lo existente en el Acuerdo pues faculta a los Países Miembros para recurrir a la Comisión cuando considerasen que las ayudas directas utilizadas en alguno de ellos desvirtúan los objetivos del mismo.

d) Fomento a las exportaciones. El principal compromiso propuesto en esta materia es que la Comisión debería aprobar un sistema subregional de fomento de las exportaciones, con anterioridad al 31 de diciembre de 1972. Mientras ello no sucediese, los Países Miembros podrían seguir aplicando

sus incentivos a las exportaciones intrasubregionales o hacia terceros países.

e) Acciones conjuntas de fomento industrial. La Junta planteó la conveniencia de actuar conjuntamente en campos de particular interés:

- Aprobar mecanismos que permitiesen aprovechar en beneficio de la Subregión la demanda de los gobiernos de los Países Miembros. Son muchos los sectores en los cuales el Estado es el mayor comprador.
- Aprobar medidas que facilitasen la acción conjunta en aspectos tales como la información e investigación industrial y la prestación de servicios de ingeniería y evaluación económica de carácter industrial.
- Aprobar programas para fortalecer la acción de los Países Miembros en la formulación de normas técnicas y el establecimiento de sistemas de control de calidad.

f) Tecnología y fomento industrial. La Propuesta repite algunos planteamientos de la Decisión 24 y recomienda relacionarlos con aspectos industriales tales como sistemas de información y apoyo a la pequeña y mediana industria y la utilización de tecnología en el fomento de exportaciones industriales.

g) Otras disposiciones. Dos merecen especial atención:

- Se facultaría a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial para contener normas diferentes a las establecidas en esas mismas directivas; y
- Los Países Miembros no podrían introducir en sus legislaciones de fomento industrial normas que condicionen el otorgamiento de incentivos al uso discriminatorio de productos nacionales en perjuicio de los subregionales. Los países en los que existieren estas disposiciones deberían eliminarlas ^{69/}.

Decisión 49

La Junta presentó su Propuesta 25 al Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión que tuvo lugar entre el 9 y el 17 de diciembre de 1971.

La Comisión designó un Grupo de Trabajo en el cual las observaciones planteadas fueron escasas y, en su mayoría, sobre el capítulo de política arancelaria.

Los aspectos más discutidos fueron algunas disposiciones aplicables a Bolivia y el Ecuador, en especial, la utilización de sus legislaciones de fomento industrial. El artículo 105 del Acuerdo faculta a la Comisión para autorizar a Bolivia y Ecuador a usar sus legislaciones de fomento industrial en casos de excepción, para importar bienes de capital, productos intermedios y materias primas necesarias para su desarrollo.

^{69/} El gobierno peruano había dictado una norma que implicaba que sólo se podía importar aquello que no se produjese en el país.

Ambos países solicitaron cambiar la fórmula de autorización particular establecida en el Acuerdo por una de tipo general, con validez hasta diciembre de 1985. Las demás delegaciones se opusieron por considerar que era incompatible con el Acuerdo.

Hubo consenso para eliminar el capítulo de las ayudas directas por su falta de contenido e incorporar un artículo de carácter genérico entre las disposiciones generales.

La Comisión conoció el informe del Grupo de Trabajo y en la misma sesión aprobó la Decisión 49. Las modificaciones a la Propuesta fueron muy escasas y en aspectos de poca importancia. La situación planteada por Bolivia y Ecuador se resolvió con una fórmula intermedia, en virtud de la cual la Comisión tenía plazo hasta el 31 de diciembre de 1976 para aprobar una nómina de productos a los cuales esos países podrían aplicar los incentivos de sus legislaciones de fomento industrial. Además, la Comisión podría aprobar nóminas adicionales en el futuro, cuando cambios tecnológicos u otras razones de significación económica lo hicieran conveniente. En esa nómina no podrían incluirse productos de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Acogiendo la indicación del Grupo de Expertos, la Comisión eliminó el capítulo de las ayudas directas y colocó una norma general que faculta a cualquier País Miembro para recurrir a la Comisión cuando considere que los beneficios que estuviere concediendo alguno de los demás desvirtúan los objetivos del Acuerdo.

Decisión 57. Primer Programa de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico

Elaboración y aprobación

En su Sexto Período de Sesiones Ordinarias, la Comisión aprobó el procedimiento para la elaboración de un programa metalmeccánico. Conforme a esa pauta, la Junta propuso a los gobiernos la parte del Sector que estaría afecta al programa. Expertos gubernamentales estudiaron luego sus características y entregaron a la Junta la información acerca de los proyectos que cada país tenía para los productos respectivos.

Con esa información la Junta examinó la posibilidad de armar un conjunto coherente y equilibrado de proyectos y citó a una segunda reunión.

Esta se realizó entre el 9 y 17 de septiembre de 1971 y se emitió un primer informe acerca de la delimitación del sector para este programa, el que fue presentado a la Comisión en su Quinto Período de Sesiones Extraordinarias.

Con posterioridad, se realizaron nuevas reuniones de expertos y se fue elaborando el proyecto de programa en forma paralela con el Programa Petroquímico. Sin embargo, como se señaló anteriormente, se comprobó la imposibilidad de atar la aprobación de ambos programas y la Junta presentó su propuesta 26 a la consideración de la Comisión en su Noveno Período de Sesiones Ordinarias. Si bien el tema de la Propuesta estaba en la

Agenda de la reunión, existía un aparente consenso de que en esa oportunidad sólo se tratarían algunos de sus aspectos y que no existía el propósito de forzar su aprobación. Esto parecía aun más evidente por cuanto varios países tenían todavía algunos problemas con las asignaciones contenidas en la Propuesta metalmeccánica. La delegación de Chile, que era la más disconforme con la Propuesta, realizó indagaciones de pasillo que contribuyeron a convencerlos de que no se sometería el tema a votación en esa oportunidad.

Sorpresivamente, la delegación colombiana exigió que se llevara a cabo la votación, hecho que pareció extraño por dos motivos. En primer lugar, Colombia no era el más entusiasta defensor del Programa y, segundo, el anuncio no lo hizo su representante titular, Raúl Arbeláez, quien deliberadamente se puso en ese momento en un plano secundario, sino un delegado, Hernando Villamizar. ¿Por qué la actitud de Raúl Arbeláez siempre tan pronto a ayudar a Chile en sus problemas?

La reacción de la delegación de Chile, en un primer momento de estupear, pronto subió de tono, en forma muy acorde con el temperamento germano de Edgardo Floto Mahns, representante titular de Chile en ese momento (Juan Somavía había tenido que quedarse en Santiago). La discusión entró, por primera vez en la Comisión, en un terreno muy peligroso, motivo por el cual se decidió atinadamente suspender momentáneamente la reunión ^{70/}.

Después de varias horas de discusión se llegó a la conclusión de que lo más aconsejable era lograr que la Comisión entrara en un cuarto intermedio, para que la delegación pudiera volver a Santiago a buscar alguna fórmula que facilitara la aprobación del Programa por parte de Chile. Se iniciaron de inmediato las gestiones con las demás delegaciones, algunas de las cuales se mostraron particularmente intransigentes en su posición hasta que, finalmente a altas horas de la madrugada del día 14 de julio, se acordó que los cuatro países restantes consideraban virtualmente aprobado el Programa y se establecía el cuarto intermedio con el fin de que Chile analizara el problema y emitiera luego su pronunciamiento. Quedaba implícito que no se abriría una nueva discusión de la Propuesta al reiniciarse la reunión y que sólo se esperaba el voto de Chile.

^{70/} Aprovechando la amistad que me unía con Edgardo Floto, Gastón Illanes y Sergio Montenegro, este último el asesor metalmeccánico de la delegación, les ofrecí mi cooperación con el fin de evitar que Chile asumiera una actitud de rompimiento con los demás Países Miembros. Sin embargo, como consecuencia de la fuerte presión ejercida sobre los chilenos por las restantes delegaciones, Edgardo Floto consideró que las cosas estaban tomando mal cariz y con el fin de auscultar una opinión de orden político decidió consultar el problema con el Embajador de Chile en Perú, Luis Jerez. El Embajador era un destacado hombre político pero carecía de antecedentes sobre el problema que se discutía y su aporte en esta ocasión no pasó más allá de ofrecer su respaldo frente a la actitud que decidieran adoptar en definitiva. Cuando regresaba la delegación de su visita me encontré con ella a la entrada de las oficinas de los miembros de la Junta y todo parecía indicar que por primera vez en el Acuerdo de Cartagena se iba a hacer uso del veto. Lo más lamentable era que el veto se iba a producir al votarse el primer programa sectorial de desarrollo industrial con el cual se cifraban grandes esperanzas para comenzar el proceso de desarrollo conjunto. A pesar de la delicada situación de la delegación Chilena, concordamos por fin en la necesidad de lograr una postergación de la Decisión y así se solicitó a las demás delegaciones.

Se había salvado así, al menos transitoriamente, un obstáculo que amenazaba con echar por tierra el buen entendimiento que había primado siempre entre los Países Miembros para buscar la solución de los problemas comunes y se evitó que Chile, uno de los pilares en la suscripción del Acuerdo, diera el primer paso negativo.

Pero, los problemas no habían terminado. Faltaba encontrar una fórmula de arreglo que satisficiera a todos o que, al menos, dejara a todos igualmente insatisfechos.

Una vez de regreso en Santiago, la delegación chilena se reunió con las más altas autoridades del país, incluyendo al propio presidente de la República. Como resultado de esta reunión se dispuso el envío de una misión a Perú, Colombia y Ecuador. Eduardo Gana y Sergio Montenegro fueron los enviados y se reunieron con personeros de alto nivel de los países indicados, encontrando muy buena acogida especialmente en Colombia.

La sesión de la Comisión se reinició el 17 de agosto. Chile reclamó que pese a ser un país eminentemente minero, la Propuesta no le asignaba virtualmente nada de maquinaria minera. Como suele suceder en este tipo de reuniones, sólo el último día comenzaron las verdaderas negociaciones y, una vez más a altas horas de la madrugada, todos los Países Miembros suscribieron el Primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Grupo Andino. En el curso de las negociaciones se trocaron los papeles y después de haber sido Chile el principal obstáculo, la aceptación definitiva estuvo pendiente de las consultas formuladas directamente con sus gobiernos por las delegaciones de Colombia y Perú. Elemento importante para el buen éxito logrado fue el decidido apoyo que recibió la delegación de Chile de parte de Colombia y, particularmente de Raúl Arbeláez. Este llegó a expresar que si Chile se veía obligado a vetar, Colombia haría lo mismo.

Hubo al final un movimiento compensatorio de asignaciones entre las que cabe destacar la división de la asignación de triconos entre Bolivia y Chile, quedando para Bolivia los de uso petrolero y para Chile los mineros y la aceptación por parte de Perú de la asignación en favor del Ecuador de las brocas helicoidales. Para aclarar los términos de las negociaciones se dejaron las siguientes constancias en acta:

a) "El Representante de Chile deja constancia de los siguientes compromisos que asume en nombre de su Gobierno en relación con Bolivia:

- i) Chile se obliga a no producir ni autorizar la producción en sus territorios de los triconos para uso en la industria petrolera, asignados a Bolivia, durante el plazo de validez de la asignación, a menos que Bolivia dé su consentimiento para ello.
- ii) En sus importaciones de insertos de carburos metálicos para la producción de triconos de uso minero asignados a Chile, este país dará preferencia en las compras a Bolivia de conformidad con el tratamiento establecido para dichos productos en la Decisión 28 y en las demás que les sean aplicables y en condiciones normales de calidad y precio.

iii) Chile respaldará las gestiones que adelante Bolivia ante la Corporación Andina de Fomento para la financiación de la planta de elaboración de triconos de uso en la industria del petróleo, incluso los estudios de factibilidad, la contratación de tecnología y la instalación misma de la fábrica”.

b) Con respecto al problema de las brocas se dejó esta otra:

“En atención a que la empresa Fábrica de Herramientas Nacionales de Acero S. A. ha adelantado estudios e inversiones para instalar una planta de brocas helicoidales en la ciudad de Trujillo, los Representantes del Perú y el Ecuador expresaron el compromiso de sus Gobiernos de solucionar conjuntamente los obstáculos que impidieran el uso de la unidad asignada que incluye, entre otros productos, las brocas helicoidales que con el carácter de exclusiva la Decisión 57 ha otorgado al Ecuador, para el abastecimiento de la totalidad del mercado subregional”.

“A tal efecto se tomarán las medidas del caso para salvaguardar los intereses de los inversionistas privados peruanos que pudieren resultar afectados por la instalación de la planta en el Ecuador”.

“En la próxima Reunión Ordinaria de la Comisión los Representantes del Perú y el Ecuador darán cuenta del resultado de esta gestión conjunta”.

El resultado fue la constitución de una empresa mixta en el Ecuador con participación de capitales ecuatorianos y peruanos, a pesar de que la maquinaria de la empresa peruana ya se encontraba en el Callao al momento de aprobarse la Decisión 57. La decisiva intervención del representante peruano Luis Barandiarán y el respaldo que encontró en las más altas autoridades peruanas permitieron esta solución.

Características del Programa ^{11/}

Principales objetivos. Las especiales características del sector permiten que una gran variedad de producciones metalmeccánicas puedan realizarse variando en alguna forma el uso de una misma maquinaria. No era recomendable efectuar asignaciones específicas a nivel de países, por la dificultad de establecer con claridad las líneas demarcatorias de las respectivas asignaciones. Se optó entonces por una fórmula cuyos objetivos centrales eran:

- Desarrollar en todos los Países Miembros una infraestructura tecnológica capaz de manejar los procesos básicos metalmeccánicos tales como fundición, forja y maquinado.
- Promover la especialización por familias de productos para estimular un creciente perfeccionamiento hacia fabricaciones más complejas y aprovechar las economías de escala factibles por la existencia del mercado ampliado.

^{11/} M. Guerrero. La programación conjunta del desarrollo industrial y el primer programa sectorial de la industria metalmeccánica. Revista, Derecho de la Integración No. 12. INTAL 1973.

- Crear vínculos de interdependencia entre los Países Miembros como la mejor forma de contribuir al proceso de integración.

Las asignaciones. Se formaron unidades asignables compuestas, cada una de ellas, por productos pertenecientes a una misma familia tecnológica. Por ejemplo: máquinas cultivadoras, herramientas neumáticas, tricónos, máquinas de coser, prensadoras, transformadores.

Esta agrupación tenía por objeto dar al país favorecido con una asignación, la posibilidad de desarrollar o incorporar ciertas tecnologías básicas y permitirle alcanzar cierto grado de especialización tecnológica. Cada unidad comprende una serie de producciones en las cuales se utilizan tecnologías que van desde aspectos muy simples a elementos de mayor complejidad, de modo que el país pueda elegir libremente las producciones que más le interesan y de acuerdo con el grado de complejidad que esté en capacidad de abordar. Si se trata de producciones que no existían en el país favorecido, puede éste, por ejemplo, comenzar la elaboración de los productos más simples y pasar a los restantes una vez que desarrolle la infraestructura tecnológica necesaria. En cambio, un país que ya hubiere abordado la primera etapa, puede comenzar de inmediato a producir bienes de un grado mayor de sofisticación.

Si bien la agrupación por familias estaba bien concebida desde el punto de vista técnico, era posible que una vez realizados los estudios de factibilidad se demostrara que la producción no era factible económicamente en las condiciones establecidas y podría requerir, por ejemplo, de un altísimo nivel de protección del Arancel Externo Común. Como la política del programa buscaba una producción eficiente, elevar la protección iba a resultar incompatible con esa eficiencia y, en consecuencia, era posible que tuviese que abandonarse el proyecto en la forma prevista. Asimismo, podrían las autoridades de algún país no ser suficientemente diligentes para promover el desarrollo de sus asignaciones y se postergase indefinidamente la iniciación de tales producciones. Para prevenir perjuicios a los objetivos del Programa se establecieron las siguientes obligaciones:

- Los Países Miembros debían remitir a la Junta la información técnica económica de las producciones existentes o los estudios de factibilidad de las producciones futuras que les hubiesen sido asignadas, dentro del plazo de dos años para Colombia, Chile y el Perú, y de tres años en el caso de Bolivia y el Ecuador.
- Igualmente, todos los Países Miembros deberían iniciar las producciones asignadas dentro de los tres años siguientes a la entrega de los respectivos estudios.

El incumplimiento de cualquiera de estas obligaciones traería consigo la pérdida de la asignación correspondiente.

Formación del mercado ampliado. La formación del mercado ampliado y su efectiva utilización son resultado de la acción conjunta de tres mecanismos:

- a) El programa de liberación del intercambio entre los Países Miembros.

Comprende la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden en favor de los productos originarios de los Países Miembros favorecidos con las asignaciones respectivas.

La principal característica de este Programa de Liberación es la apertura del mercado inicialmente sólo en beneficio del país favorecido con la asignación. En consecuencia, tanto el país favorecido con respecto a los demás, como todos los no favorecidos entre ellos, siguen aplicando sus gravámenes hasta 1980 ó 1985 en el caso de Bolivia y Ecuador.

Para las asignaciones compartidas entre dos o más Países Miembros, se estableció un sistema de desgravación para sus exportaciones recíprocas, compuesto de tres reducciones anuales y sucesivas de 40%, 30% y 30%.

b) El Arancel Externo Común.

El Acuerdo de Cartagena reglamenta en detalle todo lo referente al Arancel Externo Común en su Capítulo VI y establece expresamente que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial fijarán sus propias normas en esta materia. La excepción obedece lógicamente a que es diferente el papel del arancel en el programa de liberación general frente al papel claramente secundario que le cabe en la programación sectorial. En ésta, el papel de principal asignador de recursos le corresponde al elemento que se señala en el literal siguiente:

Las principales características del Arancel Externo Común del Programa Metalmeccánico son las siguientes:

- Comienza a aplicarse a partir de la fecha en que la Junta comunica a los Países Miembros que ha verificado la existencia de producción de un producto.
- En el caso de producciones no existentes, el Arancel Externo Común se comenzará a aplicar a partir de diciembre del año anterior a aquel en que se estima que se va a iniciar la producción.

Esto implicó renunciar a la facultad establecida en el artículo 65 del Acuerdo de diferir la aplicación del Arancel Externo Común hasta la iniciación de producción.

- El arancel se aplica al producto mismo, a los posibles sustitutos dentro de la unidad asignada y a sus partes y piezas. El caso de los sustitutos se conoce como "como de sombra". Por ejemplo, si se está produciendo una grúa de cierto tonelaje que puede ser reemplazada por una de tonelaje un poco mayor que no se fabrica en la subregión y, por lo tanto, no afecta al Arancel Externo Común, podría ésta última ser importada de terceros países sin pago de arancel.
- Para evitar un brusco encarecimiento de los productos del sector durante los primeros años del programa se dió al arancel carácter de Mínimo Común hasta el 31 de diciembre de 1976.
- Colombia había insistido repetidamente en rebajar los niveles del Arancel Externo Común; como transacción se adoptó el compromiso de que la Comisión reduciría progresivamente los gravámenes comunes

a fin de conciliar la máxima eficiencia subregional con una adecuada protección a las producciones asignadas.

c) Compromiso de no alentar producciones asignadas a otros países.

Este es el elemento central para el éxito del mercado ampliado dentro de la programación. Con mayor razón para el programa metalmeccánico, sector en el cual los gravámenes existentes entre los Países Miembros eran muy bajos, de tal manera que la desgravación en favor de los países beneficiados con asignaciones tendría muy poco efecto propulsor del comercio. Por otro lado, los compromisos contraídos por varios Países Miembros en la ALALC impedían aplicar el Arancel Externo Común a los productos originarios de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, hecho que limitaba los posibles efectos de la desgravación intrasubregional.

En estas condiciones, el compromiso de no incentivar contraído por los Países Miembros pasó a constituirse de hecho en el único mecanismo efectivo para asegurar la efectividad de las asignaciones. Este compromiso tiene gradación diferente según se trate de producciones existentes o futuras. En el primer caso, y por aplicación del principio de respeto a los derechos adquiridos, la producción existente en un país que no ha sido favorecido con la asignación respectiva puede seguir gozando de los beneficios que ya tenía, pero el gobierno de ese país no puede ampliarlos ni otorgarle nuevos beneficios. En el caso de producciones futuras, el País Miembro se compromete a no alentar nuevas producciones en su territorio de productos asignados a un país distinto.

El plazo de duración del compromiso de no alentar termina el 31 de diciembre de 1982 para las producciones asignadas a Colombia, Chile y Perú, y el 31 de diciembre de 1987 para las de Bolivia y Ecuador.

Existe un aspecto que se presta a distintas interpretaciones y que ha sido motivo de repetidas quejas por parte de Bolivia. De conformidad con las normas constitucionales de la mayoría de los Países Miembros existe en ellos el derecho de libre establecimiento reconocido en forma amplia y definitiva. Por lo tanto, resultaba imposible prohibir el ejercicio de una actividad por razones que no fueren de orden público, buenas costumbres o seguridad nacional. Incluso, existen ejemplos de políticas descentralizadas que, ante la imposibilidad de prohibir ciertas producciones en ciertos lugares ya muy densos, recurrieron al ofrecimiento de incentivos para trasladarlas a otro lugar y se establecieron, al mismo tiempo, fuertes cargas impositivas a las empresas que así no lo hicieren. Ante la limitación de carácter constitucional, sólo quedó como alternativa recurrir al compromiso de no alentar y se prohibieron las ayudas estatales, los tratamientos crediticios preferenciales, los beneficios arancelarios, tributarios o cambiarios de cualquier clase y las medidas de cualquier naturaleza que pudieran desvirtuar los propósitos perseguidos con la localización.

Tratamiento preferencial en favor de Bolivia y Ecuador. En el Programa Metalmeccánico se sometió a prueba por primera vez el espíritu integracionista de los Países Miembros y fue la primera aplicación práctica del principio de desarrollo equilibrado y armónico.

Una cosa es comprometerse a cooperar en abstracto y otra muy distinta es renunciar en favor de otro el derecho de desarrollar ciertas actividades en proporción mayor que la que corresponde por tamaño y capacidad. Este programa cumplió a cabalidad con el referido principio y, aun cuando en algunas ocasiones la Junta debió actuar firmemente en defensa de los intereses de los más pequeños, en ningún momento se puso en duda la necesidad de establecer un tratamiento preferencial efectivo. Para tal efecto, se establecieron plazos mayores para el cumplimiento de los compromisos por parte de Bolivia y Ecuador y se contemplaron dos tipos de ventajas en materia de asignaciones. Se les concedió a ambos localizaciones en proporción superior a la que les correspondería dentro de un sentido estrictamente proporcional, respetándose así el principio de la participación equitativa. Por otra parte, las asignaciones de Bolivia y el Ecuador tienen el carácter de exclusivas, con excepción de una sola que comparten entre ellos, hecho que los coloca en mejor situación frente al mercado sub-regional. En contraste, Colombia tiene 9 asignaciones compartidas, Chile 12 y Perú 9.

AVANCE EFECTIVO DEL PROCESO

Al evaluar esta primera etapa del proceso debe tenerse en cuenta que era ilusorio esperar un grado de cumplimiento muy estricto de los compromisos contraídos. Recién se iniciaba el despegue de un proceso de basto alcance y con muchas repercusiones a nivel nacional. Poner en marcha los mecanismos del Acuerdo y adoptar la infraestructura orgánica de cada País Miembro para hacer frente a una gama de obligaciones de muy diversa índole era una tarea de grandes proporciones. A estas dificultades habría que agregar que, en estos primeros años, la Junta y los expertos nacionales se vieron obligados a trabajar exclusivamente en el cumplimiento de los plazos del Acuerdo, hecho que les impidió iniciar paralelamente una adecuada labor de difusión y promoción del proceso. Esta omisión condujo, a veces, al absurdo de reparticiones públicas que desconocían la existencia de los compromisos contraídos y de otras que incluso ignoraban la existencia misma del Acuerdo. La falta de experiencia en procesos de esta índole y la incursión en el campo de la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros hacían presumible la necesidad de un período de transición, cuya duración dependería del grado de apoyo político de los gobiernos participantes y del espíritu de cooperación de todos los sectores involucrados de una u otra forma en la tarea.

La Junta, ocupada en propuestas de urgente elaboración y con una reducida dotación de expertos internacionales, se vió imposibilitada para hacer los informes anuales y evaluaciones periódicas que el Acuerdo le encomienda. Para hacerlas, habría sido necesario contar con personal con profundo conocimiento de todos los aspectos del Acuerdo y en cantidad suficiente. No era justificable distraer parte del pequeño equipo existente para evaluar resultados de la etapa preparatoria del proceso. Sin embargo, la Junta estuvo permanentemente preocupada de lo que sucedía en cada País Miembro y nunca dejó de intervenir frente a los reclamos de cualquiera de ellos.

COMERCIO

En 1971 comenzaron a aparecer algunos problemas que afectaban a las exportaciones de Bolivia y Ecuador, que la Junta atendió en su carácter de organismo encargado de velar por el respeto de los compromisos contraídos. Formó un grupo interdisciplinario que hizo una investigación muy completa en todos los países, bajo la dirección del coordinador de Programas de la Junta, Guillermo Maldonado. El Grupo emitió su informe con fecha 23 de marzo de 1972 ^{72/}, agrupando los obstáculos identificados de acuerdo con ciertas características generales y analizando los reclamos específicos presentados por cada país. Entre los principales obstáculos a las importaciones el informe se refiere específicamente a los siguientes:

a) **Intervención directa del Estado.** La intervención creciente del Estado en las operaciones de Comercio Exterior que se estaba produciendo en Chile y el Perú planteaba una duda de fondo sobre la compatibilidad de tales esquemas con los principios del Acuerdo. Se señalaba en el informe que cuando el Estado actúa como importador adquieren mayor importancia factores políticos de orden interno y externo. Al efectuar sus importaciones el Estado puede manejar libremente sus operaciones y colocar sus pedidos en el lugar que desee, sea por razones de orden económico o político y puede utilizar modalidades como el monopolio, el trueque y convenios gubernamentales.

b) **Problemas procedimentales para la autorización y registro.** Tanto Chile como el Perú aplicaban procedimientos que demoraban las importaciones en forma excesiva, como consecuencia de la exigencia de gran número de informes previos de diversas instituciones o como resultado de ciertos trámites obligatorios.

En el caso de Chile, el Banco Central antes de autorizar debía conocer la opinión de una serie de entidades relacionadas con el sector, y cualquiera de ellas podía rechazar la solicitud por considerarla prescindible como consecuencia de existir producción nacional, problemas de precios, ser de importación no prioritaria, etc. Además, en vista de la precaria situación de balanza de pagos del país, la aprobación definitiva seguía un largo proceso selectivo.

En el Perú, los problemas derivaban de la aparente falta de coordinación entre las distintas autoridades nacionales. Así, por ejemplo, la Ley General de Industrias creó el Registro Nacional de Manufacturas en virtud del cual todos los productos incluidos en él eran de uso obligatorio para las empresas públicas o privadas y, en consecuencia, no podían importarse. Se dictó más tarde una norma que exceptuó de esta prohibición a los productos comprendidos en el Programa de Liberación del Acuerdo. Sin embargo, no aclaró la situación de estos frente al Registro Nacional de Manufacturas y, por lo tanto, siguió existiendo un vacío que atentaba contra el comercio intrasubregional.

^{72/} Documento J/CP/1. Informe del Grupo de Trabajo de la Junta sobre obstáculos al Comercio intrasubregional.

c) **Obstáculos al pago de las importaciones.** El proceso de apertura de acreditativo y cobertura de divisas que aplicaba Chile era extremadamente largo y difícil, como otra consecuencia de la aguda falta de divisas. Desde la fecha de entrega, la solicitud demoraba aproximadamente seis meses hasta que se producía el giro al exterior. Por otra parte, estaba prohibida la venta de divisas al contado y no era posible hacer pagos al exterior con carta de crédito a la vista. En otras palabras, el exportador debía financiar toda venta que hiciera a Chile.

El Perú estableció un cupo de divisas de importación y se tomó como base de cálculo el monto utilizado por cada importador en 1970 y parte de 1971. En consecuencia, se limitó el posible crecimiento de importaciones resultantes del Programa de Liberación, tanto cuantitativamente para los productos que ya habían sido objeto de intercambio, como cualitativamente para producciones nuevas.

d) **Obstáculos a las exportaciones.** El Ecuador aplicaba a las exportaciones de cacao un gravamen arancelario y un recargo cambiario, los cuales no se aplicaban al producto elaborado con tal materia prima. Como resultado, los chocolates y similares ecuatorianos podrían competir con ventaja con los colombianos que debían utilizar materia prima ecuatoriana.

e) **La falta de cumplimiento oportuno por los demás Países Miembros de la apertura inmediata de sus mercados en favor de los productos de la Decisión 29, originarios de Bolivia y el Ecuador.** Es posible que el retraso en sí mismo no haya producido perjuicios cuantificables pero sí tenía un efecto negativo para el futuro pues ponía en duda el cumplimiento de los demás compromisos y desanimaba a los presuntos exportadores de esos países. Esta obligación sólo llegó a cumplirse en su totalidad a comienzos del segundo semestre de 1971, es decir, con seis meses de retraso.

f) **Existían todos los países del Grupo Andino legislaciones de fomento y adquisiciones estatales en virtud de las cuales el pago de aranceles de importación constituía la excepción.** Las industrias que se deseaba fomentar y las adquisiciones de las empresas u organismos estatales centrales o autónomos eran generalmente beneficiadas por exenciones de gravámenes para los productos que importaban. De esta manera el Arancel Externo Mínimo Común o el Arancel Externo Común, según los casos, no tenían mayor influencia en la decisión de los adquirentes, porque se aplicaban sólo por vía de excepción. La consideración de estos hechos condujo a la aprobación de la Decisión 49.

A pesar de todas estas dificultades que podrían considerarse como normales en un proceso de esta índole, hubo en estos tres primeros años un crecimiento interesante del comercio intrasubregional, según se desprende de los cuadros Nos. 1, 2 y 3.

Aun cuando no podía esperarse que ya en 1972 se estuviesen produciendo intercambios derivados del Programa de Liberación y a pesar de que la nomenclatura utilizada no es la más adecuada para reflejar flujos de comercio, la Junta efectuó un estudio para determinar el efecto que pueden haber producido las diferentes modalidades de ese Programa de Liberación.

Cuadro No. 1

IMPORTACIONES INTRASUBREGIONALES

(Millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972
Bolivia	3,5	5,0	6,0	7,0
Colombia	16,0	40,0	47,0	33,0
Chile	21,5	45,0	58,0	40,0
Ecuador	19,1	30,0	43,0	24,0
Perú	25,9	49,0	61,0	66,0

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena. Sección Estadística.

Cuadro No. 2

EXPORTACIONES INTRASUBREGIONALES

(Millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972
Bolivia	4,2	4,9	17,1	16,1
Colombia	44,3	67,5	76,6	86,6
Chile	13,3	21,5	26,9	20,7
Ecuador	11,4	14,6	19,1	30,3
Perú	26,9	26,3	26,8	31,1

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena. Sección Estadística.

Cuadro No. 3

EXPORTACIONES INTRASUBREGIONALES

(Millones de dólares)

	1969	1970	1971	1972
1. Desgravación automática (excluidos productos exceptuados)	25,12	42,94	64,87	63,79
2. Aperturas inmediata a Bolivia y Ecuador	0,29	0,58	3,89	7,36
3. Lista Común	27,42	30,54	32,82	32,51
4. Productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial	4,08	7,36	9,34	12,93
5. Productos no producidos	0,09	0,05	0,05	0,62

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena.

CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS

Desde un comienzo, se advirtió que la falta de definición expresa de la ley interna frente a la ley internacional iba a tener problemas, especialmente por la existencia de una competencia de muy amplio marco delegada por los Países Miembros en la Comisión. El Reglamento de la Comisión dispone que las Decisiones comienzan a regir a partir de la aprobación del Acta Final de la reunión en que se aprueben o en la fecha que la propia Decisión establezca.

La Decisión 46, por ejemplo, exige el depósito en la Junta de los documentos por los cuales lo ponen en práctica en sus territorios *todos los Países Miembros*. La Decisión 56 exige el depósito de los instrumentos por los cuales *tres países* lo hayan puesto en vigencia en sus respectivos territorios. Aparte de este problema de vigencia internacional, existía el de la vigencia interna en el territorio de cada país. En casi todos los Países Miembros la legislación interna requiere de un elemento de publicidad para ser exigible. Por lo general estas normas entran en vigor a partir de su publicación en el diario o gaceta oficial.

Estos aspectos fueron discutidos en diversas oportunidades en los círculos andinos, pero jamás se llegó a plantear una solución definitiva hasta la presentación por parte de la Junta de su Propuesta de Organismo Jurisdiccional.

La falta de decisión para encarar estos problemas trajo como consecuencia que en la mayoría de los Países Miembros las Decisiones ya vigentes internacionalmente volvían a ser revisadas a nivel nacional y se sometían a un verdadero proceso de ratificación por otras autoridades del mismo Poder Ejecutivo. En varios países se califica como "ratificación" de la Decisión a su publicación a nivel local. Es un error, ya que, en caso alguno esa publicación puede tener el carácter de una ratificación jurídica.

Esto hizo en extremo difícil seguir el curso de la vigencia de las distintas Decisiones de la Comisión a nivel nacional, y la necesidad o no de dictar una norma interna específica solía variar con la misma velocidad con que cambiaba el personal de turno de la repartición consultada.

No obstante, del examen de todas las Decisiones pueden sacarse algunas conclusiones:

a) Decisiones vigentes al 31 de diciembre de 1972.

- Decisión 46, sobre empresas multinacionales. A pesar de haberse aprobado hacía ya un año, sólo Colombia había depositado en la Junta los documentos respectivos;
- Decisión 56, sobre transporte carretero. Requería del depósito por parte de tres países y a la fecha sólo contaba con el de Colombia y Chile;
- Decisión 49, sobre armonización de leyes de fomento industrial. Aprobado por todos los Países Miembros; sin embargo, ninguno de ellos parecía dispuesto a ponerla en aplicación;

— Decisión 40, sobre doble tributación. Requería aún de la ratificación de Colombia y Chile.

b) La expedición de normas internas específicas para dar cumplimiento a compromisos de carácter automático se traducía por lo general en atrasos considerables, especialmente en el caso de las desgravaciones anuales del programa general de liberación y en las aproximaciones al Arancel Externo Mínimo Común. Sólo Perú había dictado una norma automática para las desgravaciones, pero no para el Arancel Externo Mínimo Común.

Por lo tanto, la efectividad del margen de preferencia que debía resultar de la concurrencia de ambos instrumentos fue virtualmente inoperante en esta primera etapa.

c) La Decisión 24 entró en vigencia el 13 de julio de 1971 y padeció desde un comienzo una serie de despiadados ataques de diversa índole. Uno de los resultados de esta campaña fue que la Corte Suprema de Justicia de Colombia declaró el 20 de enero de 1972 la inexecutablez del Decreto Ley 1299 por el cual el gobierno de ese país había puesto en aplicación interna el Régimen Común. La Corte no se pronunció acerca de la Decisión 24 propiamente tal ni de su vigencia internacional. Se limitó a señalar que el Ejecutivo se había excedido en sus atribuciones al poner el Régimen en aplicación interna por Decreto, pues ello era materia de Ley.

A partir de ese momento Colombia quedó en difícil situación, pues no podía exigir la aplicación interna del Régimen Común a sus ciudadanos. Por otra parte, como el Régimen estaba vigente internacionalmente, los demás países sí podían aplicarlo y así fue como se exigió a las empresas extranjeras colombianas que cumplieran con las normas de transformación en nacionales o mixtas si deseaban que sus productos gozaran de las ventajas del Programa de Liberación.

Segundo Período o el Desgaste

ASPECTOS INSTITUCIONALES

LABOR DE LA JUNTA

Para efectos de este análisis, el segundo período se inicia en enero de 1973. Sin embargo, es necesario remontarse a octubre de 1972, cuando la Comisión reelige para un nuevo período a los Miembros de la Junta Salvador Lluch, Felipe Salazar y Germánico Salgado.

La labor realizada por la Junta en su primer período y la destacada actuación personal de sus miembros en el éxito alcanzado hacían previsible su reelección. No obstante, en los organismos internacionales el reconocimiento de los méritos de quienes trabajan en ellos no ha sido siempre una de sus características más resaltantes. La experiencia ha sido negativa en este aspecto y las personas pasan casi sin dejar huellas. En el caso de la Junta, además, sus miembros se habían enfrentado frecuentemente con las autoridades de los Países Miembros en su búsqueda de los objetivos comunitarios, actitud que no siempre fue bien recibida a nivel nacional.

Existía principal preocupación en el caso de Salvador Lluch frente a la reelección, pues eran conocidas la estrecha relación que había existido entre éste y el gobierno de Frei y la decisión del nuevo gobierno chileno de tomar a su cargo todos los hilos que afectarían su política nacional.

La fructífera labor desarrollada y el reconocimiento de los demás Países Miembros a esa imparcialidad, demostraron a las autoridades chilenas que era muy difícil colocar en el cargo a un personero de sus filas y que la única manera de mantener a un chileno en esa posición era confirmando a Salvador Lluch.

La designación de los Miembros de la Junta es el único caso en que el Acuerdo exige la votación unánime de la Comisión, motivo por el cual es necesario que exista concordancia total entre los Países Miembros respecto de las personas que se designan. En la primera Junta, la distribución de cargos resultó de un "acuerdo de caballeros" y no existía ninguna disposición que reglamentara las designaciones futuras. En consecuencia,

Perú sostenía que la elección de Lima como sede del Acuerdo no privaba a este país del derecho de optar a un cargo en la Junta. Bolivia, por su parte, señalaba que la distribución era permanente y que el país sede no tenía derecho a tener un nacional como miembro de la Junta ni como presidente de la Corporación Andina de Fomento, cargo este último que era desempeñado por un boliviano. Algunas autoridades peruanas iniciaron gestiones, pero encontraron el mayor obstáculo en el rechazo boliviano que obedecía al deseo de sus autoridades de mantener a uno de sus nacionales en la presidencia de la Corporación Andina de Fomento.

La Comisión aprobó la Decisión 67 designando a los tres miembros para un nuevo período y señaló en el Acta Final del Noveno Período de Sesiones Extraordinarias, a través de su presidente, que "para su pronunciamiento la Comisión tuvo en cuenta el valor personal, la capacidad profesional y técnica y las dotes humanas que tienen los señores Lluch, Salazar y Salgado". Expresó, asimismo, que la Comisión estaba consciente y reconocía "el trabajo hecho por la Junta como órgano técnico y el empeño puesto por cada uno de sus Miembros, ya que solamente con un deseo y una decisión como la que han demostrado se puede seguir avanzando en la medida que esperaban los países del Grupo Andino".

En el curso de este segundo período se produjo un hecho que lamentablemente perjudicó al proceso de integración y modificó en gran medida la forma de trabajo utilizada hasta entonces. La Comisión cambió su actitud frente a la Junta y esto se tradujo en continuos roces y en la aparición de los primeros gérmenes de futuras crisis. La incorporación de Venezuela al Acuerdo y el tono adoptado por sus representantes en la Comisión contribuyeron en gran medida a este virtual enfrentamiento entre los organismos principales del Acuerdo. La representación venezolana introdujo la modalidad de las reuniones de jefes de delegación con exclusión de los miembros de la Junta. Jamás hasta entonces la Comisión había adoptado una actitud semejante y en todas sus reuniones privadas participaban tanto los miembros de la Junta como su director-secretario. Esto tomó de sorpresa a los demás Países Miembros que sólo reaccionaron, con posterioridad, cuando las representaciones se mostraron incapaces de solucionar sus problemas entre ellas mismas y debieron recurrir a la Junta para salir de los cada vez más frecuentes impases.

Esta actitud de resentimiento hacia la Junta provocó naturalmente una reacción de rechazo de parte de sus miembros y Felipe Salazar exteriorizó su disconformidad en diversas oportunidades con actitudes tales como el abandono de la sala de reuniones o el público ofrecimiento de su renuncia. Felizmente, en la mayoría de esas ocasiones nunca faltaron delegaciones que ofrecieran su respaldo a la Junta, especialmente las de Bolivia y el Ecuador.

El clima de desacuerdo fue tomando cada vez mayor cuerpo y llegó a su punto más agudo al producirse el cambio de gobierno de Chile.

Las nuevas representaciones chilenas, con la sola excepción de aquella presidida por Gastón Illanes, se plegaron entusiastas y decididamente a

la posición crítica y limitativa de las actividades de la Junta, argumentando la defensa de un principio de soberanía mal entendida que ya no comparten ni siquiera aquellos tratadistas que alguna vez creyeron en su eficacia. Sin embargo, esta representación tuvo que reconocer que sólo la intervención de la Junta, a través de uno de sus funcionarios, impidió que el país se viera envuelto en un problema de grave incumplimiento frente a los demás. Esto ocurrió cuando Javier Silva Ruete ayudó eficazmente a la representación chilena a salir del problema en que se vió envuelto su gobierno por la expedición del Decreto Ley 600 sobre inversiones extranjeras ^{73/}.

La Junta comenzó a desgastarse en esta permanente pugna por tratar de defender el interés comunitario y en la búsqueda de fórmulas que permitiesen a los Países Miembros cumplir con sus compromisos y, al mismo tiempo, solucionar sus problemas recíprocos. Este desgaste y la falta de cooperación de los organismos nacionales de contacto con la Junta fueron repercutiendo poco a poco en el ánimo de sus miembros y restringiendo en forma creciente su campo de acción. Sólo así pudo producirse en este período el primer incumplimiento grave de un compromiso del Acuerdo y por motivos imputables en gran medida a la Junta. De esta manera, el organismo encargado de velar por el cumplimiento del Acuerdo comenzó a hacerse partícipe de incumplimientos, deteriorando así el sano principio tan tenazmente defendido hasta entonces de cumplir estrictamente los plazos establecidos para ciertos compromisos.

En búsqueda de soluciones, los miembros de la Junta realizaron una gira por los seis países. Se entrevistaron con los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y con el miembro de la Junta de Gobierno de Chile, Almirante José Toribio Merino. La gira se hizo entre el 25 de marzo y el 20 de abril de 1974 y en todos los países volvieron a recibir expresiones de apoyo al proceso y a la labor del órgano de proporción.

El segundo mandato de los miembros de la Junta expiraba el 15 de diciembre de 1975 y, de conformidad con el Reglamento de la Comisión, la elección de los nuevos miembros debía efectuarse el 16 de octubre de ese mismo año ^{74/}. Con el fin de crear un ambiente favorable para lo que se vislumbraba como difícil entendimiento, el representante ecuatoriano propuso que el Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias, en el cual la elección de los nuevos miembros era el punto principal de la agenda, se llevase a efecto en Ballenita, un balneario de su país. La falta de consenso no derivaba del medio ambiente sino de aspectos de fondo más difíciles de

^{73/} Destaca muy claramente la forma en que Javier Silva Ruete transformó una función meramente administrativa como es la del director-secretario, hasta llegar a situarse en la posición de un virtual cuarto miembro de la Junta. Su gran tacto político y sus excelentes relaciones lo transformaron en utilísimo instrumento para alcanzar los más difíciles acuerdos entre los Países Miembros. La gran receptividad de sus opiniones en los círculos de decisión del gobierno peruano evitó que muchas medidas adoptadas por esas autoridades como consecuencia de sus problemas internos, tuvieran efectos contraproducentes en la marcha del proceso andino. Lamentablemente, al terminar sus funciones Javier Silva el cargo de director-secretario recuperó su carácter estrictamente administrativo.

^{74/} Decisión 6. Reglamento de la Comisión, artículo 6.

salvar, por lo cual la citada reunión transcurrió sin llegar a definición alguna.

Se corría el riesgo de acefalía del organismo de proposición y control —situación no prevista en el Acuerdo— por el término de funciones de los miembros anteriores y la falta de designación de sus reemplazantes. Entonces, a juicio del autor, la Junta saliente cometió el grave error político de enviar al presidente de la Comisión una comunicación en la cual manifestaba que esperaba la designación de sus reemplazantes en el curso del Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias y agregaba que, como los nuevos miembros requerirían de un plazo prudencial para asumir sus funciones, ella estaba dispuesta a colaborar con la Comisión y sus miembros no tendrían inconveniente en permanecer en sus puestos por un tiempo razonable, siempre investidos de la plenitud de las facultades que el Acuerdo y las Decisiones de la Comisión conferían a la Junta. El plazo no podría exceder del 29 de febrero de 1976. Lo contrario implicaría grave perjuicio para ellos en virtud de compromisos ya contraídos.

Este desinteresado ofrecimiento fue mal interpretado por algunas representaciones que creyeron ver intención de los oferentes para permanecer en sus puertas por otro período y que ésta era una medida de presión. Se escucharon comentarios muy desdorados de parte de algunas delegaciones e incluso, al darse a conocer el ofrecimiento en la reunión de la Comisión, hubo representaciones que plantearon su aceptación pero limitando su duración hasta el término de esa misma Sesión o hasta el final del año. Al final primó el buen sentido y se aceptó el ofrecimiento original, pero ya se había hecho pasar un mal rato a los oferentes sin causa que lo justificara.

En todo caso, la presentación de esa nota constituyó un grave error político de la Junta. La Comisión tendría que haber solicitado su cooperación de todas maneras ante la gravedad de los hechos que se estaban produciendo y, en esa forma, la Junta había salido robustecida y con capacidad para imponer una serie de condiciones antes de aceptar la encomienda de la Comisión. Esas condiciones podrían haber servido para facilitar la solución del conflicto de luego se transformó en la gran Crisis ^{75/}.

La designación de los nuevos miembros de la Junta resultó mucho más complicada de lo imaginado. Había en juego gran variedad de elementos que iban desde la personalidad de los futuros miembros hasta la distribución de cargos en otros organismos subregionales.

ELECCION DE LA NUEVA JUNTA

La reelección de la primera Junta para su segundo período había facilitado enormemente la negociación entre los Países Miembros y había disimulado una serie de problemas. En esta nueva elección esas dificultades

^{75/} Con pleno y directo conocimiento de los hechos, el autor puede asegurar que ninguno de los tres miembros de la Junta pretendió ser reelegido. Su actitud obedeció sólo al deseo de evitar que la falta de previsión de un hecho como el acaecido pudiera afectar aun más el curso del proceso que pasaba en ese momento por una difícil situación.

salieron a la luz en forma nítida, agravadas por un ambiente de pesimismo acerca del futuro de la integración, como resultado de la crisis que ya comenzaba a tomar forma.

Selección de cargos a distribuir

Cuando se hizo la designación de la primera Junta no hubo problema en la distribución de cargos por países pues, aparte del real apoyo político de los Países Miembros al proceso y del afán de cooperación de todos aquellos que participaron de alguna manera en la selección, había total coincidencia en reconocer la capacidad de los candidatos. La elección se basó en mayor medida en la calidad de las personas designadas que en una distribución por países. Ya se había asignado a Bolivia la presidencia ejecutiva de la Corporación Andina de Fomento y se había elegido a la capital del Perú como sede del Acuerdo. Lo natural era que los cargos de miembros de la Junta correspondiesen a los tres países restantes.

Al acercarse el fin del segundo período de la Junta comenzaron a bajarse varias posibilidades hasta que se llegó a la creación de un nuevo organismo comunitario que permitió elevar a seis el número de cargos de importancia para distribuir ^{76/}, los tres Miembros de la Junta, el director-secretario de la misma, el presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento y el presidente del Fondo Común de Reservas. La distribución acordada fue:

- a) Miembros de la Junta: Ecuador, Perú y Venezuela;
- b) Director-secretario de la Junta: Chile;
- c) Presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento: Bolivia;
- d) Presidente del Fondo Común de Reserva: Colombia.

Elección de los miembros de la Junta

Una vez decidida la distribución de cargos, los gobiernos comenzaron a seleccionar las personas apropiadas para el papel que, a su juicio, debía desempeñar la Junta. Es aquí precisamente donde se produce uno de los vuelcos más profundos del proceso andino.

La labor desarrollada por la primera Junta en sus dos períodos se caracterizó por su total entrega en defensa de los intereses comunes y la inquebrantable decisión con que defendió los principios y objetivos del Acuerdo. Su absoluto convencimiento de que la integración subregional constituía una eficaz respuesta a muchos de los más apremiantes problemas de los Países Miembros, la llevó en varias ocasiones a buscar el apoyo de las más altas autoridades nacionales, ante la falta de capacidad decisoria de la Comisión en aspectos de interés esencial para el proceso.

La pugna entre la Comisión y la Junta, propiciada principalmente por las representaciones de Venezuela y Chile, obedeció en gran medida a la

^{76/} Fondo Andino de Reserva, suscrito por los Países Miembros en Caracas el 12 de noviembre de 1976.

molestia con que algunos países veían crecer el poder del organismo de proposición y control y al fracaso experimentado en todas aquellas oportunidades en las cuales intentaron solucionar problemas sin la intervención de la Junta. Algunos representantes, como Adelio Pipino de Chile y Reynaldo Figueredo de Venezuela, señalaron en varias oportunidades que la Junta no debía actuar en forma tan decisiva y era facultad privativa de los Países Miembros negociar libremente y adoptar las decisiones que se ajustasen mejor a sus intereses. Se argumentaba que resultaba muy difícil modificar asignaciones planteadas por la Junta en sus propuestas de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial pues cada país defendía denodadamente la parte que le era asignada, basándose en los estudios realizados por la Junta. Pero no por ello dejaban de utilizar otros argumentos para tratar de arrebatar algo a los demás. Los países mayores —contrariando el espíritu del Acuerdo— trataban de tener la más amplia libertad para negociar y de esa manera ejercer al máximo su mayor poder de negociación frente a los menores. Si la Junta no hubiese intervenido como lo hizo en aquella época, los países mayores habrían dividido el mercado, reservando para sí la parte substancial del mismo y dejando el resto a los menos desarrollados.

Los organismos nacionales de contacto se sintieron siempre afectados por este poder de la Junta y reaccionaron en algunos países poniendo trabas a la acción de sus funcionarios y dificultando en lo posible el intercambio de información entre la Junta y el resto de los organismos e instituciones nacionales.

El celo demostrado en la defensa de su derecho a ser los únicos que podrían intervenir en el establecimiento de contactos entre los funcionarios de la Junta y los nacionales del país respectivo, cualquier fuese el sector en que se desempeñaren, impidió una adecuada distribución de información y frenó la agilidad requerida para recopilar antecedentes y auscultar opiniones para elaborar propuestas. En más de una oportunidad, los organismos nacionales de contacto hicieron reclamos a la Junta porque funcionarios de ésta habían establecido contactos directos con personas u organismos del país respectivo, aprovechando la calidad de nacional de ese mismo país de uno o más de los funcionarios en misión. En diversas ocasiones algunos expertos de la Junta tuvieron que pretextar viajes de naturaleza privada a sus respectivos países para conversar con personas o instituciones de las cuales se requería información; aprovechando la existencia de vínculos de orden personal y la buena disposición de los entrevistados que veían con desagrado este monopolio por parte del organismo de contacto. Con el fin de salvar este escollo, se pensó establecer oficinas de la Junta en los Países Miembros para mantener un permanente intercambio de opiniones a nivel extraoficial, sin afectar la relación oficial que seguiría estando en manos de los organismos de contacto. La reacción de los representantes fue negativa, con la sola excepción de Bolivia que consideró favorablemente la fórmula.

La revancha de los organismos de contacto se produjo con ocasión de la designación de la Junta en su tercer período, sea como consecuencia de

un concierto previo o en forma casual. Lo cierto es que el resultado de la elección demostró claramente que los Países Miembros deseaban restarle preponderancia a la Junta y colocar en manos de la Comisión el manejo absoluto del proceso sin interferencias de ninguna especie. Dadas las características de las personas elegidas y su mayor o menor dependencia de las autoridades encargadas de la integración en sus respectivos países, quedaba claro el propósito de subordinar la marcha de la Junta a los intereses nacionales de cada país representado.

Los elegidos fueron:

Luis Barandiarán Pagador, general en retiro de la Fuerza Aérea del Perú. Si bien era el que más contacto había tenido con el proceso de integración, ya que le había correspondido ser el primer representante de su país en la Comisión, hacía ya algunos años que estaba desligado de las prácticas andinas y su condición de general en retiro de un gobierno conducido por las fuerzas armadas hizo pensar en la probable oposición de algunos países como Bolivia, Chile y Ecuador. El hábil manejo de las negociaciones por parte de Perú y la necesidad de evitar el endurecimiento de la situación existente condujeron finalmente a su elección.

Rafael García Velasco, era funcionario diplomático ecuatoriano y su único contacto con la integración se había producido mientras cumplía las funciones de embajador de su país en Perú, a comienzos del proceso. Al momento de su designación en la Junta se encontraba a punto de partir a Bolivia en calidad de embajador de Ecuador en ese país.

Jesús Alberto Fernández, joven economista venezolano con escasa experiencia en la materia y aparentemente con poco peso político en su país. A ello habría que agregar que al momento de su elección para la Junta se encontraba desempeñando funciones en el Instituto de Comercio Exterior, en un cargo de directa dependencia de Reynaldo Figueredo, situación no muy recomendable por ser éste el representante titular de Venezuela ante la Comisión.

LA COMISION

La Comisión comenzó en este período a sufrir un proceso de descomposición que se reflejó inevitablemente en la marcha del Acuerdo. Esta descomposición tuvo aspectos de fondo y forma. Al mismo tiempo que demostró incapacidad para adoptar Decisiones trascendentales para la marcha del proceso, comenzó a introducir en sus reuniones un lenguaje y prácticas muy diplomáticas que eran de común ocurrencia en la ALALC, pero que habían sido erradicadas deliberadamente de la Comisión por considerarlas perniciosas. Así, por ejemplo, era costumbre establecida y aceptada por todos que, para evitar el exceso de protocolo y facilitar el intercambio de ideas de orden personal, los representantes emitiesen sus opiniones y se dirigiesen a los demás por sus nombres propios, dejando de lado el uso de vocativos tales como señor representante o señor presidente. Esta práctica que había dado excelentes frutos hasta ese momento, fue abandonada por algunos nuevos representantes quienes optaron por la fórmula fría

y protocolaria y con ella solemnizaron innecesariamente las reuniones y pusieron fin al ambiente de camaradería que tanto había costado crear ^{77/}.

Durante este período se produjo un permanente cambio de representantes que dificultó considerablemente el trabajo de la Comisión. Bolivia designó tres representantes, Colombia cuatro, Chile cinco, Ecuador cinco, Perú cuatro y Venezuela dos. En este lapso tuvieron destacada actuación al servicio del proceso Juan Pereira de Bolivia, Raúl Arbeláez de Colombia, Juan Somavía de Chile, Francisco Rosales de Ecuador y Luis Barandiarán y Jorge Du Bois del Perú. Hubo otros cuyo paso fue muy efímero y no alcanzó a dejar huellas y hubo algunos que "lamentablemente dejaron huellas" que es mejor olvidar.

La presidencia de la Comisión fue desempeñada, sucesivamente en estos tres años por Luis Barandiarán del Perú; Leopoldo Díaz Bruzual y Reynaldo Figueredo de Venezuela; y Adolfo Gutiérrez de Bolivia. La dirección de Luis Barandiarán fue seria y responsable, y estuvo permanentemente abierta al diálogo. En opinión del autor, 1973 fue el último año en que hubo una Comisión adecuada a las necesidades del proceso.

De la presidencia de Reynaldo Figueredo destaca la introducción de un clima de frialdad en el seno de la Comisión y un ambiente de enfrentamiento entre ésta y la Junta. El período de Leopoldo Díaz fue muy breve.

Adolfo Gutiérrez demostró sentido del humor, pero sin la agudeza y oportunidad de Francisco Rosales. Durante su presidencia se produjo una serie de conflictos de tipo personal entre los representantes que culminó con un fuerte entredicho entre el presidente y el representante de Colombia, Alberto Galeano, con motivo de la aprobación de la Decisión 94 sobre Sistema Troncal Andino de Carreteras ^{78/}.

En el curso del Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias, pródigo en problemas y en situaciones desagradables en el seno de la Comisión, aprovechando la momentánea ausencia de la delegación colombiana que había decidido mostrar así su malestar frente a la presidencia, Gutiérrez puso a votación la propuesta sobre Sistema Troncal de Carreteras, frente a la cual Colombia era el único país que tenía problemas. Como existía el quórum requerido y el tema estaba en la agenda, la votación se efectuó y se aprobó así la Decisión 94, en ausencia de Colombia.

Al tener conocimiento de la situación, la delegación colombiana expresó su desagrado en reuniones extraoficiales con las demás y se produjo un desagradable altercado entre Adolfo Gutiérrez y el representante titular de Colombia, Alberto Galeano.

^{77/} Durante una reunión de cancilleres del Grupo Andino éstos visitaron la sede de la Junta y en ella se les hizo presente la sana costumbre del trato personal y todos ellos, sin excepción, aceptaron su práctica y entraron a un franco y agradable tuteo que facilitó en gran medida el intercambio de opiniones. La única complicación graciosa fue del canciller de Venezuela, Aristides Calvani, a quien le resultó absolutamente imposible retener el nombre del Germánico Salgado y se refería a éste como Salgádico y otras variantes similares. Al despedirse, Calvani se acercó a Germánico y le manifestó: "por fin aprendí tu nombre, Románico..."

^{78/} Aprobada en el Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión (9 a 12 y 26 a 31 de diciembre de 1975).

Ante la imposibilidad de retrotraer las cosas a su estado anterior, la delegación colombiana dejó una constancia en el Acta Final de la Sesión en la que, aparte de ciertos alcances técnicos al contenido de la Decisión 94, señaló:

“1. Esta Decisión que regula un aspecto vital de la infraestructura física subregional, fue aprobada en ausencia de la Delegación Colombiana, a pesar de constituir una de las medidas fundamentales de cooperación colectiva para satisfacer adecuadamente los requerimientos de infraestructura andina, según lo estipula el artículo 88 del Acuerdo de Cartagena”.

“2. En el procedimiento de convocación a la reunión de la Comisión del día 10 de diciembre aparece una clara inconsistencia en el sentido de que el Presidente aplazó la reunión de la mañana por estar ausente una Delegación y en la tarde al presentarse la ausencia de Colombia procedió a instalar la Comisión”.

Si bien la presidencia había actuado conforme al Reglamento, es cierto que en ésta como en otras oportunidades la conducción de la reunión por parte de Gutiérrez dependía fundamentalmente de su estado de ánimo y sus sentimientos personales hacia los representantes. En el caso analizado primó sobre toda otra consideración la poca simpatía que sentía Adolfo Gutiérrez por Alberto Galeano.

El fracaso de la Comisión para cumplir con el cometido que el Acuerdo le señala se reflejó en su incapacidad para aprobar decisiones y para hacer cumplir las Decisiones ya aprobadas en el territorio de los respectivos países. La escasa representatividad de algunos miembros de la Comisión y su falta de medios para llevar a la práctica los compromisos contraídos, dieron como resultado que muchas Decisiones quedasen sin aplicación ante la renuencia de las autoridades nacionales encargadas de aplicarlas.

La Junta redobló sus esfuerzos para hacer frente a este principio de descomposición con el fin de evitar que sus efectos pudieran afectar con mayor profundidad los objetivos del Acuerdo. Acentuó sus contactos con los organismos nacionales y comenzó a tocar las puertas de las más altas autoridades. Puso especial énfasis en buscar la aprobación del Órgano Jurisdiccional, el que debería cumplir una efectiva labor en el restablecimiento del respeto por los compromisos adquiridos, no tanto como resultado de su posible acción punitiva sino, más bien, por el efecto preventivo de su propia existencia. Los Países Miembros se verían obligados a pensar con mayor detenimiento antes de adoptar normas o prácticas restrictivas ante la posibilidad de ser llevados ante un tribunal con competencia suficiente como para aplicar sanciones económicas.

La Comisión en su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias encomendó a la Junta la elaboración de un informe acerca de la creación de dicho órgano, para ser conocido en el último Período de Sesiones Ordinarias de 1972. Sin embargo, diversos problemas impidieron cumplir este encargo. Quizás el más preponderante fue la falta de cooperación de los gobiernos y la Comisión, pues sólo se logró reunir a los expertos nacionales a comienzos del mes de noviembre, después de sucesivas postergaciones. El in-

formé se entregó el 12 de diciembre de 1972 y la Propuesta 43, que contenía un proyecto de tratado para la creación de un tribunal, sólo se presentó el 18 de enero de 1974.

Pese a los esfuerzos de la Junta, que incluyeron seminarios realizados en Bogotá y Santa Cruz (Bolivia) con la participación de personeros de las Comunidades Económicas Europeas, resultó imposible lograr algún avance en la consideración de este tema como consecuencia de la falta de receptividad de algunos países, en especial Colombia y Chile. La oposición más tensa se encontró en la delegación chilena por consideraciones de orden político. No fue posible llevar a cabo en ese país ni siquiera seminarios de orden técnico, ya que la sola mención del tema era recibida con expresivas muestras de desagrado por parte de sus autoridades.

LAS EVALUACIONES DE LA MARCHA DEL PROCESO

Por mandato del Acuerdo, la Junta debe evaluar anualmente los resultados de su aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos con el fin de proponer a la Comisión las medidas que parezcan adecuadas ^{79/}.

La Junta no realizó evaluaciones en los primeros años por considerar que el Acuerdo recién iniciaba su despegue y era preferible dedicar todo su esfuerzo a desarrollar los innumerables compromisos establecidos en él.

La primera evaluación sólo se hizo en 1973 y la segunda al término de 1975. En ambas ocasiones se formó un grupo interdisciplinario de funcionarios que visitó los Países Miembros para recoger información y conocer la opinión del gobierno, el sector comercial e industrial, los estudiantes y los gremios.

PRIMERA EVALUACION

La primera evaluación abarcó el período 1969-1973 y no incluyó a Venezuela por cuanto la adhesión de ese país se perfeccionó recién el 31 de diciembre de 1973. El informe que presentó a la Junta el grupo interdisciplinario incluyó un estudio del grado de cumplimiento del Acuerdo y las Decisiones, analizó el intercambio comercial producido, midió los efectos del proceso mediante el uso de algunos indicadores socioeconómicos y finalizó con una apreciación general acerca de la participación de los grupos sociales en el proceso andino.

Comenzaba a presentarse una serie de incumplimientos que preocupaba a los informantes. Si bien podían considerarse como normales en un proceso recién en desarrollo, no por ello resultaban menos criticables. Los reclamos cundían y comenzaron a desanimar a muchos de los afectados para seguir adelante en esta nueva aventura conjunta, transformándose, poco a poco, en fuertes críticos del Acuerdo.

Los sectores no oficiales estaban demasiado marginados del proceso y existía una ausencia casi total de información a todos los que no estaban

^{79/} Acuerdo de Cartagena, artículo 15, literal f).

directamente ligados con los organismos nacionales de contacto. En cierta ocasión, por ejemplo, se constató que en un organismo de contacto la información que la Junta enviaba para su distribución estaba todavía empaquetada en su forma original, a pesar de haber transcurrido varias semanas desde su recepción.

Entrevistas realizadas con alrededor de trescientos dirigentes de grupos sociales, industriales, comerciales, agricultores, colegios profesionales, estudiantes, políticos, etc., permitieron apreciar la existencia de una crítica naciente a la conducción del proceso, especialmente por la falta de consideración y desinterés de los organismos nacionales y comunitarios para recibir iniciativas, críticas o sugerencias. Además, se destacaba el carácter demasiado industrialista del proceso y la escasa atención a otras consideraciones fundamentales para que la integración fuese real y duradera.

En materia de comercio intrasubregional, Colombia estaba a la cabeza de los países exportadores en 1973, seguida por Perú, Ecuador y Bolivia. Chile, como consecuencia de su política económica interna, exhibía un déficit creciente y no podía aprovechar los beneficios de un Programa de Liberación cuyos efectos estaban destinados a favorecerlo durante un largo período de transición. Colombia usufructuó de esta falta de competencia de parte de Chile, aun cuando no llegara al mercado chileno. Por otra parte, con el fin de evitar problemas con Bolivia, Chile se vió en la necesidad de utilizar un poco de sus muy escasos dólares en la adquisición de productos bolivianos que no requería, como en el caso de las mermeladas, o de productos eminentemente suntuarios, como el whisky.

El informe demostraba que si bien la proyección del Grupo Andino hacia el exterior era buena y su desarrollo era observado con gran interés por otros esquemas de integración, la realidad interna indicaba la existencia de importantes diferencias de apreciación en los Países Miembros con respecto a las normas comunes y la repetición de irregularidades e incumplimientos que debían analizarse en profundidad. La reacción de la Junta fue de preocupación frente al futuro del proceso. Felipe Salazar, coordinador de la Junta en ese momento, expresó su inquietud ante los ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros en la Cuarta Reunión celebrada en Lima en agosto de 1973. Hizo notar que se había avanzado mucho en el aspecto formal del proceso pero no sucedía lo mismo en la parte operativa y era necesario indagar hasta qué punto el empeño común estaba calando en el seno de las comunidades nacionales y era comprendido por las autoridades, empresarios, trabajadores, universitarios y la opinión pública en general. Anotó que las disposiciones por las cuales se hacían efectivas las desgravaciones tardarían meses en ser expedidas y, en virtud de interpretaciones erróneas, se adoptaban medidas unilaterales para restringir el comercio. Todo esto podría conducir al desaliento de los exportadores potenciales e incluso segar corrientes de comercio que existían antes de la firma del Acuerdo. Destacó la necesidad de que los países tuvieran una verdadera política nacional de integración a la cual deberían vincularse todos los estamentos de la comunidad nacional pues la integración estaba llamada a penetrar cada día más profundamente en la realidad

de los Países Miembros y a ejercer una influencia benéfica creciente en su patrón de desarrollo.

Señaló luego la necesidad de promover la consolidación del Grupo Andino en los rasgos que lo caracterizan para lo cual era imprescindible el pleno cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y el cabal funcionamiento de los mecanismos del Acuerdo. "Solamente de ese modo podríamos ufanarnos de que en verdad se está construyendo una nueva unidad económica en el seno de América Latina; solamente así comenzará a existir la fuerte red de vínculos económicos y de intereses concretos cuya sola existencia será la mejor garantía de la supervivencia del sistema; sólo de este modo tendrá el Grupo Andino la vida propia y el impulso hacia el futuro que le son necesarios".

Finalmente, expresó que la seguridad y la estabilidad de todo el sistema requerían un perfeccionamiento del régimen institucional previsto en el Acuerdo, mediante la creación de un Órgano Jurisdiccional que ejerciera funciones que no estuviesen asignadas a ninguno de los existentes. Los cancilleres reiteraron en esa oportunidad el firme apoyo político de sus gobiernos al proceso de integración y reafirmaron su determinación de dar cabal y oportuno cumplimiento al Acuerdo y a las Decisiones de la Comisión. Asimismo, señalaron la urgente necesidad de crear el órgano jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena, destinado a solucionar eventuales controversias en la interpretación o cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros ^{80/}.

La Junta recibió con satisfacción esta declaración de los cancilleres y prefirió no ahondar más en el tema de los incumplimientos por considerar que este estado de cosas era plenamente previsible en un proceso de las características del andino que los gobiernos requerían de más tiempo para adecuar su aparato interno a las necesidades de la integración. Aun más, la aceptación de la idea de crear un órgano jurisdiccional vendría a llenar un vacío evidente y facilitaría el seguimiento de los compromisos comunes.

Se había dejado así pasar la oportunidad de provocar un remezón que obligara a los gobiernos a recapacitar acerca del alcance y contenido de los compromisos contraídos. A juicio del grupo evaluador, se perdió una excelente ocasión para adoptar medidas efectivas que permitieran mirar con mayor tranquilidad el futuro del proceso y se desechó la idea de establecer una relación más estrecha con otros sectores de la actividad nacional para utilizarlos en beneficio de la integración. Por razones de índole política, la Junta tampoco planteó el problema de la escasa representatividad de los organismos de contacto de los Países Miembros y, tal vez por esa misma razón, prefirió archivar el informe sin darlo a conocer a los gobiernos. Ese fue el destino de la primera evaluación del proceso andino.

^{80/} Tercera Declaración de Lima. Acta Final de la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena 1973.

SEGUNDA EVALUACION

La segunda evaluación (1970-1975) demostró que los síntomas registrados en la primera se habían acentuado notablemente y algunos de ellos habían pasado a adquirir el carácter de crónicos. Los incumplimientos llegaron a ser el estado normal, y los reclamos recíprocos llegaban a la Junta cada vez con más frecuencia. Esta utilizó todos los medios de que disponía para obtener la solución de los problemas planteados, pero la ausencia de un sistema de sanciones y de un organismo con facultad suficiente para aplicarlas en forma efectiva condujo a un estado de cosas en el cual el País Miembro afectado por incumplimientos de otro, procedía a aplicar, a su vez, medidas restrictivas a las importaciones provenientes de aquel. La falta de medios de la Junta llegó a tal extremo que hubo casos en que el país al cual se dirigía una reclamación no se dignaba siquiera responder las notas y se limitaba a señalar su intención de llevar el asunto al conocimiento de la Comisión, lo que lógicamente nunca se produjo. Aumentaron considerablemente las restricciones administrativas de la más variada índole y se comenzó a recurrir al uso de interpretaciones unilaterales de las normas comunitarias para reducir las importaciones.

Sin embargo, lo más importante para los fines de este trabajo está en el Capítulo IV del informe titulado "Algunas consideraciones iniciales sobre el proceso de integración". Se trata de conclusiones de carácter global, que buscaban provocar una reflexión interna en la Junta sobre el contenido intrínseco del proceso y los desafíos futuros.

Alcance del proceso

Las actividades desarrolladas por ministros de Estado, instituciones oficiales y grupos sociales habían conducido a la suscripción de convenios complementarios de integración. Esto parecía demostrar que el Acuerdo no incluía todos los aspectos que los actores mencionados deseaban poner en marcha. Existían serias dudas acerca de la posibilidad de crear una real interdependencia y solidaridad entre los Países Miembros, como resultado exclusivo de un esquema limitado a la liberación comercial, la programación industrial y la armonización de políticas.

Frente a este deseo de una mayor integración resultaba incongruente que no se cumplieran las obligaciones ya contraídas y el sector público no se adecuara para responder a los requerimientos del proceso ni motivara e informara de sus posibilidades y objetivos al sector no oficial. Así, por ejemplo, resultaba paradójico que frente a la esperanza de ciertos sectores en los resultados de la integración, existían en algunos países estructuras políticas que le restaban importancia al proceso, comparándolo negativamente con las posibilidades que ofrecían países ajenos al Grupo.

Necesidad de nuevas acciones

El propósito de crear interdependencia y solidaridad entre los Países Miembros mediante la liberación comercial y la programación industrial

es importante pero difícil de lograr. Es necesario plantear también objetivos más inmediatos y diseñar nuevos mecanismos que refuercen la acción de aquellos y contribuyan a consolidar el proceso de manera más rápida y más amplia.

Era imprescindible diseñar una estrategia de desarrollo objetiva que, tomando en cuenta la realidad socioeconómica de los países, de la subregión y del mundo, mostrara lo que el Grupo Andino podía ser en el futuro. Al mismo tiempo, deberían adoptarse acciones conjuntas en materias de obvio interés para todos los Países Miembros, tales como la investigación y aprovechamiento de los recursos naturales, programas de compras estatales, proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, flota granelera y línea aérea subregional. En todas estas áreas se podrían emplear recursos de todos los Países Miembros, conforme a fórmulas que evitaran la duplicación innecesaria de esfuerzos a nivel nacional y facilitarían el logro de un grado de interdependencia esencial en un proceso de integración de características avanzadas.

Realidad interna en los países

Aun cuando en todos los Países Miembros era posible constatar la existencia de una actitud positiva frente al Acuerdo, ninguno de ellos había incluido la variable integración en sus planes y políticas nacionales de desarrollo. Aun más, se había verificado que no existía procedimiento alguno para compatibilizar la legislación nacional con las normas comunitarias y mucho menos, algo relativo a su supeditación frente a estas últimas en los casos precedentes.

Esta falta de adaptación del aparato oficial parecía provenir, en gran medida, de la falta de previsión de los gobiernos al designar al organismo de contacto con la Junta y los demás Países Miembros. El artículo 15 del Acuerdo al señalar las funciones de la Junta dispone, en su literal i), que le corresponde “desempeñar las funciones de Secretariado Permanente del Acuerdo y mantener contacto con los Gobiernos de los Países Miembros *a través del organismo que cada uno de ellos señale para tal efecto*”. Para cumplir esta función, los gobiernos designaron o crearon instituciones que, por regla general, tenían escasa relevancia y cuyo poder de decisión dependía en gran medida de la influencia que tuviera en los medios oficiales la persona designada para dirigir las. Al comienzo el sistema funcionó, pero con las variaciones políticas que tuvieron lugar en los países comenzó a producirse una total desvinculación entre los organismos de contacto y el resto de las autoridades nacionales.

Los jefes de los órganos de contacto eran también representantes nacionales ante la Comisión y su desvinculación de otros organismos que a veces tenían un nivel superior, provocó el desconocimiento de algunas Decisiones por parte de instituciones que no habían sido consultadas al momento de su dictación o que se habían marginado deliberadamente de su discusión. Puede citarse como ejemplo la Decisión 56, sobre normas del Transporte Internacional por Carretera que se mantuvo durante largo tiempo sin aplicación porque en algunos de los Países Miembros las autori-

dades encargadas de ese tema no habían sido consultadas y se negaron a ponerla en vigencia interna.

En consecuencia, la Junta debía representar la situación a los gobiernos, para que la Comisión y los cancilleres tomaran las medidas necesarias para subsanarlas.

Papel de la Junta

En opinión de los informantes, la Junta fue creada con la función de colaborar con los países en la conducción del proceso de integración y en el establecimiento de los vínculos necesarios para llegar a ser una efectiva comunidad subregional. Por lo tanto, la Junta debe ser un verdadero motor que ayude a eliminar los obstáculos del camino y esté permanentemente alerta para prever las dificultades, proponer soluciones y cooperar con los países en la adecuación de sus estructuras internas a las necesidades del proceso.

Para cumplir estas funciones es menester que la Junta esté en contacto permanente con las autoridades nacionales a través de visitas periódicas de sus miembros y funcionarios a los países, con el fin de mantener viva la imagen de la integración y ayudar a vender sus ideas a todos los niveles. Se proponía, asimismo, el establecimiento de oficinas coordinadoras de la Junta en los países, con el fin de facilitar el seguimiento de los compromisos y la recolección de la información necesaria para elaborar sus trabajos. El informe señaló la conveniencia de que la Junta se preocupara de realizar o coadyuvar en acciones complementarias de interés para ciertos grupos sociales que ven en la integración un camino para alcanzar metas de gran contenido humano. La Junta se resistió siempre a abordar temas que pudieran distraer su atención de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial a los que consideraba su prioridad máxima. Se desligó totalmente de otras materias de gran importancia para el futuro del proceso y no cooperó en la forma debida con los convenios "Andrés Bello", "Hipólito Unanue" y "Simón Rodríguez". Hacía notar enfáticamente que el futuro del Acuerdo dependía de tal o cual programa. Así sucedió en el caso del Metalmecánico, el Petroquímico y con la Propuesta Automotriz. La Junta no creía en el aserto popular de que "no es conveniente colocar todos los huevos en el mismo canasto" y prefirió jugarse de lleno a la programación. Desestimó el hecho de que los resultados de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial sólo comienzan a producir efectos a mediano plazo y que, en consecuencia, el proceso requiere que entretanto se lleven a cabo otro tipo de acciones que produzcan efectos visibles para la mayor parte de la población. Ello no ocurrió en el caso del Grupo Andino y esta fue, sin lugar a dudas, una omisión lamentable de la Junta.

Nuevas relaciones con grupos sociales

Los diversos grupos sociales entrevistados hicieron presente su disconformidad con la situación existente, que convertía a la integración en un feudo dominado por una pequeña élite que defendía tenazmente sus fue-

ros y negaba acceso a la información y a la participación de aquellos que no pertenecieran a las entidades oficiales encargadas de cada tema.

Los empresarios reclamaban que el Comité Asesor Económico y Social era sólo una mesa de reunión formal y nadie prestaba atención a sus opiniones. Era necesario que los órganos principales escucharan sus posiciones antes de adoptar Decisiones y se cambiara la práctica de hacerles conocer las Propuestas una vez que éstas ya habían sido aprobadas por la Comisión y no existía posibilidad alguna de modificación. Desgraciadamente para el Comité Asesor Económico y Social, existía una suerte de acuerdo tácito entre la Comisión y la Junta para minimizar su importancia. En este aspecto la Junta cometió también un error de consideración, pues el Comité Asesor Económico y Social pudo ser un mecanismo de presión que actuara a su lado en la búsqueda de apoyo nacional para sus propuestas. Pudo incluso transformarse en eficaz colaborador de la Junta en la etapa de elaboración de las propuestas de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, tanto desde el punto de vista técnico pragmático, como en lo referente al apoyo de los sectores oficiales en aquellos países en que el sector privado tenía gran relevancia.

Una mayor receptividad con respecto al Comité Asesor Económico y Social y el establecimiento de un sistema de información adecuado a las necesidades del proceso, resultaban indispensables para llevar la integración al mayor número posible de personas y así romper el restringido grupo que conformaba la mencionada élite.

EFFECTOS DE LAS EVALUACIONES

La Junta entregó el resultado de su evaluación en marzo de 1976. Como la oportunidad coincidía con el término de funciones del segundo período de la Junta, se le dió al documento un marcado enfoque político destinado a resaltar las grandes líneas que habían impulsado el proceso en sus seis primeros años y señalar las acciones que la experiencia recomendaba realizar en los años siguientes.

Al tratar de ser político el informe fue suavizado en extremo y perdió su característica esencial. No era ese el momento para buscar justificaciones de una descomposición que se hacía patente o mostrar optimismo injustificado ante un intercambio comercial que estaba siendo objeto de todo tipo de restricciones. La influencia ejercida por algunos funcionarios de la Junta convenció a sus Miembros de que era muy peligroso entregar a los países un documento polémico que sólo iba a contribuir a ahondar los problemas que ya se vislumbraban.

A juicio del autor, la Junta debió accionar el detonante que hiciera salir a los Países Miembros de la situación en que estaban frente al proceso y los obligara a enmendar rumbos para volver a la buena senda. Es posible que un informe de esa naturaleza no hubiese sido bien recibido políticamente y que el alejamiento de esa Junta hubiese sido menos amable al término de su período. Pero, los hechos sucedidos con posterioridad demues-

tran que era ese precisamente el momento para actuar con decisión en beneficio del proceso, sin disminuir la gravedad de la situación existente.

APOYO POLITICO AL PROCESO

En este período se acentúa el espectáculo contradictorio. Las más altas autoridades políticas de los Países Miembros repiten con gran frecuencia su total y decidido apoyo a la integración y al Grupo Andino, en los mismos momentos en que las trabas al intercambio y el desconocimiento de los compromisos aumentaban en forma alarmante. Los siguientes son algunos de los actos y declaraciones de apoyo realizados al nivel de las más altas autoridades.

- Visita del presidente de Bolivia, Hugo Banzer, al resto de los Países Andinos con la sola excepción de Chile. Esta gira se efectuó entre el 12 y el 20 de julio de 1973. En todos los países Banzer suscribió declaraciones conjuntas con los mandatarios respectivos, incluyendo en ellas especiales menciones de apoyo al Grupo Andino.
- Cuarta Reunión de Cancilleres, celebrada en Lima entre el 1o. y el 3 de agosto de 1973. Se ratificó el apoyo oficial al proceso y se contrajo el compromiso de cumplir cabalmente sus obligaciones.
- Con el fin de evitar la repetición de situaciones similares a la declaración del Decreto que puso en vigencia interna la Decisión 24, el gobierno de Colombia, que también había puesto en vigencia el propio Acuerdo de Cartagena por vía de un Decreto, decidió remitirlo al Congreso para su aprobación.
- El 14 de abril de 1973 el gobierno de Colombia sancionó la Ley 8a. aprobando el Acuerdo de Cartagena y sus mecanismos. El presidente Pastora manifestó a los mandatarios de los demás Países Miembros, que "el Pacto Andino constituye para Colombia la expresión de voluntad no solamente de un Gobierno, sino de un pueblo que así lo ha reiterado a través del órgano representativo de la nación"^{81/}.
- Declaraciones de los presidentes Carlos Andrés Pérez, López Michelsen, Rodríguez Lara, Banzer y Morales Bermúdez, en todas las cuales se expresó total respaldo al Acuerdo de Cartagena y se puso especial énfasis en la programación industrial.

Estas declaraciones contrastan con el debilitamiento de la Comisión como consecuencia de la pérdida de poder político y de los frecuentes cambios de representantes ya señalados.

A ello habría que agregar la ocurrencia de importantes cambios políticos en los países:

- El 11 de septiembre de 1973 una Junta Militar asumió el poder en Chile, después de derrocar a Salvador Allende. El nuevo gobierno adoptó

^{81/} Carta Informativa Oficial de la Junta No. 22 de marzo de 1973.

desde un comienzo una actitud de gran independencia frente al Grupo Andino. Una de sus primeras manifestaciones fue el ataque frontal al Régimen Común de Inversiones Extranjeras y se extendió luego a los niveles del Arancel Externo Común. La posición chilena era la resultante de su nueva política económica interna que no se compadecía con la estructura del Acuerdo, porque para poder aplicarla requería de una absoluta libertad de movimiento para manejar todas las herramientas económicas.

- El segundo cambio de importancia se produjo en Colombia al asumir la Presidencia Alfonso López Michelsen, en agosto de 1974. López, ministro de Relaciones Exteriores de Carlos Lleras al momento de la suscripción del Acuerdo, adoptó una política independiente frente al Grupo Andino a partir de esa fecha y que se tradujo en una actitud más bien negativa de parte de las distintas representaciones colombianas. Esta actitud se hizo sentir con mayor peso frente a la programación sectorial industrial —a pesar de las favorables declaraciones presidenciales— y frente al Régimen Común de Inversiones Extranjeras, aspecto en el cual la posición colombiana mostró su mayor viraje.
- En el Ecuador, un golpe de Estado derribó al gobierno de Velasco Ibarra en enero de 1975 y asumió el General Guillermo Rodríguez Lara. A raíz de este cambio se acentuó la presión del sector privado sobre las decisiones gubernamentales. En una reunión de la Cámara de Industrias de Guayaquil con el ministro de Industrias, Comercio e Integración Danilo Carrera, el ingeniero León Febres Cordero señaló que flotaban serias dudas en el sector privado guayaquileño acerca de la permanencia en el Acuerdo de Cartagena, como resultado de la situación del país. El ministro Carrera respondió que el Acuerdo de Cartagena era un instrumento de integración, de hecho, no un dogma, y si no convenía a los intereses del país tendría que ser denunciado.

AVANCE FORMAL DEL ACUERDO

ANALISIS GENERAL

Siguiendo el procedimiento adoptado en el Capítulo anterior, se puede clasificar las 26 Decisiones aprobadas en este período de la manera siguiente:

1. Administrativas: (4)
2. Armonización de políticas: (11)
3. Reglamentarias: (4)
4. Programa de Liberación: (3)
5. Programa Sectorial de Desarrollo Industrial: (1)
6. Arancel Externo Mínimo Común: (2)

La Decisión 70, una de las más importantes por cuanto establece las condiciones para la adhesión de Venezuela, no se ha incluido en las categorías anteriores, porque abarca una gran variedad de materias y resulta imposible encasillarla adecuadamente.

En 1973, la Comisión sesionó tres veces ordinariamente y dos en forma extraordinaria. Aprobó seis Decisiones, de las cuales la más importante fue la 70, ya mencionada, en virtud de la cual se dió término al largo período de negociaciones entre la Comisión y Venezuela.

En 1974 se realizaron tres Sesiones Ordinarias y sólo una Extraordinaria. Se aprobaron 15 Decisiones, entre las cuales destacan la 84, que establece las bases para una política tecnológica subregional, la 85 sobre propiedad industrial y los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico del cobre y la madera que corresponden a las Decisiones 86, 87 y 89. Las demás tenían por objeto aprobar normas para el cumplimiento de los compromisos derivados de la adhesión de Venezuela e introducir algunas adecuaciones de orden meramente procedimental.

En 1975, la Comisión sesionó tres veces ordinariamente y dos veces en forma extraordinaria. De las cinco Decisiones aprobadas es la 91 la de mayor trascendencia, pues es en virtud de ella que se aprueba por fin el Programa Sectorial de la Industria Petroquímica cuyas negociaciones venían arrastrándose cinco años. La exigua cantidad de Decisiones aprobadas no indica que no existieran otras materias que debieran ser objeto de normas comunitarias, sino que obedeció a un virtual acuerdo de la Comisión y la Junta de no avanzar en otras áreas mientras no se obtuviere algún pronunciamiento acerca de las Propuestas petroquímica y automotriz. Una vez más los órganos principales del Acuerdo y, particularmente la Junta, cometían el error de jugar todas sus posibilidades a una sola carta en lugar de buscar elementos complementarios que crearan vínculos más estrechos entre los Países Miembros. Por muy importante que fuese la programación industrial era indudable que el esquema de integración elegido resultaba muy precario si su subsistencia iba a depender en cada oportunidad de la aprobación del Programa Sectorial de Desarrollo Industrial de turno. Como consecuencia de esta política, la aprobación del programa petroquímico no contribuyó a la consolidación del proceso pues ya existía otra Propuesta de programa que estaba de turno para determinar la muerte o el éxito del Acuerdo: la relativa al sector automotor.

LAS DECISIONES MAS IMPORTANTES

Decisión 84. Programa Subregional de Política Tecnológica

Antecedentes

En los últimos decenios la tecnología se ha constituido en elemento determinante del crecimiento económico de los países más desarrollados. Estudios realizados últimamente, han constatado que la contribución del avance tecnológico al desarrollo supera a los factores clásicos de producción, capital y trabajo. Fabricant y Denisson señalan, por ejemplo, que la contribución del progreso técnico al crecimiento económico de Estados

Unidos de Norteamérica entre los años 1929 y 1957 fue de 68%, medido en relación a la productividad global. Asimismo, en un análisis comparativo realizado en diversos países acerca de la contribución que prestan al desarrollo del producto interno bruto el capital, el trabajo y el progreso técnico, se determinó que para el período 1949-1957 la correspondiente al progreso técnico osciló entre 50% y 75% ^{82/}.

Esta característica del desarrollo tecnológico ha contribuido a aumentar las diferencias entre países con distinto grado de desarrollo y a la utilización del conocimiento científico-tecnológico como herramienta de dominación de los países más fuertes. Un país que no desarrolle una infraestructura científico-tecnológica que le permita alcanzar una capacidad adecuada a la satisfacción de sus necesidades, tendrá que transformarse en un país dependiente cuyas unidades productivas deberán marchar al paso que le señalen sus fuentes de abastecimiento externas. El nacimiento de entes económicos de gran capacidad de acción internacional ha conducido a que los países en desarrollo dependan no ya de un país más desarrollado sino, lo que es aun más grave, de grupos económicos que ejercen su poder monopólico a través de las grandes corporaciones internacionales. Debe recordarse al respecto que como consecuencia de las investigaciones realizadas por el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica, se constató que la labor de descomposición desarrollada por estas corporaciones con el fin de mejorar su nivel de utilidades en el exterior llegó incluso a comprometer la estabilidad de una monarquía europea.

La tecnología es conocimiento y para adquirirlo es necesario saber qué se requiere y dónde se encuentran esos conocimientos. De esa información básica depende la capacidad para adquirir nuevos conocimientos y el precio que va a pagarse en definitiva por ellos. Siguiendo esta línea de pensamiento, se puede decir que la dependencia tecnológica en que se encuentran los países de la subregión andina se manifiesta como consecuencia de la imposibilidad de elegir libremente la alternativa más adecuada a sus condiciones, unida a su incapacidad para generar conocimientos científicos-tecnológicos o para asimilar y adaptar los que se importan en función de determinadas metas económicas y sociales ^{83/}.

Con base en los estudios realizados con motivo de la Decisión 24 y otros antecedentes recogidos tanto a nivel latinoamericano como mundial, la Junta comenzó a elaborar una Propuesta sobre Política Tecnológica Subregional. Creó un grupo de trabajo cuya dirección encargó a Constantino Vaitos y en el cual participaron ingenieros, economistas y abogados, tanto de la planta de la Junta como contratados especialmente para el efecto. La labor realizada por este grupo se destaca con caracteres propios. Aun cuando se produjo una división en el momento de llegarse a la elaboración de la propuesta, que concluyó con la disolución del mismo, la investigación y el desarrollo de los principales conceptos que van a informar todo el trabajo posterior fueron resultado de la capacidad demostra-

^{82/} Policies and Means of Promoting Technical Progress. Naciones Unidas 1968.

^{83/} Ver: F. Sagasti y M. Guerrero. El Desarrollo Científico y Tecnológico de América Latina. B.I.D. INTAL 1974.

da por todos los componentes de este grupo y de su total entrega a esa labor.

La Junta estableció un cronograma y delegó la plena responsabilidad de los trabajos correspondientes a lo que el grupo tecnológico determinara. Se decidió realizar estudios destinados a enriquecer el acervo subregional de conocimientos básicos sobre la materia y sobre instrumentos de política y su aplicación. Dentro de estos conceptos se incluye la identificación de la política tecnológica propiamente tal y su relación con el resto de políticas económicas y sociales, como asimismo, las características y funcionamiento de los mercados de tecnología.

Estudios realizados en países extrasubregionales

Se eligieron países que se habían destacado por la formulación de normas sobre política tecnológica y otros que, teniendo características similares a los subregionales, habían logrado realizar algunas experiencias de interés en la materia. Se envió a los países elegidos a algunos miembros del grupo de tecnología, con la misión de realizar estudios específicos determinados previamente de común acuerdo. Como las investigaciones fueron muy extensas y existe un documento que las contiene en detalle ^{84/}, en esta oportunidad se señalan sólo los aspectos más importantes.

Experiencias de política tecnológica nacional y sectorial. El estudio se realizó en Italia, Yugoslavia, Japón, Checoslovaquia y Polonia. Sus resultados permitieron identificar los problemas más difíciles para establecer una política tecnológica expresa a nivel nacional y, asimismo, conocer acciones específicas emprendidas al nivel de sectores productivos en esos países, de gran interés para el futuro del Grupo Andino.

Las investigaciones abarcaron los aspectos siguientes:

- Definición de áreas de política tecnológica, científica y económica;
- Instituciones de política tecnológica;
- Instrumentos de política tecnológica;
- Política de importación de tecnología;
- Política tecnológica a nivel de sectores industriales:
 - Industria farmacéutica en Italia;
 - Industria petroquímica en Japón;
 - Industria del cobre en Yugoslavia;
 - Industria de máquinas herramientas en Checoslovaquia.

Búsqueda internacional de tecnología en el sector siderúrgico. Este fue un estudio de experiencias sobre políticas de importación y búsqueda de tecnología siderúrgica realizado en México, Japón, India, Italia, España, Alemania y Suecia, por ser algunos de ellos los más importantes en el

^{84/} Documento J/AJ/31 Rev. 4, 31 de octubre de 1973.

sector o porque, como en el caso de la India, existía una interesante experiencia obtenida luego de una repetida secuela de frustrantes negociaciones ^{85/}.

El informe incluye una calificación de los distintos tipos de búsqueda internacional, un análisis de los mecanismos institucionales utilizados para ello y una evaluación de las nuevas tecnologías disponibles en el sector.

Utilización de mano de obra y alternativas tecnológicas en la industria electrónica. En este caso se realizó un estudio comparativo del uso de mano de obra y la existencia de alternativas tecnológicas reales en la industria electrónica en India, Holanda y Suecia. El principal resultado señala que, si bien los casos son diferentes según el tipo de producto, es posible encontrar alternativas tecnológicas reales que permitan aumentar la utilización de mano de obra en los países en que este elemento es abundante y barato, sin afectar mayormente la calidad y el precio del producto. En todo caso, se requiere de un lento período de capacitación de personal con el objeto de alcanzar una producción eficiente para competir en mercados internacionales.

Otros estudios realizados por la Junta

- Tratamiento de minerales de cobre y contaminación, con la cooperación de expertos canadienses.
- Uso de la madera de bosques tropicales, con cooperación canadiense.
- Evaluación de los institutos de investigación subregionales, realizado por Jorge Sábato.

Tanto en los casos de los estudios efectuados en otros países como en los proyectos específicos indicados, se contó con el aporte financiero del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá, el cual suscribió con la Junta dos programas de cooperación por un monto total de 421.550 dólares canadienses. Por su parte, la Organización de Estados Americanos aportó US\$70.000.

Reunión de consultores de alto nivel

Entre el 22 y 25 de agosto de 1972, se celebró en Lima una reunión convocada por la Junta para conocer la opinión de expertos de alto nivel acerca de los estudios realizados y de los planteamientos que pensaba formular la Junta en su propuesta.

Se intercambiaron ideas acerca de las experiencias recogidas en otros países, particularmente en lo referente a desagregación del paquete tecnológico, búsqueda internacional de tecnología, selección de tecnología im-

^{85/} Documento J/AJ/39 de 9 de abril de 1973.

portada y ejecución de una política tecnológica dentro del contexto de las demás políticas nacionales.

Igualmente, se hizo un extenso análisis de los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico proyectados por la Junta, su administración y financiamiento, sus relaciones con los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y la forma de determinar prioridades en la elección de sectores. En relación con esta materia, se esbozaron algunas ideas acerca de los sectores ya seleccionados para iniciar una acción conjunta como el caso del cobre y el aprovechamiento de los bosques tropicales.

Esta fue una gran experiencia para todo el Grupo de Tecnología y para los miembros de la Junta quienes estuvieron presentes permanentemente en la reunión. La calidad de los participantes y lo extenso de sus conocimientos permitieron un fructífero examen de las ideas de la Junta y demostraron lo acertado del enfoque que se estaba dando al problema.

Asistieron: Louis Berlinguet, de la Universidad de Quebec; Aldo Ferrer, economista argentino; Máximo Halty, director adjunto del Departamento de Asuntos Científicos y Tecnológicos de la Organización de Estados Americanos; Alfonso Londoño, de la Corporación Andina de Fomento; Geoffrey Oldham, de la Universidad de Sussex, Inglaterra; Maurice Paquet, de la Corporación Andina de Fomento; Surendra Patel, representante de la UNCTAD; Jorge Sábato, de la Comisión de Energía Atómica de Argentina; Ignacy Sachs, de la Escuela Práctica de Altos Estudios, de París; Víctor Tokman, encargado del proyecto de Tecnología y Empleo, de OEA-ILPES.

Programa Subregional de Política Tecnológica ^{86/}

Con base en los principios de la Decisión 24 y el resultado de los estudios, y teniendo en cuenta la realidad subregional, el Grupo de Tecnología de la Junta elaboró un documento en el cual señaló los antecedentes que recomendaban la adopción de una política tecnológica andina y, al mismo tiempo, expuso las razones de la Junta para elegir una alternativa específica. Era imprescindible adoptar una política tecnológica subregional para cumplir el compromiso de desarrollo conjunto contraído por los Países Miembros, el cual requiere de tecnologías que no se justificaban a nivel de pequeños mercados nacionales pero que tenían razón de ser en el mercado ampliado. Estas nuevas producciones tienen por lo general una mayor complejidad y exigencia técnicas y requieren de mayores conocimientos que pueden ser atendidos adecuadamente si los Países Miembros combinan sus recursos y capacidades. Aparte del mejor uso de los factores existentes a nivel subregional, la acción conjunta conlleva un importante ahorro de medios financieros y mejora ostensiblemente la capacidad negociadora de todos y cada uno de los participantes para la obtención de tecnologías extranjeras.

Una vez fundamentada la necesidad de una política subregional, el informe señaló:

Objetivos. El objetivo central de la política tecnológica subregional debe ser alcanzar las soluciones tecnológicas más favorables y convenientes para las condiciones económicas y sociales de la subregión, vinculando las actividades científicas y tecnológicas con las necesidades concretas del proceso subregional de desarrollo y de los planes nacionales de los Países Miembros.

Son objetivos específicos:

- Reforzar la capacidad de seleccionar y utilizar las soluciones tecnológicas más adecuadas para acelerar el proceso subregional de desarrollo dentro de las condiciones económicas y sociales de los Países Miembros, y
- Superar progresivamente las limitaciones internas y externas de carácter tecnológico que condicionan la autonomía de los Países Miembros.

Sus procesos de desarrollo, en las decisiones relacionadas con los objetivos de esta política, deben alcanzarse en el tiempo y a través de proyectos concretos.

Es condición necesaria que los Países Miembros adopten las políticas indispensables a nivel nacional y se comprometan a utilizar en forma conjunta sus recursos humanos, financieros, técnicos y de infraestructura en campos como los siguientes:

- Planificación de las actividades científicas y técnicas.
- Fomento, creación y protección de tecnología en la subregión.
- Selección y control de la tecnología que se importe.
- Copia, adaptación y asimilación de tecnologías extranjeras;
- Incorporación de tecnología a los procesos productivos.
- Búsqueda, obtención y difusión de información de las tecnologías disponibles en el ámbito mundial y de las condiciones de su comercialización y transferencia.
- Desarrollo de la infraestructura requerida para los efectos señalados en los acápite anteriores.

Áreas de prioridad de la política. Se señalan como tales las siguientes:

- Área de interés social tales como alimentación, salud, vivienda y sanitaria, y, en general, las que beneficien el consumo y bienestar de los sectores de más bajos ingresos.
- Defensa de las exportaciones tradicionales de la subregión frente a la competencia de terceros o de productos sustitutos.
- Promoción de exportaciones de productos no tradicionales.
- Promoción de actividades agropecuarias.

Áreas de acción del Programa. El programa propuesto por la Junta contemplaba cinco áreas de acción que requerían un tratamiento simultáneo, progresivo y coordinado. Estas áreas eran:

- Importación de tecnología.
- Asimilación y adaptación de tecnología importada.
- Creación de tecnología subregional.
- Creación de demanda de tecnología y servicios profesionales subregionales.

Había una quinta con carácter de envolvente general e imprescindible y era el establecimiento de un sistema de información subregional en materia de tecnología.

Instrumentos de la política tecnológica. Aparte de los instrumentos contenidos en la Decisión 24, sobre registro y control de la tecnología que se importa, normas sobre prácticas restrictivas y reestructuración del sistema de patentes, el documento de la Junta incluye instrumentos esenciales para la aplicación de la política subregional. Estos son: la búsqueda internacional de tecnología, la evaluación y selección de la tecnología importada, la desagregación del paquete tecnológico, el desarrollo de programas de capacitación, la adecuación de los institutos de investigación, junto con el establecimiento de incentivos para promover la investigación a nivel subregional y fomentar la demanda por tecnología subregional.

Estrategia implícita. La tecnología que se utiliza en los Países Miembros proviene del exterior en un porcentaje cercano al 93% y se suele importar en forma de paquetes tecnológicos completos. La estrategia planteada establece un filtro a la importación de modo que se adquiera en el exterior sólo la tecnología no disponible localmente. Como resultado, el usuario tendría que recurrir al mercado nacional de tecnología creando una demanda al sector investigador local. Si a ello se agrega un adecuado esquema de incentivos tanto para el investigador como para el sector productivo que demanda, se cierra el círculo que permitiría desarrollar una capacidad nacional adecuada para asimilar y adaptar tecnología importada y posteriormente generar tecnología propia.

Cuando se comentaba que el documento de la Junta podía interpretarse como un llamado al robo de conocimientos por la forma en que estaba formulado, había que reconocer que ésto era efectivamente así por las características de la legislación internacional vigente en materia de propiedad industrial y que, por lo demás, era ya una práctica seguida por numerosos países.

Etapas del Programa. La Política Tecnológica Subregional, como ya se dijo, debía realizarse en el tiempo a través de diversos programas específicos, de los cuales el incluido en el documento de la Junta era sólo el primero. Este, a su vez, contemplaba tres etapas.

Primera etapa. Estaba destinada fundamentalmente a demostrar a las autoridades de los Países Miembros que la asignación de recursos en

actividades científico-tecnológicas es rentable y en plazos relativamente cortos. Para tal efecto, se proponía desarrollar una capacitación a nivel de personas e instituciones, que pudiera servir de base el desarrollo de una infraestructura tecnológica coherente con los objetivos de crecimiento económico de los Países Miembros.

El principal instrumento para lograr este objetivo concientizador está constituido por los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológicos, nueva herramienta de programación diseñada sobre la base de una estructura similar a la de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. La gran ventaja de estos programas radica en que mediante ellos se pueden aplicar los principios de la política tecnológica en forma absolutamente pragmática y de acuerdo con la tesis de que el conocimiento se adquiere haciendo cosas. La duración de esta etapa era aproximadamente de tres años.

Segunda etapa. Comienza a desarrollarse al completarse los dos primeros años de la anterior y tiene una duración de tres años. El elemento principal es el establecimiento de un esquema institucional capaz de planificar, administrar y ejecutar la política tecnológica subregional. Comienzan a desarrollarse proyectos de interés y financiamiento comunitarios y se avanza en la asimilación y adaptación de tecnología importada.

Los instrumentos más destacados en este período son los programas conjuntos de búsqueda internacional y de negociación de tecnologías y el establecimiento de pautas y políticas para los organismos nacionales encargados del tema.

Tercera etapa. Es aquella cuyo período de realización comienza al tercer año y debería representar de alguna manera una etapa de madurez inicial del sistema. Su objetivo esencial es disminuir la dependencia política y económica de los Países Miembros a través de la reducción de la brecha tecnológica que los separa de los países más industrializados. Al mismo tiempo, busca fomentar una cierta interdependencia con otros países de similar condición que permita obtener los beneficios resultantes de una adecuada división y especialización internacional del trabajo en materia de tecnología.

En esta etapa se empezaría a utilizar todos los instrumentos disponibles. Llámense estos Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico, búsqueda internacional, asimilación, adaptación, aprovechamiento del poder de compra estatal en beneficio subregional, generación de tecnología subregional, exportación a terceros mercados de los productos elaborados con ellas, etc...

Política Subregional de Desarrollo Tecnológico ^{87/}

La Junta tomó nota de las reacciones despertadas por el documento anterior en los Países Miembros y procedió a elaborar otro documento al que denominó Política Subregional de Desarrollo Tecnológico. Fue publicado el 26 de octubre de 1973 y se incluyeron en él ideas planteadas por

^{87/} Documento COM/III/dt 2, de 25 de octubre de 1973.

algunos países. Los principios que desarrolla este documento son virtualmente los mismos del anterior, pero reordena sus objetivos y amplía la información relativa a algunos de sus elementos más destacados.

Desde el punto de vista formal, el mayor cambio experimentado es la elección de sólo dos etapas en lugar de las tres concebidas originalmente y una redefinición de la segunda que la transforma en algo menos ambicioso. En efecto, para el nuevo documento la segunda etapa va a depender en gran medida de lo realizado en la primera y se indica que habría dos acciones concretas que emprender. La primera, estabilizar y consolidar los instrumentos y procedimientos que hubieren demostrado mayor eficiencia en la consecución de los fines perseguidos. La segunda estaría dirigida al establecimiento de mecanismos financieros para promover conjuntamente, en forma estable y sistemática, proyectos de interés subregional.

Propuesta sobre Política Tecnológica Subregional

El 31 de octubre de 1973, la Junta entregó a los Países Miembros su Propuesta 38 sobre Política Tecnológica Subregional, basada esencialmente en el documento acabado de señalar.

En su parte declarativa, destaca la importancia de la tecnología en el desarrollo económico y social y recoge muchas de las consideraciones planteadas en el documento sobre Política Subregional de Desarrollo Tecnológico, particularmente las relativas a la necesidad de contar con una política conjunta en esta materia para dar cumplimiento al objetivo de desarrollo industrial subregional.

Se señalan las características más relevantes de esa política conjunta. Se hace especial mención a las áreas de acción, a las dos etapas propuestas y su adopción en el tiempo, y a la necesidad de establecer un sistema de importación selectiva de tecnología y capacitación para asimilar y adaptar tecnologías importadas a las condiciones de la subregión y desarrollar tecnologías propias. Al terminar la parte declarativa, se expresa que ella es una síntesis del documento de Política Subregional de Desarrollo Tecnológico "cuyos lineamientos se incorporan a la presente Decisión y forman parte de ella para todos los efectos".

La parte dispositiva de la Propuesta consta de cuatro capítulos. El primero se refiere a la política subregional de desarrollo tecnológico que se plantea en el documento ya mencionado y se incluyen los conceptos esenciales de esa política en relación con sus objetivos, el compromiso de acción conjunta en campos específicos, el carácter gradual y progresivo de la misma y sus áreas de prioridad.

El Capítulo II se refiere a la importación de tecnología y en él destacan dos aspectos:

- Establece la obligación de acompañar toda solicitud de importación de tecnología con la información sobre soluciones tecnológicas alternativas, fuentes y condiciones de negociación y justificación de la elección. Sin embargo, como no todas las importaciones de tecnología tienen igual importancia para el desarrollo nacional, se limita esta obligación

a los casos en los cuales los organismos nacionales lo estimen necesario.

- Como la desagregación del paquete tecnológico requiere de una capacitación especial para ser llevada a cabo, se encargó a los organismos nacionales competentes orientar a los usuarios, en coordinación con otras reparticiones u organismos locales.

El Capítulo III reglamenta la asimilación de tecnología y está dirigido a establecer una preferencia subregional en la utilización de servicios tecnológicos por parte de los organismos, instituciones y empresas del Estado y a crear un nexo entre los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y la actividad tecnológica subregional. Dichas entidades quedan obligadas a otorgar preferencia a las empresas nacionales, mixtas o multinacionales andinas para la contratación de servicios de investigación, consultoría e ingeniería. Cuando tuvieren que contratar con firmas extranjeras, el servicio debe hacerse con participación de empresas nacionales, mixtas o multinacionales andinas.

El Capítulo IV señala pautas para la generación de tecnología y crea los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico como herramienta fundamental.

Con respecto a estos últimos destaca lo siguiente:

- La Junta recogió la fórmula establecida en el Acuerdo para los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y propuso señalar en forma expresa los elementos que deberían incluirse en todo Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico: objetivos; estimación de beneficios; recursos requeridos; participación de los países; mecanismos de evaluación y control; duración del proyecto, etc.
- Experiencias anteriores en otros campos demostraban que el manejo centralizado de los fondos para el desarrollo de programas era un elemento esencial para asegurar sus resultados, además de un esquema sumamente ágil de administración y control. Para ello se propuso crear un Comité Contratante con plenas atribuciones para dirigir el Proyecto y manejar sus fondos.
- El resultado obtenido en otros sistemas de cooperación internacional, especialmente en Europa, llevó a la Junta a proponer la incorporación en el Proyecto de normas para reglamentar el derecho a utilizar los conocimientos resultantes de las investigaciones. Se deseaba evitar la aparición de problemas que, en muchas ocasiones, hicieron peligrar el éxito de una investigación conjunta, tal como ocurrió en la construcción del avión Concorde. La Propuesta planteaba que los gobiernos de los países participantes en el proyecto tuviesen libre acceso a la información respectiva. Las condiciones de su utilización por gobiernos o personas de países no participantes en el programa o de terceros países, serían convenidas entre éstos y la Junta.
- La aprobación de los programas se haría conforme al régimen general de votación del Acuerdo (dos tercios de votos afirmativos). Esta dis-

posición tendía a evitar que la sola oposición de algún país paralizara un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial de especial interés para los demás. Podía darse el caso de que el voto negativo proviniera de un país no interesado en el Programa pero que empleara su oposición como elemento negociador para otros fines.

El Capítulo V (disposiciones varias) consagró el compromiso de la Comisión de aprobar un sistema subregional de información pero no estableció plazo para ello. Contiene también el compromiso de los Países Miembros de gestionar en el seno de la Corporación Andina de Fomento acciones en beneficio de la política tecnológica y encomienda a la Comisión aprobar Decisiones destinadas a promover la integración del mercado subregional de tecnología y crear incentivos para la asimilación, adaptación y generación de tecnología.

Esta propuesta fue presentada a la Comisión en su Décimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias conjuntamente con un Documento sobre Política Subregional de Desarrollo Tecnológico en el que se señalaban los elementos esenciales utilizados en su formulación. En esa oportunidad la Junta recomendó que dicho documento fuese considerado parte integrante de la Propuesta para todos los efectos.

La Comisión encargó a la Junta citar a una reunión de expertos gubernamentales para la primera quincena de febrero, con el fin de examinar esos documentos y facilitar su posterior aprobación.

Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Política Tecnológica

Se llevó a cabo el 5 y 6 de marzo de 1974 con participación de expertos de todos los países. Con excepción del Perú, las demás delegaciones llegaron mal preparadas para la discusión del tema. Gran cantidad de las observaciones planteadas recaían en aspectos ya considerados en los documentos examinados o incidían en situaciones de carácter estrictamente reglamentario. Se pudo notar, además, la existencia de posiciones contradictorias no sólo entre los países sino, incluso, dentro de una misma delegación.

Las posiciones asumidas por las delegaciones ante ambos documentos fueron:

- Bolivia. Adoptó una actitud absolutamente pasiva.
- Colombia. La actitud de sus expertos estuvo enmarcada dentro de una línea de fortalecimiento de la Decisión 24, especialmente al proponer que el organismo competente en esta materia fuese el mismo de la Decisión 24 y se adoptasen criterios comunes para evaluar la importación de tecnología. Las observaciones que formularon respecto a la importación y asimilación demostraron falta de dominio del tema.
- Chile. Sus expertos estuvieron de acuerdo con la importancia del tema para el desarrollo nacional, pero en sus observaciones enfatizaron la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales y limitar las acciones conjuntas. Por ejemplo, señalaron que era más adecuado hablar de

armonización de política e instrumentos nacionales en lugar de una política tecnológica subregional. Esta última, en todo caso, debía vincularse solamente a los instrumentos y áreas de trabajo en tecnología. Era necesario definir previamente las prioridades nacionales y verificar posteriormente los puntos de coincidencia que pudieran conducir a una acción subregional.

Señalaron, también, que la obligación de indicar alternativas tecnológicas en el momento de la importación suponía un estudio especializado que no podía ser realizado por el usuario y que, en consecuencia, provocaría un aumento en el costo de la tecnología importada.

Por último, expresaron dos reservas que contribuyeron a configurar el pensamiento de las nuevas autoridades chilenas sobre la materia. La primera, señalaba como inconveniente la utilización del sistema de votación y proponía establecer la posibilidad de veto aun cuando fuese por una sola vez, como en el caso del Anexo I del Acuerdo. La segunda, se refería a la vinculación de la Propuesta con el Documento sobre Política Tecnológica Subregional el cual, en su criterio, contenía conceptos muy generales que podían ser objeto de interpretaciones diversas.

- Ecuador. Los expertos ecuatorianos propusieron fórmulas para flexibilizar algunas disposiciones de la Propuesta y plantearon observaciones de carácter procedimental. Pusieron el mayor énfasis en facilitar el acceso a los conocimientos ya adquiridos y asimilados a nivel subregional y a incluir la asistencia técnica extrasubregional dentro de los mecanismos y la estrategia de importación de tecnología.
- Perú. Estos fueron los expertos aparentemente mejor informados acerca de lo planteado en ambos documentos. Formularon también algunas observaciones de orden reglamentario pero sus opiniones fueron casi siempre las más concretas y de fondo.

Demostraron especial preocupación por evitar cualquier referencia que pudiese limitar los alcances de la política tecnológica subregional y, en contraposición a la delegación chilena, propusieron establecer expresamente que dicha política no se limitaba a los instrumentos del Acuerdo de Cartagena, sino que era aplicable también a otras áreas consideradas prioritarias por los países. La política subregional era un marco para realizar acciones de interés común y, en general, todas las formas de cooperación que los Países Miembros desearan emprender.

Hicieron incapié en la necesidad de ligar más estrechamente la política tecnológica con otros mecanismos del Acuerdo tales como la política comercial, los programas de racionalización industrial, la infraestructura física y el Arancel Externo Común, con el objeto de incorporar la variable integración en forma efectiva en todo el proceso, y destacaron la necesidad de incentivar el desarrollo de la consultoría e ingeniería andinas.

- Venezuela. Sus expertos propusieron establecer mecanismos para incrementar la oferta de ciencia y tecnología de las instituciones de investigación hacia los usuarios y, al mismo tiempo, crear estímulos para

asegurar una demanda creciente de estos hacia aquellos. Expresaron preocupación por aspectos de organización institucional, derivada, al parecer, de ciertos problemas internos y manifestaron la conveniencia de incorporar al sector privado como sujeto de la política tecnológica subregional.

Resaltaron el problema del financiamiento de la investigación y recomendaron facilitar el flujo de capitales para tal efecto.

Por último, destacaron la conveniencia de estimular el desarrollo de organismos que puedan utilizar como factores de negociación la disponibilidad de recursos naturales en abundancia, para la obtención de tecnología.

La Junta dió cuenta de esta reunión a la Comisión y expresó que estaba analizando sus conclusiones con el fin de ajustar su propuesta. Informó de los avances en la elaboración de los proyectos en las áreas del cobre y la madera y de las gestiones para su financiamiento.

La Comisión encomendó a la Junta poner en marcha en el momento oportuno estos proyectos específicos, sin perjuicio del trámite que se diera al tema global de la política tecnológica subregional.

Propuesta modificada sobre Política Tecnológica Subregional

El 24 de mayo de 1974, la Junta terminó de elaborar su Propuesta modificada como resultado de los expertos y otras consultas. Esta Propuesta mantuvo los principios básicos de la anterior, pero agregó algunos nuevos elementos y cambió de estructura con el fin de dar mayor claridad y facilitar la comprensión de sus artículos.

Las modificaciones más importantes fueron:

a) En la parte considerativa se agregan conceptos sobre los factores limitantes del desarrollo. Se hace referencia al anterior proceso de importación de tecnología, a los patrones de consumo importados y a la desconexión existente entre las actividades de investigación tecnológica y los demás sectores de la actividad económica.

b) La parte declarativa expresa que la política subregional es sólo una parte del esfuerzo global que los países deben emprender en el campo del conocimiento y es necesario coordinarla con las acciones en el campo de la educación formal y de la actividad científica.

c) La diversidad de aplicación que se dió en la reunión de expertos a los términos utilizados en los documentos de la Junta llevó a ésta a incluir un primer capítulo en el que se definen términos tales como tecnología, tecnología medular y periférica, adaptación, asimilación y creación de tecnología.

d) En materia de importación de tecnología se incluyen los siguientes nuevos elementos:

— Se incorporan algunos elementos para evaluar los efectos de la importación en: el desarrollo tecnológico nacional; la demanda por tecnología o servicios locales; el uso de mano de obra; su contribución a los

planes nacionales y su efecto de balanza de pagos y de generación de empleo.

- Se establece la obligación de acompañar las solicitudes de importación con la información que permita identificar en forma desagregada las tecnologías medulares y periféricas ^{88/}.
- e) En materia de asimilación y generación de tecnología los nuevos aportes son:
 - Se propone estudiar la adopción de políticas nacionales que obliguen también a las empresas privadas a otorgar las preferencias que la anterior propuesta establecía en favor de personas o empresas nacionales, mixtas o multinacionales andinas, de parte del sector público.
 - Se plantea el establecimiento de líneas de crédito y financiamiento en favor de la investigación, consultoría e ingeniería subregionales.
- f) Se complementan las normas de propiedad industrial estableciendo que corresponderá a la Junta patentar los conocimientos del caso y otorgar licencias para su utilización.
- g) Se reordenan algunas materias y capítulos y se cambian encabezamientos con el objeto de mejorar la estructura general de la Propuesta.
- h) Por último, se faculta a la Comisión para aprobar, a propuesta de la Junta, proyectos de búsqueda internacional, selección y desagregación de tecnologías y programas de capacitación de la infraestructura humana e institucional que requieran la aplicación de la Decisión sobre Política Tecnológica y la Decisión 24.

*Grupo de Trabajo para examinar la
Propuesta 38, modificado 1*

La reunión se efectuó entre el 28 de mayo y el 3 de junio de 1974, con el objeto de dejar la Propuesta en condiciones de ser aprobada por la Comisión en su próximo período de sesiones.

Luego de un detenido análisis, se aprobó un nuevo texto que era en esencia la Propuesta 38 modificada, con escasas adiciones y algunos ajustes de redacción.

- Se aumentaron a cinco las áreas de política tecnológica.
- Se incluyeron las definiciones de desagregación y copia y se perfeccionó la de asimilación.
- Se agregó un nuevo objetivo a la Política Tecnológica Subregional que consiste en: "eliminar progresivamente la desigualdad existente en esta materia entre los Países Miembros mediante la adopción de meca-

^{88/} La desagregación en tecnología medular y periférica tiene por objeto aislar la parte esencial de una tecnología de sus elementos accesorios, los que pueden ser obtenidos localmente o de otro proveedor a menor precio. Así, sólo se importa lo imprescindible y se crea una demanda por servicios locales. El método ha sido utilizado en Japón con excelentes resultados.

nismos que favorezcan el avance de los de menor desarrollo económico relativo”. Una vez más, el Ecuador había logrado incorporar un tratamiento preferencial que sólo venía a confirmar la tesis de que no podía existir ninguna Decisión importante en la que no existiera o no se mencionara un trato preferencial.

- A los criterios comunes para evaluar las solicitudes de importación de tecnología se agregó: “los efectos sobre el medio ambiente”.
- Se señaló a la Junta un plazo de 120 días para presentar a la Comisión un programa para el establecimiento de un sistema subregional de información tecnológica. Este era un tema que se había arrastrado largo tiempo sin que hubiera alguna definición acerca de su incorporación en la Propuesta y sólo en esta oportunidad fue posible obtener el apoyo de los países.
- Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo acerca de las normas propuestas en materia de propiedad industrial y en atención a que la Junta ya había presentado una propuesta de carácter genérico sobre esa materia, se eliminaron las normas respectivas y se encargó su posterior elaboración a la Comisión.

Esta virtual aprobación de la Propuesta dejó, sin embargo, algunas cosas pendientes que fueron expuestas por las delegaciones respectivas por medio de notas o reservas incluidas en el informe final de la reunión. Estas fueron:

a) Nota de Colombia en la que expresa: “su preocupación porque se mantenga en estas materias una estrecha vinculación entre tecnología, ciencia y educación, como elementos esenciales para hacer posible el cumplimiento de las estrategias de desarrollo tecnológico subregional y como base para un avance sostenido de los países en esta materia”;

b) Nota de cinco países (chile no participa) en la que señalan su conformidad con el contenido de la parte declarativa de la Propuesta y con las modificaciones sugeridas por los expertos e incorporadas en el nuevo texto.

Chile planteó su reserva a la inclusión de partes declarativas en las Decisiones de la Comisión.

c) Nota de Chile en la que propone agregar al final del artículo que crea los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico lo siguiente: “toda vez que dos o más Países Miembros presenten a la Junta una propuesta de Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en un área específica, la Junta deberá analizar la propuesta y comunicar a la Comisión su opinión sobre la conveniencia del proyecto”. Esta nota, analizada dentro del contexto total de la Propuesta, demuestra que había gran confusión en la delegación chilena acerca de la forma en que se iba a proceder y existía el temor de que ese país se viese obligado a participar en los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico que no fuesen de su interés. Este temor ya no se justificaba pues se había incorporado una norma que establecía que ningún país estaba obligado a participar y que, en tal caso, los efectos del programa no le afectarían.

d) Nota de Chile en la que señala su disconformidad con la referencia que hacía el artículo transitorio A a la inversión extranjera directa y a la obligación de intercambiar información conforme a una pauta.

e) Constancia de las delegaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En ella recomendaban a la Comisión que al momento de aprobarse la Decisión sobre Política Tecnológica se dejase la siguiente constancia en acta: "En el análisis que se llevó a cabo para aprobar la Decisión sobre Política Tecnológica, la Comisión tuvo entre otros elementos de juicio, además de la Propuesta 38/Mod 1, el documento COM/XIII/dt 2./Rev. 1 cuyo contenido conceptual sirvió de base a la Junta para elaborar la Propuesta y fue uno de los antecedentes principales que la Comisión tuvo para adoptar la Decisión. Dicho documento se acompaña a la presente acta como Anexo y la Comisión recomienda a la Junta que prosiga sus estudios sobre el tema y eleve los informes correspondientes a la Comisión cuando lo estime conveniente". La delegación chilena manifestó su desacuerdo con el contenido de la referida constancia.

La oposición chilena obedecía a que sus nuevas autoridades veían con muy malos ojos todo lo que pudiese interpretarse como una traba a la llegada de capital y tecnología extranjeras pues, en opinión de los responsables de su política económica, estos eran elementos esenciales para que tuviese éxito el plan de recuperación económica emprendido como consecuencia de la experiencia de la Unidad Popular.

Llegó a tal extremo el malestar en contra de todo aquello que tendiera a señalar los vicios de la intervención indiscriminada de los propietarios de la inversión o tecnología extranjera y fue tan grande el trauma que dejó en la mayor parte de la ciudadanía chilena el gobierno anterior, que se comenzó a tildar de marxista a todo aquel que había tenido alguna participación en la elaboración de la Decisión 24. Entre los afectados estaba Paul Rosenstein-Rodán, profesor de una de las universidades más conservadoras de los Estados Unidos de Norteamérica y asesor económico de varios presidentes norteamericanos.

Como el documento conceptual sobre política tecnológica había sido elaborado sobre los mismos principios de la Decisión 24, fue objetado fuertemente por los que representaban la política económica del gobierno dentro de esa delegación.

La Decisión 84

En el Décimo Tercer Período de Sesiones Extraordinarias celebrado entre el 27 de mayo y el 5 de junio de 1975, la Comisión aprobó la Decisión 84 que contiene las Bases para una Política Tecnológica Subregional.

Los problemas pendientes se solucionaron de la manera siguiente:

- a) Colombia retiró la nota presentada en la reunión de expertos;
- b) Se aceptó la proposición chilena de que la Junta comunicase a la Comisión su opinión sobre los proyectos de Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico que le fuesen insinuados por los Países Miembros pero, se de-

jó en claro que ello no afectaba la facultad de la Junta de presentar sus Propuestas en la oportunidad que lo estimase conveniente;

c) Se aceptó la objeción chilena por la inclusión de la alusión a la inversión extranjera en el compromiso de intercambiar información señalado en el artículo transitorio A y en la pauta del Anexo. No obstante, se incluyó el siguiente párrafo en el Acta Final de la Sesión: “con motivo de la consideración del artículo A, transitorio de la Decisión 84, se acordó que el Grupo de Expertos sobre la reglamentación de la Decisión 24 analice los procedimientos para que los Países Miembros suministren la información sobre autorizaciones concedidas en materia de inversión extranjera directa, a que se refiere el artículo 48 de la mencionada Decisión 24”.

d) La solución del problema más delicado se logró por medio de una transacción entre la posición de Chile y la de los demás. Se aceptó la tesis chilena de eliminar de la Decisión la referencia al documento conceptual como parte integrante de la misma y se incluyó en el Acta Final de la Sesión la constancia propuesta por los otros cinco países en la reunión de expertos.

Chile concurrió a esa constancia y añadió que al aprobarse la Decisión 84 había manifestado que “por razones de principio y procedimiento no considera conveniente incorporar en Decisiones de la Comisión exposiciones declarativas”.

Finalizó así la discusión de una de las Decisiones más importantes de la Comisión. A través de ella, un pequeño grupo de países mostraba al mundo que había alcanzado la madurez necesaria para comprender cuál era su papel frente a los requerimientos tecnológicos de su desarrollo y utilizar conjuntamente sus recursos para mejorar su capacidad negociadora frente a los oferentes de tecnología y disminuir el grado de su dependencia.

La Decisión 84 no es un “zapato chino” que obligue a los países a actuar al unísono y en una misma forma frente al problema tecnológico. Su objetivo es otorgar a los países las herramientas necesarias para que sepan lo que puede suceder cuando se toman decisiones en esta materia. Dicho de otra manera, que su decisión sea racional en el estricto sentido de la palabra. La Decisión contiene pautas de acción, pero son los países los que van a decidir “soberanamente” acerca de lo que consideren más conveniente. En todo caso, el límite de la acción “soberana” no está dado por el compromiso resultante de una Decisión comunitaria sino por la posibilidad que tienen los países, individualmente considerados, de hacer frente a una negociación con los propietarios monopólicos de conocimientos.

Decisión 85. Reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial

Antecedentes

Los estudios sobre las normas de propiedad industrial vigentes en los Países Miembros revelan el anacronismo de sus conceptos frente a la rea-

lidad de esos países. La situación existente requiere que los responsables de las políticas económicas nacionales busquen fórmulas que modifiquen sustancialmente la estructura de tales dispositivos legales, de manera que contribuyan a un desarrollo autónomo de sus economías.

El convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial tiene como objetivo obtener que cada país signatario conceda a los nacionales de los demás el mismo trato que a los suyos en la protección de inventos, marcas de fábrica y otros aspectos de la propiedad industrial. Este Convenio ha sido revisado en diversas oportunidades pero siempre con base en los mismos principios que inspiraron su formulación hace aproximadamente un siglo ^{89/}.

Para administrar el Convenio y fomentar la protección de la propiedad intelectual se formó el BIRPI, que fue luego sustituido en 1970 por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Este Convenio ha tenido influencia decisiva en la mayoría de las legislaciones y, en especial, en las de los países menos desarrollados. Su filosofía central es la protección al propietario de conocimientos sin atender el interés social de la comunidad en que vive y desarrolla sus actividades. Este tipo de consideración pudo ser aplicable en una época en que las actividades de investigación eran resultado de la acción desarrollada por individuos que dedicaban gran parte de su tiempo a la búsqueda de solución de problemas reales o imaginarios. En la actualidad, la acción de ese investigador individual ha sido totalmente desplazada por asalariados que trabajan para grandes empresas que destinan elevadas sumas a tal efecto. Estas empresas deducen las sumas utilizadas para el cálculo de sus impuestos, de modo que es el contribuyente quien en definitiva está financiando esa actividad. Las utilidades de la firma van a provenir no sólo de la venta del producto elaborado, sino, además, de los derechos que paguen por el uso de la patente respectiva otras unidades económicas.

Este obsoleto principio que informa la mayor parte de la legislación mundial sobre esta materia ha sido eficazmente utilizado por las corporaciones internacionales para transformar las patentes en la herramienta más adecuada para dominar los mercados en que participan, con evidente perjuicio del consumidor de tales productos.

La incompatibilidad de estos principios frente a los objetivos del Acuerdo de Cartagena movió a los Países Miembros a comprometerse a no suscribir ningún convenio en esta materia mientras no entrase en vigencia el reglamento previsto en la Decisión 24.

Las principales características de la legislación sobre propiedad industrial en Latinoamérica eran:

a) Derecho monopólico del propietario de la patente para elaborar el producto respectivo, aun cuando jamás llegue a fabricarlo. Si el producto pa-

^{89/} 20 de marzo de 1883.

tentado es a su vez insumo para otros productos, los efectos del monopolio se extienden también a éstos ^{90/}.

b) Derecho exclusivo de importación del producto amparado por la patente. En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas se concedía esta exclusividad que ampliaba ostensiblemente el efecto monopólico ya señalado. Las grandes empresas pueden así asegurar la existencia de un mercado cautivo para exportar a él sus productos al amparo de una patente ^{91/}.

c) Ausencia de la obligación de explotar la patente. Casi ninguna legislación en Latinoamérica contemplaba esa obligación una vez que la patente había sido concedida, lo que facilitaba considerablemente la práctica de solicitar patentes con el sólo fin de mantener mercados de exportación cautivos. Los estudios de la Junta revelaron que en Colombia de un total de 3.513 procesos patentados sólo 10 habían sido realmente explotados en el país en 1970. En el Perú, entre 1960 y 1970 se concedieron 4.872 patentes y sólo se habían explotado 54.

d) Como los contratos de patentes suelen ser de duración definida, la facultad del propietario de renovar o no la concesión puede ser utilizada por éste como eficaz herramienta para negociar la adquisición de la empresa que la estaba utilizando o para aprovechar un mercado ya abierto para el producto de que se trate. Basta la negativa a prorrogar el contrato y la determinación del dueño de la patente para iniciar la producción por su cuenta, para que la empresa local que realizó todo el trabajo y efectuó los gastos para lograr el mercado tenga que cerrar. Como nadie puede producir sin tener la patente, resulta que el único comprador es el propietario de la misma quien determinará en definitiva el precio que desee pagar.

e) Los contratos de licencia suelen tener cláusulas restrictivas o de amarre de diversa índole. Una de las más frecuentes es la que obliga a la utilización de insumos o productos intermedios proporcionados por el dueño de la patente desde el exterior. La determinación de una sola fuente de aprovisionamiento permite la existencia de la sobrefacturación de tales elementos, que en algunos casos llega a alcanzar hasta el 6.500% de su valor ^{92/}. Esta diferencia va a afectar en definitiva al consumidor puesto que incide en un alza de precio del producto final respectivo. Esto es tanto más grave cuando recae en productos farmacéuticos indispensables para el tratamiento de ciertas enfermedades, pues los coloca al alcance exclusivo de aquellas personas que pueden adquirirlos a un precio artificialmente elevado.

^{90/} La Asociación Nacional de la Industria Farmacéutica de Brasil reclamó ante las autoridades de ese país por los problemas de abastecimiento que enfrenta como consecuencia de las dificultades que les colocan los laboratorios que controlan monopólicamente las materias primas o productos intermedios que requieren para elaborar sus productos.

^{91/} La incongruencia de normas como éstas se dió en Colombia con motivo de una licitación abierta por el Gobierno para adquirir un producto farmacéutico. Concurrieron dos firmas y el gobierno decidió en favor de la que licitó a un precio inferior en un 50% al de su competidora. No obstante, por existir una patente con monopolio de importación el gobierno colombiano tuvo que adquirir en definitiva el producto patentado y adjudicar la licitación a la firma que había cotizado al doble de precio.

^{92/} Esencia de valium.

f) Otra cláusula de común ocurrencia en los contratos de licencia es la que limita la venta de los productos respectivos al territorio del país del adquirente. Su objetivo es atomizar los mercados para así poder otorgar licencias diferentes en cada país y constituye una barrera insalvable a todo intento de exportar. Un convenio de integración económica que no contemple la eliminación de estas trabas en las legislaciones de los países participantes, está limitado exclusivamente a las áreas en que no existan contratos de esta índole. En el caso de los países andinos el estudio de contratos de licencia produjo el resultado del Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

País	Contratos estudiados	Con prohibición de exportar
Bolivia	35	27
Chile	175	117
Ecuador	12	9
Perú	89	74
Venezuela	140	92

Si no se hubiese subsanado esta situación, la integración subregional tenía que limitarse a los casos de excepción en los que no había prohibición. Esta irritante limitación a la soberanía nacional no ha sido, sin embargo, jamás denunciada por quienes acostumbran a esgrimirla en defensa de una ilusoria libertad de acción en el campo económico.

g) El titular de una patente tiene la facultad de reclamar ante cualquier presunta infracción de sus derechos y corresponde al presunto infractor probar su inocencia. Este es, tal vez, el único caso en que se invierte el peso de la prueba en materia judicial y se obliga a la comprobación de un hecho negativo, lo que es irracional y contrario a toda práctica jurídica.

h) Existe, por último, un elemento de carácter administrativo que contribuye a facilitar los abusos que se cometen en el uso de las patentes. Las oficinas encargadas de aplicar la legislación nacional en materia de patentes suelen ser en Latinoamérica los "parientes pobres" de la administración pública. Esta escasez de medios es tanto humana como institucional. Humana porque están constituidas por un escaso número de funcionarios que no tienen más alternativa que recibir las solicitudes y darles curso sin alcanzar a analizar si cumplen con los requerimientos legales. Hay países en los que esta labor la cumple un funcionario y una secretaria. Institucional, porque carecen de los medios más indispensables para su labor como sucede, por ejemplo, con la total ausencia de información acerca de la novedad que debe tener el conocimiento que se desea patentar. Por ello, suele suceder que se concede patente a conocimientos que ya son de dominio público en otros países.

El problema que plantea una legislación tan obsoleta y contradictoria con los intereses de los países en desarrollo es tanto mayor si se considera que más del 90% de las patentes que se utilizan en ellos son de origen extranjero y las pocas patentes de propiedad de nacionales recaen, por lo

común, en invenciones que en escasas oportunidades llegan a tener aplicación industrial. En consecuencia, un régimen así concebido no es sino un derecho en favor de extranjeros y, en este caso, de las grandes empresas que lo utilizan para controlar los mercados en que actúan.

Algunos países latinoamericanos han reaccionado y adoptado medidas bastantes positivas. Brasil prohibió la patentabilidad de procesos y productos farmacéuticos, y México dictó una legislación que enfoca el problema en toda su amplitud, aun cuando subsisten aspectos que deben ser estudiados.

En mayo de 1976, el autor fue invitado a una mesa redonda celebrada en Ciudad de México sobre la revisión del Convenio de París y su relación con la transferencia de tecnología en América Latina. En ella participaron —según anota la Revista sobre la Propiedad Industrial editada por la Organización Mundial de Propiedad Industrial, OMPI— “32 personalidades muy conocidas en la esfera de la propiedad industrial y la transferencia de tecnología, procedentes de sectores oficiales (gubernamentales), académicos y privados de diversos países latinoamericanos”. Esta fue una excelente oportunidad para que el nuevo pensamiento latinoamericano sobre esta materia pudiera exponerse directamente ante el organismo que tiene a su cargo la administración de importantes convenios internacionales. Hubo virtual unanimidad en señalar que era necesario provocar un profundo cambio de filosofía en el Convenio de París si éste deseaba convertirse en un instrumento útil de cooperación con el desarrollo de los países de la periferia. El intercambio de opiniones fue muy franco y constructivo ya que, por primera vez, la OMPI demostraba interés en conocer la opinión de estos países ^{93/}.

Las primeras normas subregionales en materia de propiedad industrial están contenidas en la Decisión 24 y se refieren a:

- La creación de una Oficina Subregional de Propiedad Industrial destinada a coordinar, recopilar y difundir información, elaborar contratos tipo para el uso de patentes y marcas, y asesorar a las oficinas nacionales. Su reglamento debería aprobarse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Decisión 24.
- La obligación de registrar todos los contratos de licencia para la explotación de marcas y patentes celebradas hasta la fecha de entrada en vigor del Régimen Común.
- La obligación de someter a examen previo todas las solicitudes sobre patentes y marcas para evaluar su aporte al desarrollo nacional.
- La prohibición de autorizar contratos sobre patentes y marcas que contengan cláusulas restrictivas.
- La facultad de la Comisión de señalar procesos de producción, productos o grupos de productos a los cuales no se podrá otorgar privilegios

^{93/} Jorge Kats, economista argentino que llegó atrasado a la primera reunión, señaló en su primera intervención que al escuchar lo que se estaba conversando tuvo la curiosa sensación de haberse equivocado de reunión.

de patente en ningún País Miembro, y decidir sobre los privilegios ya concedidos.

- La obligación de adoptar, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Régimen Común, un reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial.

La Propuesta 19

El 14 de octubre de 1971, la Junta entregó su Propuesta de Reglamento para la aplicación de las normas sobre Propiedad Industrial, la que fue analizada por un Grupo de Trabajo designado por la Comisión en su Séptimo Período de Sesiones Ordinarias.

La Propuesta pretendía solucionar los problemas enunciados anteriormente mediante la formulación de un reglamento de común aplicación por los Países Miembros. Fue elaborada con participación de las personas que tenían a su cargo la aplicación de las respectivas legislaciones nacionales y contó con la asesoría de personas de reconocida solvencia internacional en la materia, tales como Edith Penmrose, Raymond Vernon, Guido Di Tella y Larry Franco. Las opiniones vertidas por ellos en una interesante mesa redonda celebrada en Lima contribuyeron eficazmente a la elaboración de un documento bien estructurado y absolutamente coherente con los principios de la Decisión 24.

Sus elementos más destacados eran:

- a) La no patentabilidad de productos farmacéuticos, medicamentos, bebidas o alimentos para el consumo humano, animal o vegetal;
- b) La limitación, a un plazo máximo de seis meses, del derecho de prioridad del solicitante de una patente;
- c) La expresa eliminación del derecho exclusivo del titular de la patente para importar el producto patentado o elaborado con el procedimiento patentado;
- d) La limitación a diez años de la duración de la patente, a través de un procedimiento que contempla su otorgamiento por cinco años, renovado por otros cinco sólo en el caso de acreditarse su explotación;
- e) La obligación de explotación de la patente;
- f) La prohibición de autorizar contratos con cláusulas restrictivas;
- g) La introducción de licencia obligatoria, que permite a cualquier persona solicitar al organismo nacional competente que le confiera licencia para utilizar una patente cuando:
 - no ha sido explotada en el país o se ha suspendido su explotación por más de un año.
 - es explotada pero no satisface la demanda nacional en condiciones razonables de cantidad, calidad o precio.

- no satisface la demanda subregional porque el titular no ha concedido licencias contractuales que permitan hacer los productos en condiciones razonables de cantidad, calidad y precio.

Pasados cinco años puede concederse licencia obligatoria aun cuando no existiese ninguna de las razones anteriores, mediante pago de adecuada compensación al titular de la patente. La compensación la fija la autoridad competente y puede apelarse a la justicia ordinaria.

- h) La declaración de nulidad de la patente por falta de explotación;
- i) El compromiso de no celebrar convenios sobre propiedad industrial con terceros países, en forma unilateral.

Primer informe del Grupo de Trabajo

Fue emitido el 15 de noviembre de 1971 y plantea algunas modificaciones a la Propuesta que lo hacen más avanzado que ésta en algunos aspectos. Esta misma circunstancia y la reacción negativa de algunas delegaciones impidió que el documento contase con el respaldo unánime de los participantes.

Colombia y Perú fueron los que más lucharon por la aprobación de este documento, mientras Bolivia y Chile se mantenían en actitud más bien cautelosa. La delegación ecuatoriana se mostró abiertamente contraria a la Propuesta desde un comienzo y sus planteamientos resultaron contradictorios no sólo frente al nuevo documento sino, incluso, ante la filosofía de la propia Decisión 24. Por momentos, daba la impresión de que los delegados no pertenecían a un país andino sino a países desarrollados interesados en defender la posición dominante de sus empresas en esos mercados.

Prueba de ello las siguientes constancias dejadas por esa delegación en el documento de informe ^{94/}:

- a) Pidió suprimir del artículo 1º la frase que indicaba que las patentes para ser concedidas deben contribuir al desarrollo de los Países Miembros;
- b) Mientras Colombia y Perú pedían que se excluyeran de la patentabilidad los procedimientos farmacéuticos, Ecuador dejaba constancia de la necesidad de introducir una frase que lo permitiera expresamente;
- c) Propuso la ampliación del derecho de prioridad de seis meses a un año;
- d) Reservó su opinión acerca del artículo 19, que facultaba a los organismos nacionales competentes para requerir informes de centros científicos y tecnológicos nacionales y extranjeros acerca de la novedad y aplicación industrial de una invención y para requerir el concepto de organismos nacionales oficiales para verificar la contribución al desarrollo de los Países Miembros;

^{94/} Papel de trabajo COM/VII/3, de 15 de noviembre de 1971.

e) Reservó su opinión acerca del artículo 26, que establece los derechos del titular de la patente y excluye expresamente el derecho exclusivo a importar;

f) Confundiendo el principio de la necesidad de explotación con el problema de orden impositivo, pidieron la inclusión de un inciso en el artículo 27 que permitiera la prórroga de cinco años aun en el caso de no existir explotación, siempre que se pagase la anualidad que la ley interna hubiese establecido. En este aspecto fue apoyado por Bolivia;

g) A la proposición de Colombia, Chile y el Perú de prohibir las marcas de origen extranjero a partir de cierta fecha, Ecuador y Bolivia reservaron su opinión y pidieron que el tema pasara a la Comisión;

h) Propuso ampliar a diez años el período inicial previsto en materia de marcas;

i) Conjuntamente con Bolivia y Chile, no quisieron pronunciarse acerca del compromiso de no celebrar unilateralmente convenios con terceros en estas materias y propusieron que éste también pasase directamente a la Comisión.

Segundo informe del Grupo de Trabajo ^{95/}

La Comisión no volvió a considerar el tema hasta que hubo transcurrido un año y ocho meses desde el primer informe. Ello tuvo lugar en el Décimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias celebrado entre el 14 y el 20 de junio de 1973.

En diciembre de 1971 la Junta había entregado una Propuesta modificada en la que recogía algunos de los elementos planteados en el Grupo de Trabajo. Este fue el documento que analizó el nuevo Grupo de Trabajo creado por la Comisión, al cual se incorporó Venezuela en esta oportunidad. El informe señaló que en mérito a la importancia del tema era necesario que la Comisión considerase la Propuesta en su próxima reunión y expuso las siguientes conclusiones principales:

a) Todos los países, excepto Ecuador, propusieron:

- incluir el concepto de contribuir al desarrollo de los Países Miembros entre las condiciones de otorgamiento de patentes.
- excluir de la patentabilidad los procesos farmacéuticos.
- incluir el concepto de patentes de oficio respecto de aquellas que interesasen a la salud pública o al desarrollo nacional.

b) Chile y el Perú desistieron de su proposición de prohibir el uso de marcas de origen extranjero. Colombia mantuvo su proposición.

c) Venezuela propuso estudiar la posibilidad de diferenciar entre las patentes de propiedad de empresas extranjeras y las de empresas nacionales.

^{95/} Papel de Trabajo COM/XII/6, de 18 de julio de 1973.

La Comisión aceptó la proposición del informe de considerar la Propuesta en su siguiente período de sesiones ordinarias y solicitó a los países el envío a la Junta de sus observaciones por escrito.

Tercer informe del Grupo de Trabajo ^{96/}

En el Décimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias, el coordinador de la Junta, Felipe Salazar, expuso las principales orientaciones de la Propuesta y recomendó su aprobación por la Comisión. Esta constituyó un nuevo Grupo de Trabajo con el fin de buscar algún acercamiento entre la posición mayoritaria y las observaciones de Ecuador.

El resultado del trabajo del Grupo fue un acercamiento en algunos puntos a la posición ecuatoriana, pero sin llegar a lograr un acuerdo total. En el informe se encuentra repetidamente una alusión de los expertos de ese país a la imposibilidad de pronunciarse ante un problema cuya definición correspondía a la Comisión. Esta tampoco logró llegar a ninguna solución y se postergó la consideración del tema hasta la siguiente reunión ordinaria.

La Decisión 85

La discusión sólo se reabrió en el Décimo Tercer Período de Sesiones Extraordinarias y concluyó con la aprobación de la Decisión 85, después de una ardua negociación con la delegación ecuatoriana.

Ecuador logró que se aceptara:

- a) La eliminación de la frase que relacionaba el otorgamiento de patentes con el desarrollo de los Países Miembros;
- b) La no inclusión de los procesos farmacéuticos entre lo no patentable;
- c) Elevar a un año el derecho de prioridad del primer solicitante de una patente.

Para ello tuvo que ceder en lo siguiente:

- a) Inclusión entre lo no patentable de las invenciones que afecten el desarrollo del país y los procesos, productos o grupos de productos cuya patentabilidad excluyan los gobiernos;
- b) Eliminación del derecho exclusivo de importación en favor del titular de la patente;
- c) El pago de tributos no prorroga una patente no explotada;
- d) Establecimiento de tres años de plazo para solicitar licencias obligatorias en los casos previstos en el reglamento;
- e) Inclusión de las licencias de oficio en casos de interés público o por necesidades del desarrollo nacional;

^{96/} Papel de Trabajo COM/XIII/5, 30 de noviembre de 1973.

- f) Se fijó en cinco años la vigencia inicial de las marcas;
- g) Compromiso de los Países Miembros de no celebrar unilateralmente convenios con terceros países o con organismos internacionales que contravengan las disposiciones del Reglamento Subregional.

Esta Decisión fue un buen paso hacia la formulación de un esquema de propiedad industrial más acorde con la realidad de los Países Miembros. El éxito de sus normas depende en gran medida de su ejecución a nivel interno lo que, a su vez, queda entregado a la iniciativa de las autoridades locales y al poder de que dispongan las oficinas encargadas de su aplicación frente a las presiones de los sectores interesados. En consecuencia, es muy importante que la Junta realice una permanente labor de seguimiento y control para que el estricto cumplimiento de estas normas se constituya en un positivo mecanismo de desarrollo.

Decisiones 86 y 87. Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el área de la Hidrometalurgia del Cobre

Paralelamente a la elaboración de la Propuesta sobre política tecnológica subregional, la Junta comenzó a estudiar la posibilidad de presentar a la Comisión un programa conjunto en algún sector de especial interés para los Países Miembros. Se eligieron dos que parecían ser los más adecuados ya que, aparte de cumplir con esa condición, permitían obtener resultados a corto plazo: la minería del cobre y los recursos forestales tropicales. El primero interesaba a Bolivia, Chile y Perú. El segundo era aplicable en todos los Países Miembros, excepto Chile.

Durante los últimos quince años la producción de cobre por la vía hidrometalúrgica había logrado una rápida expansión. La experiencia norteamericana señalaba que, en los últimos diez años, la recuperación de cobre por este sistema había subido de 2% a 20% y continuaba creciendo rápidamente ^{97/}.

Sus ventajas frente a la pirometalurgia, que es la de uso más generalizado son las siguientes:

- El costo promedio vía pirometalurgia varía entre treinta y treinta y cinco centavos de dólar la libra de metal. En la hidrometalurgia es de veinte a veinticinco centavos.
- La hidrometalurgia permite recuperar otras sustancias metálicas o no metálicas, lo cual hace más rentable el proceso.
- La hidrometalurgia no presenta los problemas de contaminación atmosférica de la pirometalurgia.
- Los procesos hidrometalúrgicos son más controlables desde un punto de vista físicoquímico. Esto permite una mayor variación de los pará-

^{97/} La hidrometalurgia o lixiviación consiste en la recuperación de cobre mediante tratamientos líquidos. La pirometalurgia se basa en la aplicación del calor y la utilización de hornos.

metros de operación para acomodarse a las condiciones variables de alimentación.

- La hidrometalurgia permite explotar minerales submarginales de cobre no aprovechados anteriormente por limitaciones tecnológicas.

Existían minerales de cobre de baja ley, en botaderos, como subproducto del estaño en Bolivia y de las faenas mineras y metalúrgicas del cobre en Chile y el Perú. Para aprovechar estos sobrantes, la Junta inició estudios tendientes a desarrollar tres proyectos conjuntos que adelantarian esos países:

- Tratamiento de minerales oxidados de cobre por lixiviación con ácido sulfúrico y cementación con chatarra de hierro. El objetivo era transferir y adaptar la tecnología de lixiviación de minerales oxidados de cobre y la posterior recuperación del metal contenido en las soluciones así generadas por precipitación con chatarra de hierro;
- Lixiviación ácida o bacteriana de minerales marginales de cobre en pila o botadero. Su objetivo era transferir y adaptar la tecnología de lixiviación ácida o bacteriana en pila o botadero de minerales de rechazo o submarginales de cobre;
- Recuperación de cobre a partir de soluciones de sulfato de cobre por intercambio iónico-electrodeposición. Objetivo: transferir y adaptar esa tecnología para obtener directamente cátodos de 99,95% de cobre o más.

A través del desarrollo de estos tres proyectos se pretendía formar en los centros de producción y en los centros generadores de tecnología, equipos humanos capaces de manejar eficazmente estas tecnologías desde el nivel de laboratorio hasta el diseño, construcción y operación de plantas industriales.

Estos grupos deberían quedar capacitados para adaptar, perfeccionar o diseñar nuevas tecnologías basadas en los conocimientos adquiridos en la ejecución de los tres proyectos.

La Junta realizó consultas con expertos subregionales y de terceros países hasta llegar a la formulación de sus propuestas.

A pesar del interés de estos proyectos para los tres países involucrados, se constató que iba a resultar muy difícil lograr la participación de todos ellos en una acción conjunta, como resultado de la desconfianza que parecía existir entre las autoridades encargadas del sector en cada país, por motivos de carácter político. Esto llevó a la Junta a presentar en forma separada el primero de sus proyectos que incluía sólo a Bolivia, porque este era el país que mayor decisión había mostrado en el curso de los estudios. La Propuesta tenía el número 54 y fue presentada a la Comisión en su Décimo Tercer Período de Sesiones Extraordinarias celebrado entre el 27 de mayo y el 5 de junio de 1974, conjuntamente con las Bases para una Política Tecnológica Subregional.

Se cumplió así el objetivo de la Junta de presentar ambas propuestas al mismo tiempo, ya que el programa del cobre era la aplicación práctica del nuevo instrumento creado por las Bases de la Política Tecnológica Sub-regional: Los Programas Sectoriales de Desarrollo Tecnológico.

El interés de las distintas representaciones ya se había hecho manifiesto en el curso del Décimo Cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, en cuya Acta Final se estableció que la Junta, sin perjuicio del trámite que se diera en la Comisión al tema global de la política tecnológica, debería proceder a poner en marcha en el momento oportuno los proyectos específicos en las áreas de la hidrometalurgia del cobre y explotación de bosques tropicales. Los países demostraban así tener mayor interés en la aprobación de proyectos concretos que en el establecimiento de bases y principios de carácter conceptual.

La Propuesta 54 fue aprobada en la misma reunión en que se presentó, a través de la Decisión 86.

Decisión 86

Esta Decisión aprobó el proyecto sobre Tratamiento de Minerales Oxidados de Cobre por lixiviación con Acido Sulfúrico-cementación con chatarra de fierro, para ser desarrollado en Bolivia.

Etapas. El programa contemplaba dos etapas. En la primera de ellas se incluyó un seminario, trabajo práctico en laboratorio y diseño de una planta de lixiviación y su correspondiente planta de cementación con chatarra de fierro. Esta etapa debía realizarse en Chile con la cooperación del Instituto Tecnológico de la Corporación de Fomento de ese país y su duración aproximada era de 29 semanas.

La segunda etapa estaba destinada a entrenar personal en la construcción y operación de plantas utilizando las facilidades de la planta de Corocoro en Bolivia. Duración aproximada: 40 semanas.

Personal. El proyecto planteó la participación obligatoria de dieciseis expertos gubernamentales bolivianos y se recomendó la participación de otras quince personas que ejercieran sus actividades en la pequeña y mediana minería.

Costo del Proyecto. 112.387 dólares norteamericanos y 1.432.240 pesos bolivianos.

Administración. Se creó un Comité Contratante constituido por un representante del país participante y un funcionario designado especialmente por la Junta. Este Comité cuenta con amplia libertad de acción y su mayor poder de decisión deriva de su facultad centralizada para manejar los fondos del Programa. Este es uno de los elementos esenciales para asegurar la marcha adecuada de los compromisos contraídos a nivel nacional ya que sólo se giran los fondos cuando se acredita fehacientemente la necesidad de utilizarlos y ello sólo es procedente si se está cumpliendo el Programa en tiempo y forma.

Financiamiento. El financiamiento en moneda nacional sería provisto por el gobierno boliviano y se encomendó a la Junta la búsqueda de los fondos en moneda convertible en círculos financieros internacionales.

Las reticencias de las autoridades peruanas para participar en este proyecto no fueron obstáculo para que la Decisión 86 estableciera que: "dentro de los tres meses siguientes a la iniciación del Proyecto el Gobierno del Perú podrá manifestar a la Junta su intención de participar en él, en cuyo caso contraerá los mismos derechos y obligaciones señalados para Bolivia. Los términos de participación diferente a la señalada en la Decisión serán convenidos entre el Gobierno del Perú y el Comité Contratante señalado en el artículo 2"^{98/}.

En el acta final de ese período de Sesiones se dejaron las siguientes constancias:

1. El Gobierno del Perú proporcionará a la Junta, antes del 28 de junio del presente año los antecedentes necesarios para establecer los términos de su posible participación en el "Proyecto de Lixiviación ácida o bacteriana de minerales marginales de cobre en pila o botadero", contenido en el documento JUN/Propuesta 54. Con base en esos antecedentes la Junta elaborará la propuesta pertinente para presentarla a la consideración de la Comisión, en su próximo período de sesiones.
2. El Gobierno del Perú entregará a la Junta, antes del 4 de julio del presente año, los antecedentes necesarios para establecer los términos de su posible participación en el Proyecto sobre "Recuperación de cobre a partir de soluciones de sulfato de cobre por intercambio iónico-electrodeposición", contenido en el mismo documento señalado en la constancia anterior. Con base en esos antecedentes la Junta elaborará la propuesta pertinente para presentarla a la consideración de la Comisión en su subsiguiente período de sesiones.
3. Si el Gobierno de otro País Miembro desea participar en los proyectos señalados en los numerales anteriores, deberá hacer llegar a la Junta los términos de su posible participación, dentro de las fechas señaladas en el numeral respectivo".

Decisión 87

El gobierno peruano remitió a la Junta la información relativa a la posible participación de ese país en los proyectos señalados en los numerales 1 y 2 de la referida Acta Final y la Junta elaboró su Propuesta 57. En esta Propuesta se contemplaba la participación de Bolivia y el Perú en los Proyectos de "Lixiviación ácida o Bacteriana de Minerales Marginales de cobre en pila o botadero" y "Recuperación de cobre a partir de Soluciones de Sulfato de cobre por intercambio iónico-electrodeposición".

El primero de estos proyectos tenía las siguientes características:

- i) Duración: 141 semanas; ii) Personal: seis personas por país, entre pro-

^{98/} Decisión 86, artículo transitorio B.

fesionales y técnicos; iii) Costo del Proyecto: el costo general ascendía a la suma de US\$314.291, más S/o 11.699.600 y \$B6.611.000. Cada país asumía los gastos en la moneda nacional respectiva y la Junta quedaba encargada de gestionar los fondos en moneda convertible en fuentes extrasubregionales y de cooperación técnica internacional.

Las características del segundo proyecto eran: i) Duración: 45 semanas aproximadamente. ii) Personal: siete personas por país, entre profesionales y técnicos. iii) Costo general del Proyecto: US\$174.032 más S/. 1.233.100 y \$B 594.000. Cada país asumía los gastos en moneda nacional y la Junta recibía el encargo de buscar los fondos en moneda convertible, de igual manera que en el proyecto anterior.

La Propuesta contemplaba también normas aplicables a ambos proyectos: i) Administración. Se repetía en esta Propuesta la creación del Comité Contratante establecido en la Decisión 54, constituido por sendos representantes de Bolivia y Perú y un funcionario de la Junta. Los representantes nacionales deberían ser altos funcionarios de los organismos encargados de formular y ejecutar la política minera en el país y los representarían legalmente. Los fondos en moneda nacional serían manejados por los organismos designados por los gobiernos para actuar en los Programas, de acuerdo con las normas que señalase al efecto el Comité Contratante. Los fondos en moneda convertible serían manejados directamente por el Comité. ii) Era necesario prever la forma en que se utilizarían los conocimientos patentables que pudieran resultar de los proyectos, razón por la cual la Propuesta establecía que el registro correspondiente se haría a nombre de la Junta y ésta otorgaría las licencias para hacer uso de tales conocimientos. Estas licencias serían obligatorias en favor de los países que participaran en los proyectos, los cuales autorizarían su aprovechamiento por sus nacionales en la forma determinada por el gobierno respectivo.

Si algún gobierno o persona natural o jurídica de un país no participante en los Proyectos deseara utilizar esos conocimientos, debería convenir con la Junta las condiciones de su utilización. La misma norma se aplicaría a gobiernos o personas de países extrasubregionales.

Estas normas eran transitorias pues la Comisión, a propuesta de la Junta, tenía que aprobar las que regirían en definitiva ^{99/}.

La Comisión analizó la Propuesta en su Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias y creó un grupo de trabajo. El informe del grupo fue ampliamente favorable a la Propuesta y la Comisión la aprobó textualmente por medio de la Decisión 86 ^{100/}.

^{99/} Decisión 84, artículo B transitorio.

^{100/} VI Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Acta Final, numeral 7.

En el Acta Final de este Período de Sesiones el representante chileno Alejandro Jara, dejó una constancia cuyo alcance resulta un poco aventurado interpretar. A pesar de que se trataba de una Decisión que afectaba sólo a dos países, puesto que ningún otro había manifestado su intención de participar, el representante de Chile expresó que "en vista de no haber participado del análisis de la Propuesta correspondiente se abstenía de votar en esta oportunidad, sin que ello significara oposición alguna de su país a la misma". Parece que Alejandro Jara quiso hacer alguna demostración del malestar que le embargaba como resultado de la declaración emitida por todas las demás representaciones acerca de la incompatibilidad del Decreto Ley 600 del gobierno de Chile frente a la Decisión 24.

Decisión 89. Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el área de Recursos Forestales Tropicales

Elección del sector

Se eligió este sector por el inmenso potencial que existe en la subregión, representado por bosques que ocupan más de cincuenta por ciento del área física total y contienen alrededor de treinta y seis mil millones de metros cúbicos de madera utilizable. La utilización de este recurso no alcanzaba ni al 0,1% anual y contribuía sólo con un 5% al Producto Agrícola de los países andinos, debido en gran medida a que las actividades se llevan a cabo con tecnología rudimentaria.

El bosque tropical puede mantenerse y aun incrementarse con un manejo adecuado. La madera que proporciona es un recurso muy utilizado en los países desarrollados para la construcción de viviendas y muchas industrias de importancia como tableros, mueblería, pulpa y papel.

Fue necesario, en primer lugar, definir las actividades forestales que se incorporarían a los Programas. Después se delineó el objetivo central y se fijaron algunas áreas complementarias de desarrollo tecnológico. El objetivo central fue el estudio integral de la madera para la construcción, por las siguientes razones:

- El problema de la vivienda es uno de los más delicados y generalizado en los países andinos y los materiales de construcción tienen en él gran incidencia. Según estimaciones de la Junta, los elementos tradicionales como el ladrillo, el hierro y el cemento no alcanzan a cubrir el 50% de la demanda requerida por la construcción.
- La provisión de madera como materia prima para la construcción es la resultante de labores normales de aserrió, motivo por el cual no es necesario introducir cambios tecnológicos en la estructura productiva actual, en la cual el aserrió representa alrededor de 90% de la producción industrial maderera subregional.
- La subregión cuenta con la infraestructura adecuada para las actividades científico-tecnológicas previstas, tanto a nivel humano como institucional.
- Experiencias aisladas detectadas en la subregión permitían presumir la realización de actividades exitosas al desarrollar los proyectos.
- Las actividades de investigación y desarrollo en el uso de madera en la construcción podrían conducir al establecimiento de industrias madereras adecuadas a las necesidades subregionales y, al mismo tiempo, facilitar tanto la especialización y progreso técnico de sectores artesanales ya existentes, como la diseminación de conocimientos destinados al uso más racional de la madera.
- Con el uso adecuado de la madera, aparte del efecto multiplicador económico, podría esperarse un significativo beneficio social.

Definido el objetivo central en la forma indicada, se procedió a determinar las actividades complementarias destinadas a facilitar su logro:

a) Proyecto de selección y difusión que facilite el intercambio de información técnico-científica entre los Países Miembros y difunda el conocimiento entre los presuntos usuarios comprendidos o relacionados con el sector. Para ello se propuso establecer un sistema que se iniciaría con el intercambio de conocimientos científico-técnicos, para después avanzar en las áreas económicas, estadísticas y políticas del sector forestal;

b) Proyecto de mapificación de bosques tropicales sobre la base de imágenes de radar, destinado a conocer y evaluar la existencia de recursos forestales mediante tecnologías modernas, económicas y adecuadas a las necesidades subregionales. El procedimiento ya había sido utilizado con resultados positivos en algunas zonas de Colombia, Perú y Venezuela, aun cuando existían aún algunos problemas y restricciones para su uso más generalizado. El Proyecto estaba destinado a entrenar personal subregional en tecnologías de interpretación y mapificación mediante imágenes de radar y otras, en actividades específicas en zonas boscosas de la costa pacífica colombiana y la región oriental;

c) Proyecto de asistencia técnica a los aserraderos ya que actualmente apenas algo más del 30% de la madera rolliza se aprovechaba en forma de madera aserrada. Las pérdidas por acarreo y transporte y por el uso de técnicas rudimentarias de aserrío son muy altas y podrían disminuirse sensiblemente y a corto plazo a través de la más adecuada utilización de los medios disponibles y del empleo de tecnologías más modernas. Para ello, el proyecto contemplaba la preparación teórico-práctica de personal técnico local, visitas de asesoramiento a los aserraderos y otras medidas similares.

Elaboración de la Propuesta

Una vez definidos los cuatro proyectos del Programa, la Junta elaboró su Propuesta con el objeto de presentarla conjuntamente con la de Bases para una Política Tecnológica Subregional, en la cual se creaban los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico.

Para ello, contó con su personal permanente y con expertos contratados especialmente al efecto. Igualmente, gracias a la cooperación del gobierno de Canadá, contó con la asistencia de técnicos de ese país.

En noviembre de 1973, la Junta entregó a los países un documento preliminar acerca del Proyecto con el fin de recoger la opinión de las autoridades respectivas.

La Comisión tomó conocimiento de estos antecedentes en su Décimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias y dispuso la realización de una reunión de expertos de alto nivel de los países para facilitar su análisis y su posterior aprobación.

Entre los días 17 y 19 de diciembre de 1973, se reunieron los expertos gubernamentales del sector. No asistieron delegados colombianos ni chilenos. Los técnicos concordaron con los proyectos de la Junta y sugirieron a ésta proseguir en su ejecución, especialmente en lo referente a financiamiento.

Los expertos recomendaron que los proyectos fuesen incluidos en la agenda de la reunión de ministros de Agricultura que se efectuaría en enero del año siguiente.

El tema fue analizado por los ministros de Agricultura, quienes aprobaron la Resolución 5 que estableció su decisión de:

1. Apoyar la ejecución de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en materia de Bosques Tropicales presentados por la Junta a consideración de la Comisión.
2. Buscar la financiación de los referidos proyectos, así como facilitar el aporte técnico necesario para llevarlos a cabo.
3. Recomendar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena la aprobación de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico propuestos, y sugerir que se tomen las medidas necesarias a fin de facilitar la ejecución de las actividades previstas en los mismos.

A pesar del interés demostrado por los expertos y del respaldo político de los ministros de Agricultura, la Comisión eludió pronunciarse en esta materia como consecuencia de una discrepancia surgida en relación con la propuesta de Bases para una Política Tecnológica Subregional acerca de la inclusión, en la Decisión aprobatoria, del documento que contenía los fundamentos de las normas propuestas. Algunas representaciones consideraron que éste era un documento demasiado político y que no era conveniente incorporar este tipo de manifestaciones en las Decisiones.

Decisión 89

Entre el 1o. y el 3 de julio de 1974, se reunió el Grupo de Trabajo creado por la Comisión para examinar los proyectos forestales, el cual redactó un proyecto de Decisión para aprobar la Propuesta de la Junta.

La Junta presentó a consideración de la Comisión su Propuesta 56 y ésta la aprobó en su Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias, después de conocer el informe favorable de otro Grupo de Trabajo que funcionó en forma paralela con la Comisión.

Al aprobarse la Decisión 89, la representación chilena volvió a señalar lo mismo que expresó en relación con la Decisión 87, en el sentido de que se abstenía de votar por no haber participado en el análisis de la Propuesta correspondiente, sin que ello significara oposición alguna de su país a la misma.

El contenido de la Decisión en sí fue virtualmente el mismo de las dos anteriores del sector cobre en lo relativo a la designación de un Comité Contratante, manejo de fondos, participación de los países en el aporte de fondos, facultad de la Junta para buscar disponibilidades en moneda convertible y normas aplicables al uso de los conocimientos resultantes.

El Programa mantuvo los cuatro proyectos contenidos en la Propuesta, a los cuales se señaló antes como objetivo central y actividades complementarias.

Proyecto 1. Mecanismo de selección, información y difusión técnico-científico, con un costo aprobado de US\$18.600 y una duración de cinco meses. Este era el único proyecto dentro del Programa en el que participaba Chile.

Proyecto 2. Producción de mapas forestales mediante radar. Su costo aproximado era de US\$110.000 y su duración 14 meses. El proyecto sería conducido por el Centro Interamericano de Fotointerpretación de Colombia.

Proyecto 3. Estudio integral de la madera para construcción. Este es el más importante de los Proyectos y se analizará más adelante.

Proyecto 4. Sistema permanente de asistencia técnica para la industria forestal. Costo aproximado de US\$389.500 y duración de 12 meses.

Estudio Integral de la Madera para Construcción

Este es el principal proyecto del Programa y su objetivo central está en el estudio de alrededor de cien especies forestales tropicales aptas para la construcción. Con ese propósito, se planteó la ejecución de actividades científico-técnicas cuyos resultados permitiesen mejorar las condiciones de trabajo con madera y pudiesen ser asimilados por los usuarios. En otras palabras, se proponía la elaboración de tablas de valores estructurales y una cartilla de construcción que permitiera a los profesionales de la construcción conocer en detalle los distintos usos de la madera y la forma de trabajarla. La experiencia había demostrado que estos profesionales desconocían, por lo general, esas características y ello los llevaba a sobredimensionar el uso de la madera para asegurar su resistencia o a utilizar inadecuadamente elementos de unión.

Para poder cumplir con el objetivo central del Programa fue necesario diseñar seis subproyectos:

- Investigación sobre propiedades físico-mecánicas de la madera.
- Clasificación visual de la madera por defectos.
- Diseño arquitectónico.
- Uniones estructurales.
- Investigación de preservación y secado de la madera.
- Trabajabilidad de la madera.

Para desarrollar estos trabajos se encomendaría a cada país el estudio de veinte especies forestales tropicales. En ellos deberían colaborar expertos subregionales con experiencia práctica y personal de apoyo de los países.

Se utilizaría el equipo de los laboratorios existentes en los Países Miembros más el que fuese necesario adquirir. Este último pasaría a ser

propiedad de los institutos o centros de investigación una vez finalizado el programa. El costo total del Proyecto ascendía a la suma de US\$1.815.000.

Decisión 91. Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Petroquímica

Antecedentes

El sector petroquímico fue el primero elegido para un programa de desarrollo industrial subregional, no por tener prioridad en relación con los demás sectores industriales sino como resultado de una coyuntura favorable para poner en práctica esa programación.

El origen de esta decisión está en el Acuerdo de Complementación No. 6 suscrito el 25 de julio de 1968 en el marco de la ALALC. Los seis países que en esa oportunidad estaban tratando de sentar las bases para la concentración de un Acuerdo de Integración Subregional, decidieron realizar una especie de operación piloto en materia de programación industrial. Deseaban verificar la viabilidad de un esquema de desarrollo industrial conjunto en el cual se incluían, por primera vez, asignaciones por países de producciones destinadas al mercado ampliado. La elección del sector obedeció a la iniciativa de las empresas estatales petroleras de Colombia y Chile y al interés demostrado por el Instituto Venezolano de Petroquímica. Al término de las negociaciones, el Acuerdo fue suscrito solamente por Colombia, Bolivia, Chile y Perú, con lo cual quedaban al margen un País Miembro del Acuerdo de Cartagena, Ecuador, y otro no miembro, Venezuela.

La Decisión 10

Una vez aprobado el Acuerdo de Cartagena, se enfrentó el problema de un País Miembro no participante en el referido Acuerdo de Complementación. La Comisión mediante la Decisión 10, aprobada el 13 de marzo de 1970, encomendó a la Junta elaborar las bases y condiciones necesarias para que el Ecuador participara en el Acuerdo de Complementación No. 6, en consonancia con el objetivo de desarrollo acelerado y armónico de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

la Junta debería elaborar su propuesta en colaboración con los representantes de los Países Miembros en el Consejo de Administración del Acuerdo No. 6. La adhesión de Ecuador, en las condiciones decididas por la Comisión, se perfeccionaría de conformidad con las normas del caso. Hasta ese momento sólo se buscaba la forma de llevar a cabo la adhesión de Ecuador y no la elaboración de un programa distinto.

La Propuesta 3

La Junta presentó su Propuesta 3, con fecha 15 de septiembre de 1970, bajo la denominación de "Bases y condiciones para la participación

del Ecuador en el Acuerdo de Complementación sobre la industria petroquímica y los planteamientos para mejorar la participación de Bolivia en dicho Acuerdo". Esta última parte de la Propuesta obedecía al deseo de Bolivia, expresado en el Tercer Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, oportunidad en la cual solicitó la intervención de la Junta para analizar su situación dentro del Acuerdo No. 6.

En esta Propuesta, la Junta se preocupó principalmente de la situación de ambos países de menor desarrollo económico relativo y al hacerlo, descuidó innecesariamente la situación de los restantes provocando con ello su rechazo inmediato. Aparece en esta propuesta por primera vez la idea de los complejos integrados; pero sólo en relación con Bolivia y Ecuador, lo cual originó necesariamente, la resistencia de los países restantes.

Decisión 18

El análisis de esta Propuesta movió a la Comisión a aprobar la Decisión 18, en su Segundo Período de Sesiones Extraordinarias celebrado entre el 14 y 20 de octubre de 1970. En ella, los Países Miembros expresaron consenso para programar la industria petroquímica de acuerdo con los mecanismos y procedimientos previstos en el Acuerdo de Cartagena, en lugar de seguir utilizando los Acuerdos de Complementación cuya conducción y futuro dependía en gran medida de lo que aconteciera en la ALALC.

Con el fin de evitar que se repitiera lo ocurrido con la Propuesta 3, la Comisión estableció que la Junta, al elaborar su Propuesta, debería dar cumplimiento a las condiciones siguientes:

- a) Participación de los cinco Países Miembros;
- b) Para la localización y asignación de proyectos, tener en cuenta la necesidad de articular producciones que constituyeran complejos orgánicos estructurados;
- c) Respetar las asignaciones hechas a los países participantes en el Acuerdo de Complementación No. 6 de la ALALC, exceptuando aquellas que correspondieran a proyectos respecto de los cuales la Junta, con aceptación de los países interesados, considerase sin posibilidades de realizar o conviniese darles una localización diferente en beneficio del desarrollo de la subregión;
- d) Considerar prioritariamente la localización en Bolivia y Ecuador de ciertos productos específicos, en función de una programación global que condujera a una racional utilización de los recursos subregionales.

La Propuesta 13

Al presentar su Propuesta 13 la Junta realizó algunas consideraciones acerca de la industria petroquímica en general y otras específicas sobre el Programa. Dejó en claro que "la elección de la petroquímica como el primer sector objeto de programación no resultaba de una determinación de prioridades efectuada por la Junta, sino del cumplimiento de un mandato

de la Comisión que se origina en la conveniencia de incorporar a los cinco países firmantes del Acuerdo de Cartagena, al Acuerdo de Complementación No. 6 de ALALC".

Más adelante señaló que "los términos de referencia establecidos en la Decisión 18 y las implicaciones que resultan para la programación al considerar la existencia de plantas petroquímicas en la subregión y los compromisos derivados del Acuerdo de Complementación No. 6, delimitan en forma muy marcada y restrictiva las alternativas posibles en cuanto al elemento básico del Programa, como es la selección de productos en relación con sus localizaciones".

Una de las principales razones que tenía la Junta para no concordar con la Comisión en dar prioridad al sector petroquímico era el requerimiento de capital del sector y su escasa contribución a solucionar el problema del empleo ^{101/}.

La Propuesta 13 trató de conciliar la elaboración de un programa congruente con el cumplimiento de los parámetros establecidos por la Comisión. El resultado provocó discrepancias y observaciones de toda índole de parte de las delegaciones nacionales, entre las cuales destacan:

- exclusión de los pesticidas del Programa;
- eliminación del límite de capacidad de las plantas asignadas;
- discrepancia acerca de los niveles del Arancel Externo Común (para algunos eran muy altos y para otros insuficientes);
- discrepancia acerca del compromiso de no establecer plantas para producciones asignadas a otro país;
- discrepancia acerca de la forma de desarrollar los complejos asignados a cada país, lo que llevó a pensar en la posibilidad de desarrollar complejos binacionales capaces de mayor eficiencia productiva. Hubo reuniones entre Bolivia y Perú y entre Colombia y Ecuador pero no se llegó a ninguna solución.

La Propuesta 44

La adhesión de Venezuela al Acuerdo planteó un nuevo problema a la elaboración del Programa Petroquímico porque obligaba a un replanteamiento total para incorporarla, especialmente porque su condición de gran productor mundial de petróleo provocaba un fuerte desbalance frente a los demás. Esto amenazaba con complicar aun más las negociaciones.

No obstante, la incorporación de Venezuela al Programa presentaba la ventaja de hacer más viables algunos proyectos ya que permitiría alcanzar escalas de producción no previstas hasta entonces.

^{101/} Según antecedentes que tenía la Junta la inversión por trabajador era la siguiente:

Petroquímica	: US\$200.000
Metalmecánica	: US\$ 7.000
Automotriz	: US\$ 10.000

Por otra parte, la crisis energética que produjo un aumento sustancial en el precio de los productos petroquímicos, con cierto carácter permanente, y la abundante existencia de gas natural y petróleo en los Países Miembros permitían mirar con cierto optimismo la posibilidad de desarrollar esta industria en la subregión, tomando como base de despegue y sustentación el mercado ampliado.

Objetivos del Programa. El objetivo central era desarrollar una industria petroquímica integrada y eficiente en cada uno de los Países Miembros, utilizando el mercado subregional como plataforma para la conquista de terceros mercados.

Los principales objetivos específicos eran: adecuada utilización de los recursos existentes en la subregión; incremento de la productividad de las plantas existentes mediante el uso más racional de su capacidad instalada o su ampliación, de acuerdo con las posibilidades del mercado subregional; eficiente diversificación de la producción subregional y adecuado abastecimiento de insumos a la industria petroquímica final y a las que dependen de ella;

Las asignaciones: Se propuso asignar a los Países Miembros un conjunto de productos intermedios y finales que permitiesen establecer en cada uno de ellos complejos integrados eficientes que tuviesen como base de sustentación el mercado ampliado.

Los productos básicos no se asignaban a ningún país porque las condiciones del mercado no permitían su producción eficiente. No obstante, se incluían en el Programa porque la instalación de los complejos propuestos presume su utilización. En consecuencia, la elaboración de los productos básicos podría realizarse mediante convenios con otros países para su producción conjunta o utilizando la demanda de mercados externos para su colocación como tales o incorporados en productos finales o intermedios.

La mayor parte de las asignaciones tenía carácter exclusivo, aun cuando se planteaban algunas compartidas entre 2, 3, 4 y hasta 6 países. Estas últimas eran muy escasas y su único objeto era dar mayor carga para la elaboración de productos básicos. A juicio del autor, esto puede ser cualquier cosa menos una asignación, puesto que carece de la casi totalidad de las condiciones que configuran una asignación del tipo que el Acuerdo establece.

La producción de todos los productos asignados debía iniciarse a más tardar el 31 de diciembre de 1982, plazo ampliable sólo por la Junta mediante Resolución motivada. En todo caso, existía un plazo de treinta meses —contado desde la aprobación del Programa— para que los Países Miembros presentaran una información técnico-económica acerca de aquellas asignaciones cuya producción no se hubiese iniciado en ese lapso. El incumplimiento de estos compromisos podía provocar un cambio de asignaciones, la suspensión de las ventajas del Programa de Liberación, la adopción de nuevas modalidades para su cumplimiento o la suspensión del compromiso de no autorizar inversión extranjera directa para elaborar

el producto respectivo en el territorio de los países no favorecidos con esa asignación.

Formación del mercado ampliado. Para formar el mercado ampliado de este Programa se utilizaron los mismos instrumentos del primer programa metalmeccánico: Programa de Liberación, Arancel Externo Común y compromiso de no alentar producciones asignadas a otros países.

Programa de Liberación. Este programa buscaba la apertura inmediata del mercado subregional en favor de los productos originarios de los países favorecidos con la respectiva asignación. Al igual que en el caso del programa metalmeccánico, esta apertura es exclusiva en favor de los favorecidos con una asignación ya que éstos mantienen vigentes sus propios gravámenes respecto de los no favorecidos con dicha producción. Lo mismo sucede para el comercio de ese mismo producto entre los países no favorecidos con su asignación. No obstante, esta diferencia debía desaparecer el 31 de diciembre de 1980, fecha en la cual el mercado quedaría abierto para toda la subregión.

En el caso de asignaciones compartidas, se proponía la adopción inicial de un nivel de desgravación y la eliminación total de gravámenes el 31 de diciembre de 1980 en el caso de los cuatro países mayores. Para Bolivia y Ecuador la fecha era el 31 de diciembre de 1985. Los productos no asignados debían liberarse en forma anual, lineal y automática entre 1974 y 1980 en el caso de los cuatro países mayores y entre 1976 y 1985 en el caso de Bolivia y el Ecuador, siempre que se tratase de productos que se estuviesen produciendo en la subregión. Tratándose de productos no producidos la desgravación debía ser inmediata.

Arancel Externo Común. Las principales características de este Arancel eran:

- En el caso de producciones no existentes, se comenzaría a aplicar a partir del 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se fuese a iniciar la producción.
- A partir del 31 de diciembre de 1976, los Países Miembros debían iniciar un proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al Arancel Externo Común para aquellos productos a los cuales no se les estuviese aplicando. Dicho proceso debería cumplirse en forma lineal y automática hasta llegar a su total aplicación el 31 de diciembre de 1980 en los cuatro países mayores y en 1985 en Bolivia y Ecuador.
- Atendiendo a una preocupación expresada insistentemente por Colombia, tal como ya había sucedido en el programa metalmeccánico, se incorporaba una disposición que señalaba la intención de los Países Miembros de reducir progresivamente los niveles del Arancel Externo Común, de manera de conciliar el estímulo de la eficiencia de la producción subregional con una adecuada protección de ellas.

Compromiso de no alentar producciones asignadas a otros países. Al finalizar el programa metalmeccánico se dijo que este compromiso era el elemento más importante para una efectiva asignación y sólo a través de su

estricto cumplimiento podría pensarse en la posibilidad de materializar las asignaciones.

Medidas complementarias. Bajo el rubro de medidas complementarias, la Propuesta incluyó disposiciones acerca de algunas armonizaciones de políticas necesarias para el adecuado desarrollo del programa. Entre éstas destacan:

- compromiso de los Países Miembros de no autorizar inversión extranjera directa en sus territorios para desarrollar producciones asignadas a otros Países Miembros;
- compromiso de dar prioridad al abastecimiento de la demanda subregional de productos asignados;
- compromiso de no utilizar subsidios directos, exenciones, devoluciones o rebajas de gravámenes para fomentar la exportación de los productos asignados al territorio de los demás Países Miembros;
- compromiso de no utilizar exenciones, devoluciones o rebajas de gravámenes para la exportación a terceros países de productos que incorporen en cualquier forma productos asignados en el Programa;
- compromiso de los países que comparten una asignación de adoptar medidas que permitan su participación equitativa en el mercado subregional. Esta norma, ilógica e impracticable, fue objeto de largas discusiones en el seno de la Junta y sólo apareció en la Propuesta como consecuencia de la firme defensa que de ella hizo uno de los miembros, en su permanente posición de establecer normas en favor de los países de menor desarrollo;
- en materia de administración del Programa, la Propuesta contenía la creación de un Comité Asesor de la Industria Petroquímica para colaborar con la Junta en esa tarea.

Análisis de la Propuesta

Entre la fecha de presentación de la Propuesta y su aprobación definitiva transcurrieron dieciocho meses, durante los cuales se produjeron largas y agotadoras reuniones en las que participaron virtualmente las mismas personas que habían venido discutiendo el programa petroquímico desde hacía ya varios años, con la sola excepción de los venezolanos que se incorporaron en 1973. Para los funcionarios de la Junta encargados del tema era fácil prever cuál iba a ser en cada oportunidad el ritmo de las reuniones y cuáles los problemas que plantearían los delegados en cada caso. Lo prolongado de las negociaciones y la permanencia de delegados que reiteraban los mismos argumentos en defensa de sus ya muy conocidos puntos de vista, no hacían sino endurecer innecesariamente las posiciones nacionales.

En su Décimo Tercer Período de Sesiones Extraordinarias, la Comisión dispuso la constitución de un Grupo de Trabajo para analizar la Propuesta de la Junta.

Informe del Grupo de Trabajo. El Grupo analizó extensamente la Propuesta de la Junta y al término de la reunión existía aparentemente un ambiente favorable para el esquema contenido en ella. Así, en el informe final presentado a la Comisión, las delegaciones dejaron la siguiente constancia:

- “1. La valiosa ayuda que constituye el documento de presentación de la Propuesta de la Junta, dado que permite a los Países contar con sólidos elementos de juicio tanto técnicos como económicos para el análisis de la Propuesta 44.
2. Expresaron su apoyo a la conveniencia de la realización de reuniones bilaterales entre los Países y la continuación de las mismas, dado los resultados obtenidos en las reuniones de este tipo celebradas dentro del Grupo de Trabajo”.

En esta primera reunión los hechos más resaltantes fueron:

- Durante las consultas realizadas por la Junta para la elaboración de su Propuesta, funcionarios venezolanos habían señalado insistentemente la necesidad de reducir el ámbito programable que representaba una limitación a la acción futura de ese país que tenía mayores ventajas comparativas para desarrollar virtualmente todas las producciones del sector. En el curso de las reuniones de este Grupo de Trabajo los delegados venezolanos plantearon por primera vez una fórmula que permitía limitar los efectos negativos que tenía, a su juicio, la incorporación de un número demasiado grande de productos en el Programa. La fórmula propuesta era permitir que cualquier País Miembro pudiese instalar plantas petroquímicas de productos no asignados específicamente a algún país, siempre que su producción estuviese destinada íntegra y exclusivamente para terceros mercados y bajo la condición de que dichas producciones de ningún modo desvirtuasen los objetivos del Programa.

Esta idea fue bien recibida por Chile y Perú, en el entendido de que debía buscarse un mecanismo adecuado para su correcto funcionamiento.

- La delegación peruana sostuvo que era más conveniente excluir del Programa los productos no asignados y darles un tratamiento especial.
- Las opiniones vertidas acerca de los mecanismos del Programa fueron más o menos similares y demostraron que, con algunos ajustes, podían ser aceptados en la forma propuesta por la Junta.
- En materia de asignaciones, y como era lógico preverlo, todos los países manifestaron su descontento con las fórmulas propuestas por la Junta. De esta manera pretendían mantener incólume su capacidad negociadora para alcanzar el logro de todas sus aspiraciones.

Primera Reunión del Comité Intergubernamental Ad Hoc. Durante los diez primeros días de julio de 1974, se llevó a cabo la Primera Reunión del Comité Intergubernamental Ad Hoc creado por la Comisión para estudiar la Propuesta de la Junta.

En el Informe Final ^{102/}, Venezuela expresó consideraciones sobre la imposibilidad jurídica de incluir productos comprendidos en el primer tramo de la lista de común dentro del Programa. Colombia señaló la conveniencia de excluir del carácter de asignable algunos productos aun cuando no se retirasen del Programa.

En relación con las normas sobre armonización de algunas políticas, los países hicieron especial énfasis en la necesidad de resolver el problema del uso equitativo del mercado en el caso de asignaciones compartidas y en la utilización de sus instrumentos de fomento a las exportaciones tanto subregionales como a las realizadas hacia terceros países.

La delegación chilena presentó un proyecto de articulado en el cual indicaba que el Consejo de Administración del Programa estaría constituido por representantes de los Países Miembros y que correspondería a la Junta coordinar sus acciones, prestarle asesoría y actuar como su Secretaría Técnica. Este proyecto demostró la intención de algunos países de restarle importancia a la labor de la Junta en esta materia y fijarle una función esencialmente secundaria.

Venezuela propuso por primeré vez oficialmente, aun cuando en forma de ideas preliminares, incluir normas específicas para el establecimiento de plantas orientadas a satisfacer la demanda de terceros países ^{103/}.

Segunda Reunión del Comité Intergubernamental Ad Hoc. Las dificultades con que seguía tropezando el análisis de la Propuesta y la aparición del problema provocado por la expedición del Decreto Ley 600 del gobierno de Chile, impidieron a la Comisión dedicarse en forma preferente a su consideración. En el Décimo Sexto Período de Sesiones Ordinarias sólo se aprobó el Programa de reuniones para la consideración de las Propuestas sobre Petroquímica, Automotriz y Fertilizantes, en lo que a Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se refería.

La Segunda Reunión del Comité Ad Hoc se realizó entre los días 27 de enero y 1° de febrero de 1975.

En las conclusiones que constan en el Informe aprobado al término de la Reunión ^{104/} se señaló:

“El Comité estima que para que se pueda continuar con la discusión y negociación de la Propuesta 44 se debe primero tomar definiciones generales que permitan llegar a entendimiento sobre los siguientes puntos:

- a) Las objeciones sobre los productos indicados en el primer tramo de la lista común presentada por la Delegación de Venezuela;
- b) Las objeciones presentadas por la Delegación de Colombia a la lista de productos objeto de asignación;
- c) Plantas cuya producción esté destinada a terceros países”.

^{102/} CI.PET/I/Informe Final, 10 de julio de 1974.

^{103/} Ibid Anexo II.

^{104/} CI.PET/II/Informe Final/Rev. 3, de 10 de febrero de 1975.

En esta parte de las conclusiones estaba resumido el ámbito del problema y el resto de su texto sólo se limita a una constancia de las delegaciones de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, en la que señalan que la falta de avance en las labores del Comité ha sido provocada por las objeciones de Colombia y Venezuela.

Décimo Cuarto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión. A pesar de lo negativo del informe del Comité Ad Hoc y de lo que podía significar para el Programa la aceptación de la idea de las plantas para terceros, la Comisión seguía viviendo en un clima de optimismo exagerado y así es como en este Período de Sesiones señaló en el Acta Final que se habían analizado las Propuestas 44 y 45, "habiéndose obtenido notables avances al respecto, muy especialmente en el primero de los sectores nombrados en el cual se tomaron acuerdos en la mayoría de los aspectos sustantivos de dicho programa".

La Decisión 91

A pesar del optimismo de la Comisión, subsistían los problemas más delicados de la negociación y fue necesario realizar un gran esfuerzo para que la aprobación del Programa fuese una realidad.

Para ello se montó una gran operación estratégica que partió con la elección de un lugar apartado de Lima para realizar la Reunión de la Comisión, de manera que tanto los representantes como sus asesores estuviesen dedicados exclusivamente a resolver los problemas de la programación petroquímica. Para ello se eligió un hermoso lugar destinado a recibir a quienes desean aislarse en un ambiente acogedor y pacífico. Sin embargo, el parto resultó sumamente difícil y hubo incluso momentos en que pareció que el permanente contacto entre las distintas delegaciones iba a concluir en una saturación de carácter negativo para el objetivo buscado.

La causa fundamental de la aprobación del Programa fue más bien un hecho político. El Grupo Andino recién salía del problema que había puesto en jaque su más preciado logro (Decisión 24). Era necesaria alguna demostración de que había salido fortalecido de ese trance y que el proceso estaba en pleno desarrollo.

Como no había ninguna posibilidad de obtener la aprobación del Programa automotor y los Países Miembros ya habían decidido no considerar la Propuesta de la Junta sobre Fertilizantes, sólo quedaba la Propuesta Petroquímica. Esa decisión de tipo político de sacar la Decisión petroquímica a cualquier costo facilitó enormemente la posición de Venezuela para imponer su fórmula de plantas para terceros. Así se llegó a una solución que está muy lejos de lo que debe ser un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial en el concepto del Acuerdo de Cartagena. Venezuela tenía razón al plantear el problema desde su punto de vista, en atención a sus enormes posibilidades como país eminentemente petrolero. Para los demás, el referido Programa no pasa de ser una desilusionante experiencia. En esa reunión se desnaturalizó totalmente la Propuesta porque se deci-

dió entrar en transacciones que dejaran satisfechas a todas las partes. Entre los elementos más negativos destacan:

- Las plantas para terceros. Este fue el factor más negativo para el Programa y la amplitud de su aplicación se fue haciendo más extensa en la medida en que Venezuela afianzaba su posición. Todas las ventajas comparativas estaban de su parte y si se hubiere procedido de una manera lógica, se habría visto que ningún país de la subregión diferente de Venezuela está en situación de hacer petroquímica con miras a competir en terceros mercados. Pero ya estaba decidido que todos querían participar y el Programa había sido desarrollado con esa idea. En consecuencia había que decidirse por otra alternativa.

La propia redacción de los artículos pertinentes es sumamente equívoca. Mientras el artículo 41 faculta a los Países Miembros para autorizar la instalación en sus territorios de plantas para la elaboración de productos asignados a otros Países Miembros siempre que no se cause perjuicio a los demás y la totalidad de esa producción esté destinada a mercados de terceros países, en su literal b, señala que ello es “sin perjuicio de las situaciones de excepción previstas en el artículo 44”. Este último artículo faculta a la Junta para que autorice la venta de tales productos en la subregión cuando no exista oferta de los mismos o ésta sea insuficiente y siempre que se pague el Arancel Externo Común respectivo. Sin embargo, la Junta puede autorizar la reducción o suspensión de tales gravámenes **EN UNA PROPORCION QUE NO PERTURBE EL GOCE DEL MERCADO POR EL PAIS O PAISES SIGNATARIOS DEL PRODUCTO DE QUE SE TRATE.**

En otras palabras, se parte de un concepto estricto, luego se abren las puertas para evadirlo utilizando conceptos como el de producción insuficiente —sujeto a una gran variedad de matices— para concluir que incluso el pago de derechos puede dejarse sin efecto por razones realmente imposibles de acreditar.

Desde el punto de vista económico, es imposible evitar que los beneficios de una producción en escala beneficien a la totalidad del complejo aun cuando parte de la misma se destine a terceros mercados y, en tal caso, las condiciones de competencia intrasubregionales tienen que alterarse necesariamente.

- El artículo 36 es un claro caso de tratamiento preferencial equivocado e introduce un elemento calificadorio imposible de utilizar en la práctica. En él se establece el compromiso de los Países Miembros que comparten asignaciones con Bolivia y Ecuador, de celebrar convenios con estos países que aseguren la participación equitativa de ellos en el mercado subregional. En los casos en que no hubiere convenios, Bolivia y Ecuador quedan facultados para plantear a la Junta la existencia de “problemas” y ésta podrá disponer que cualquier País Miembro aplique gravámenes no superiores a los del Arancel Externo Común a la importación del producto de que se trate, cuando sea originario del país cuyas exportaciones estén causando la perturbación, o adopte otras medidas de efecto semejante. O sea, basta que Bolivia o Ecuador consi-

deren que tienen "problemas" para que la Junta tenga que intervenir y obligar a cualquiera de los demás países a actuar en consecuencia.

- El Programa dispone que la Junta efectuará una evaluación anual de la marcha del Programa en la subregión "que pondrá en conocimiento del Comité Petroquímico". Esta es la primera oportunidad en que la Junta queda supeditada a la acción de un Comité, organismo de integración carente de facultad resolutoria. Este "capitis diminutio" de la Junta se confirma cuando el Reglamento del Comité dispone en su artículo primero que es función del mismo hacer recomendaciones a la Junta y a la Comisión. Es decir, puede pasar por sobre la primera y dirigirse directamente al órgano máximo.

Aparte de estos elementos negativos, las diferencias más importantes entre la Propuesta 44 y la Decisión 91 son las siguientes:

- Para solucionar uno de los diferendos más delicados surgidos en las negociaciones, se optó por una solución intermedia en virtud de la cual se bajaron en 5 puntos todos los niveles del Arancel Externo Común contenidos en la Propuesta. De esta manera, se mantenía el esquema de Arancel Externo Común propuesto por la Junta y, a la vez, se producía un acercamiento hacia la posición de Colombia y Chile que deseaban rebajar lo más posible tales niveles. Asimismo, se incorporó una norma que recoge el compromiso de los Países Miembros de que los gravámenes aprobados en esa oportunidad deberían modificarse para adecuarlos a los que se fijan para el universo arancelario ^{105/}.
- La Propuesta había sido un poco dura en relación con Bolivia y el Ecuador en materia de las asignaciones compartidas por todos los Países Miembros, motivo por el cual ambos países bregaron por alcanzar un tratamiento especial y lo consiguieron bajo la forma de plazos más favorables para la iniciación de producciones. Para hacer más fácil el funcionamiento de este tratamiento diferencial, se confirió facultad a la Junta para determinar la procedencia de tal medida en casos específicos ^{106/}.
- Como consecuencia de las demoras producidas durante la discusión de la Propuesta y con el fin de facilitar su aprobación, se procedió a extender los plazos siguientes: a) El plazo para iniciar producciones asignadas se prorrogó hasta 1982. b) La duración del compromiso de no iniciar producciones asignadas a otros países se extendió hasta 1986, en el caso de los tres mayores y hasta 1991 en el caso de Bolivia y Ecuador.
- Mientras la Propuesta establecía la prohibición de utilizar medidas de fomento en favor de sus exportaciones a terceros países que consistieran en exenciones, rebajas o devoluciones de gravámenes, la Decisión 91 autoriza su utilización en los casos en que la Junta compruebe que el abastecimiento de insumos subregionales es insuficiente.

^{105/} Artículo 24.

^{106/} Artículo 10.

La Decisión 91 fue aprobada por la Comisión en su Décimo Séptimo Período de Sesiones Ordinarias y Venezuela dejó constancia en el Acta Final de su deseo de cooperar con Bolivia en el desarrollo de su producción de polietileno de alta densidad, en una demostración práctica de lo que puede llegar a ser la búsqueda de un verdadero sentido de la equidad.

El representante venezolano señaló la decisión de su gobierno "de ceder, en favor de Bolivia hasta el año 1991, su participación en el mercado subregional de polietileno de alta densidad, a objeto de garantizar a este país un adecuado volumen de elaboración de ese producto que, a su vez, contribuya a mejorar los niveles de producción de etileno del complejo petroquímico boliviano. A tal efecto, a partir de la fecha en que se inicie la producción de la planta boliviana de este producto, Venezuela orientará su producción hacia la exportación a terceros mercados y el polietileno de alta densidad elaborado en Bolivia reemplazará al producto venezolano en el mercado subregional".

El representante venezolano añadió que "sin embargo, Venezuela continuará con el goce de las ventajas de apertura del mercado subregional, derivadas de su condición de asignatario del mencionado producto, hasta que Bolivia inicie la producción en su propia planta y también en aquellos casos en que deba incursionar en dicho mercado por motivo de insuficiencia de abastecimiento".

AVANCE EFECTIVO DEL PROCESO

Para determinar el grado de avance del proceso se utiliza en esta obra, en gran medida, la evaluación realizada en 1975, complementándola con informaciones recogidas con posterioridad por la Junta y personalmente por el autor.

ELEMENTOS POSITIVOS

Desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo comienzan ya a verse en este período algunos resultados positivos.

Extensión de la idea de la integración

En primer lugar, destaca la forma en que la idea comunitaria comienza a extenderse a diversos grupos de la actividad nacional de los Países Miembros, abarcando incluso algunos aspectos que el Acuerdo no contempla expresamente pero que están implícitamente comprendidos en sus objetivos. Aparte del creciente contacto entre funcionarios del sector oficial, como consecuencia del mayor alcance de las normas comunes, empezaron a celebrarse reuniones internacionales de profesionales, comerciantes, trabajadores y empresarios que en la mayoría de los casos se tradujeron en la constitución de asociaciones de orden subregional. Pueden citarse, por ejemplo, a los abogados, odontólogos, profesionales de seguridad e higiene industrial, usuarios del transporte, constructores, empresarios químicos,

fabricantes de vidrio, representantes de los sistemas de ahorro y préstamo, ingenieros, la Confederación de Cámaras de Comercio del Grupo Andino, el Consejo Sindical de Trabajadores Andinos, encuentros internacionales de campesinos agrícolas, relacionadores industriales, alcaldes de las ciudades capitales, superintendentes de compañías y autoridades similares, la Comisión Andina del Empleo y la Asociación Andina de Líneas Aéreas.

Asimismo, se realizaron reuniones para considerar temas muy específicos tales como el cooperativismo, el papel de la universidad en la integración andina, Convención sobre Derecho del Trabajo, Marinos y Portuarios, y seguridad sísmica.

La extensión de la idea de la integración abarcó incluso al clero ^{107/} y a los militares cuyos expertos participaron en la Reunión sobre Limitación de Armamentos.

Todo parecía indicar que, si bien no se contaba aún con un sistema informativo adecuado a los avances del proceso, comenzaba a desaparecer el restrictivo manejo del tema de parte de los organismos oficiales encargados del mismo en cada país. Este cambio no obedecía a una labor promotora de los organismos oficiales nacionales o subregionales sino, era consecuencia de un despertar natural y espontáneo de los sectores interesados. Surgía así la necesidad de desarrollar en el futuro una labor de consolidación de estos intentos a través del respaldo oficial y de un eficaz sistema de información.

Avances en la programación sectorial

En materia de programación sectorial relieván algunos hechos positivos:

a) Los avances logrados en el Primer Programa Metalmecánico se analizan más adelante. En esta oportunidad sólo se mencionará que en mayo de 1974 se inauguraron en Latacunga (Ecuador) las instalaciones de la primera empresa con capitales de dos Países Miembros, creada dentro del marco de este Programa: Acero Cotopaxi destinada a producir brocas helicoidales. En su capital participaron accionistas ecuatorianos y peruanos.

b) Se puso fin a un largo período de negociaciones al aprobar el Programa Sectorial de la Industria Petroquímica (Decisión 91) lo que constituyó un paso efectivo en la búsqueda del desarrollo industrial conjunto. Este segundo Programa Sectorial de Desarrollo Industrial supone una inversión total del orden de 2.500 millones de dólares y su producción en 1980 se estima en 900 millones de dólares, frente a una demanda subregional de 910 millones.

c) Quedaron aprobadas las asignaciones y la concertación de convenios de coproducción y complementación de la Propuesta de Programa Sectorial

^{107/} Entré el 7 y el 12 de octubre de 1974 tuvo lugar en Lima el Encuentro Regional Andino de las Comisiones de Justicia y Paz sobre Integración y Pacto Andino, con participación de Obispos, sacerdotes y laicos.

de Desarrollo Industrial Automotor, lo que era un avance importante hacia la aprobación final. Fue la primera vez que la Comisión se pronunció parcialmente acerca del contenido de una propuesta. Aunque esta fórmula era un tanto anormal y no muy ajustada a los procedimientos usuales, la Junta la apoyó con el fin de facilitar la aprobación total del Programa Automotor.

Tratamiento preferencial para Bolivia y Ecuador

El tratamiento preferencial en favor de países comparativamente menos desarrollados, que en el marco de la ALALC fue objeto de un tímido enfoque, constituye uno de los más destacados elementos del Acuerdo de Cartagena y es precisamente en este período en el cual comienzan a visualizarse sus efectos y limitaciones.

Conviene analizarlo desde dos puntos de vista: el establecimiento de condiciones especiales y su efectivo aprovechamiento.

En relación con el establecimiento de condiciones, en este período destaca:

a) A partir del 31 de diciembre de 1973, los productos incluidos en la norma general de liberación, originarios de Bolivia y Ecuador, tienen derecho a ingresar en los demás Países Miembros liberados de todo gravamen o restricción ^{108/}. Los productos incluidos en esta modalidad representan aproximadamente 55% del universo arancelario y dicha liberación abre amplias posibilidades en favor de ambos países;

b) Con el fin de cooperar con Bolivia en la materialización de las producciones que le habían sido asignadas en el Primer Programa metalmeccánico y en la Decisión 28, se estableció un Fondo Especial administrado por un Comité. El primero estuvo integrado por Edwin Tapia, ministro de Gobierno de Bolivia, Salvador Lluch por la Junta y Adolfo Linares, presidente ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento. Este Comité debería coordinar la utilización de los recursos del Fondo, buscar aportes de gobiernos y organismos financieros nacionales e internacionales y colaborar con las autoridades bolivianas en el desarrollo de los respectivos proyectos. En septiembre de 1973, la Corporación Andina de Fomento aprobó un aporte inicial de un millón de dólares;

c) El Programa Sectorial de la Industria Petroquímica, aprobado por la Decisión 91, otorgó a Bolivia y el Ecuador asignaciones más favorables que a los demás Países Miembros en relación a los respectivos mercados nacionales.

El programa consagra otras formas de tratamiento preferencial: concesión de plazos mayores que los de los demás Países Miembros para abrir sus mercados y adoptar los niveles del Arancel Externo Común; establecimiento de un mayor plazo para el compromiso de no iniciar producciones

^{108/} Acuerdo de Cartagena, Art. 97, literal a) "A más tardar el 31 de diciembre de 1973 los productos contemplados en el literal d) del Art. 45 tendrán acceso libre y definitivo al mercado subregional".

asignadas a un País Miembro distinto; y celebración de convenios de producción que aseguren el goce de los beneficios convenidos en favor de Bolivia y Ecuador, en el caso de asignaciones compartidas con algunos de los demás Países Miembros ^{109/}.

En cuanto al grado de aprovechamiento del tratamiento preferencial por parte de Bolivia y el Ecuador se puede señalar:

- Ambos países mejoraron ostensiblemente su participación en el intercambio comercial subregional, especialmente Ecuador, como lo demuestra el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2

COMERCIO CON EL GRUPO ANDINO

(Millones de US\$ FOB)

	1969		1972		1973		1974		1975	
	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M
Bolivia	4,2	3,5	19,22	7,4	26,66	9,2	62,0	7,8	25,7	15,6
Ecuador	11,4	19,1	30,28	27,4	76,89	36,6	172,1	66,1	153,5	76,4

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena. Documento J/DS-E/44 (11-IV-1977).

En el gráfico se han incluido las cifras de 1969 y 1972 para dar una visión más panorámica, en lugar de hacer referencia sólo al período 1973-1975. Así se puede deducir, por ejemplo, que el balance negativo del Ecuador cercano a ocho millones en 1969, llega a uno de signo positivo de 77 millones en 1975. Bolivia sube su balance positivo de 1 millón a 10 millones en 1975. El cambio producido en Ecuador fue cuantitativo y cualitativo, pues diversificó sus exportaciones con productos tales como refrigeradoras, cocinas, cierres de cremallera, etc.

- La nómina de apertura inmediata de los mercados de los demás Países Miembros en favor de Bolivia y el Ecuador fue la de mayor éxito en la creación de comercio para ambos, especialmente en este último país.

Las exportaciones ecuatorianas de estos productos casi inexistentes en 1969, subieron a 17 millones en 1974. Las correspondientes exportaciones bolivianas subieron de 50 mil dólares en 1969 a 6 millones en 1974.

- La Decisión 28 reservó algunos productos no producidos para ser elaborados en Bolivia y Ecuador. A comienzos de 1975, las autoridades ecuatorianas comunicaron la puesta en marcha de cinco de estas producciones y señalaron que se realizaban estudios para iniciar las restantes.

Bolivia inició la fabricación de herramientas neumáticas y desarrollaba una activa campaña para atraer inversionistas a las demás producciones.

109/ Decisión 91, Artículos 13, 14, 15, 21 y 36.

- El programa metalmecánico también comenzó a dar sus frutos en beneficio de ambos países. Se había verificado la existencia de producción de compresores y triconos en Bolivia y brocas helicoidales y relojes en Ecuador.

Crecimiento del comercio intrasubregional

El comercio intrasubregional experimentó un crecimiento considerable durante este período a pesar de los problemas enfrentados por algunos de los Países Miembros, como en el caso de Chile y Perú. Las exportaciones intrasubregionales que habían subido de 169,9 millones de dólares en 1969 a 223 millones en 1972, alcanzaron en 1975 a los 803 millones ^{110/}. Estas exportaciones por países, en millones de US\$ FOB, fueron las siguientes ^{111/}.

	1972	1975
Bolivia	16,1	23,9
Colombia	86,6	190,5
Chile	20,7	106,3
Ecuador	30,3	156,8
Perú	32,1	130,1
Venezuela	60,5	170,7

La falta de adecuación de la nomenclatura arancelaria para analizar, a nivel de producto, el efecto de cada modalidad del Programa de Liberación en el intercambio final y el retraso con que se elaboraba la información estadística crean problemas de difícil manejo para enforzar el tema con un grado de certidumbre más o menos aceptable.

A pesar de las consideraciones anteriores, la estadística del Cuadro No. 3 elaborada por la Junta puede servir para dar una idea del funcionamiento del Programa de Liberación en sus distintas modalidades.

Cuadro No. 3

EXPORTACIONES INTRASUBREGIONALES

	(Millones de dólares)			
	1969	- 1972	1974 ^(a)	1974 ^(b)
1. Desgravación automática (excluidos productos exceptuados)	25,12	- 63,79	211,03	322,73
2. Apertura inmediata a Bolivia y Ecuador	0,29	- 7,36	23,64	23,76
3. Lista Común	27,42	- 32,51	66,45	76,56
4. Reserva para Programa Sectorial de Desarrollo Industrial	4,09	- 12,93	24,80	51,47
5. Productos no producidos	0,09	- 0,62	0,59	0,71

a) Excluida Venezuela
b) Incluida Venezuela

FUENTE: Junta del Acuerdo de Cartagena.

110/ Junta del Acuerdo de Cartagena, Sección Estadística.

111/ Junta del Acuerdo de Cartagena. Sección Estadística.

Este cuadro muestra el notable incremento del comercio intrasubregional en un corto período de tiempo, aun cuando, como ya se ha señalado, no es posible deducir con certeza cuáles son los motivos del crecimiento respecto de algunos productos. Vale la pena remarcar el escaso aumento de comercio de los productos no producidos. Se esperaba que la total liberación del intercambio desde un comienzo fuese suficiente incentivo para iniciar la producción de un gran número de ellos a corto plazo. Esta falta de reacción para iniciar producciones no existentes y el aumento del comercio en producciones existentes podría ser consecuencia del desconocimiento de las posibilidades del nuevo mercado por parte de los potenciales inversionistas. Podría ser también la falta de confianza en la efectividad y permanencia de dicho mercado o podrían incidir ambas circunstancias a la vez.

Queda un interrogante que no puede ser resuelto por las cifras. Sólo cabe dejarlo planteado y no caer en elucubraciones que distorsionen aun más lo que muchos han dicho sobre el comercio intrasubregional con el uso intencionado de todo tipo de elementos en su afán de demostrar la falta de efectividad del Acuerdo. Esta pregunta es: ¿qué habría pasado si no hubiera tenido lugar en Chile la experiencia de la Unidad Popular? Recuérdese que cuando Chile y Colombia postulaban al establecimiento de un esquema fundamentalmente comercialista lo hacían en el convencimiento de que su estructura industrial, de mayor tamaño y más diversificada que la de los demás Países Miembros, los colocaría en una situación privilegiada para aprovechar las ventajas del mercado ampliado durante los primeros años del Acuerdo. La programación conjunta tendría que desarrollarse en forma lenta y progresiva, motivo por el cual había un cierto período en que las ventajas jugarían exclusivamente en favor de la producción existente. Al finalizar la década del sesenta, la infraestructura desarrollada en Chile con tantos esfuerzos y sacrificios era bastante más diversificada que la colombiana y, en consecuencia, era Chile el presunto mayor beneficiado en los primeros años. Durante el gobierno de la Unidad Popular, las autoridades chilenas tuvieron como máxima prioridad la transformación del esquema capitalista y postergaron o renunciaron a todo aquello que no condujera directamente a tal objetivo. La reestructuración del esquema industrial del país produjo un efecto negativo en la producción. Esto, si bien era un problema transitorio para la prioridad política nacional, se tradujo en la pérdida de las ventajas previstas para el país en la subregión. Producido el cambio de gobierno en 1973, se inició en Chile un lento y difícil proceso de reestructuración económica que, al término del período objeto de este análisis, no producía aún resultados que ayudaran a recuperar parte del tiempo perdido.

Todo lo anterior redundó en beneficio directo de Colombia, que se encontró de pronto frente a un mercado ampliado al que podría llegar sin tener que afrontar la competencia de otro País Miembro y en el cual los beneficios del proceso jugaban sólo en su favor.

Este hecho, sumado al dinamismo de los empresarios colombianos para incursionar en mercados externos, elevaron las exportaciones de ese país a la subregión de 44 millones de dólares en 1969 a 248 millones en

1975. Esta cifra pudo ser aun mayor si no hubiera existido la limitación del mercado comprador chileno ni los problemas de balanza de pagos de Perú que obligaron a este país a adoptar medidas restrictivas aun a nivel sub-regional.

Nuevos esquemas complementarios (Convenios "Andrés Bello", "Simón Rodríguez", etc.)

La aparición o la consolidación de esquemas complementarios de integración en sectores de gran importancia social, constituyen aspectos sumamente positivos. Empieza a marchar el Convenio Simón Rodríguez de integración socio-laboral. Emprenden acciones específicas de trascendencia el Convenio Andrés Bello en educación, ciencia y cultura, y el Hipólito Unanue en salud.

Entre estos hechos destacan: creación de la Escuela Empresarial Andina, el Instituto Internacional de Integración, el Instituto de Antropología Andina, la Comisión Andina de Educación Superior, la Comisión Asesora Permanente sobre Alimentación y Nutrición, el Instituto de Recursos Odontológicos del Area Andina y la Comisión Multisectorial sobre contaminación ambiental. Se establece la equivalencia de grados de educación secundaria y primaria, se desarrollaron programas de entrenamiento tales como el de Postgrado de Ciencias Biológicas y otros diversos estudios y seminarios sobre temas de especial interés para la subregión.

Presencia externa

Por último, y no por ello menos importante, hay un aspecto que en este período adquiere una alta connotación en el desarrollo de las funciones de los órganos del Acuerdo: las relaciones del Grupo Andino con otros países y organismos internacionales. La visión de la integración subregional en el exterior sigue siendo óptima y las demostraciones de apoyo de los más diversos orígenes se suceden en forma permanente y creciente, llegando en varias ocasiones a traducirse en respaldo financiero otorgado por algunos gobiernos como cooperación en este experimento tan atractivo como trascendente.

a) Los gobiernos de Francia, Israel, Bélgica, Austria y Egipto designaron oficialmente sus observadores ante la Junta, aumentando el número de países acreditados que hasta la fecha incluía a Alemania Federal, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Suecia, Suiza, Uruguay y Estados Unidos de Norteamérica;

b) Acreditaron también observadores el BID, la OEA, la OMS y las C.E.E.;

c) Se recibió en la sede del Acuerdo la visita de distinguidas personalidades y misiones especializadas, entre las cuales destacan:

- Presidente de México, Luis Echeverría;
- Cancilleres de Argentina, Brasil y Panamá, Alberto Wignes, Mario Gibson Barboza y Juan Antonio Tack, respectivamente;

- Ministro de Economía de Argentina, José Gerbard;
- Vicecanciller de Gran Bretaña, Julian Amery y vicescanciller de Comercio Exterior de ese país, Eric Deakins;
- Viceministros de Relaciones Exteriores de Italia, Alberto Bemporad y Cesare Berwi;
- Vicepresidente de la Comisión de las C.E.E., Christopher Soames;
- Viceministro de Cooperación Económica de Alemania Federal.
- Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, William Rogers;
- Miembro del Gobierno Federal Yugoslavo, Stojan Andov;
- Director del Instituto de Cultura Hispánica, Gabriel Solé;
- Misión Económica del Ministerio de Asuntos Extranjeros del Japón;
- Jefes de Misiones del Canadá en los países andinos;
- Director Regional del PNUD para América Latina, Gabriel Valdés y los representantes residentes de ese organismo ante los Países Miembros;

d) El gobierno de Canadá realizó diversas donaciones a la Junta, sin ataduras de ninguna especie, para realizar trabajos en el ámbito del desarrollo tecnológico. Estos aportes representaron alrededor de dos millones de dólares canadienses. Asimismo, el gobierno de Alemania Federal cooperó en el financiamiento de los programas tecnológicos del cobre.

e) Los países andinos comenzaron a presentarse centralmente coordinados en otros foros económicos como en el caso de ALALC y las negociaciones del GATT. Asimismo, empezaron a concurrir en forma conjunta a las ferias industriales internacionales, exponiendo sus productos en un pabellón común subregional.

ELEMENTOS NEGATIVOS

Algunos elementos desvirtuaron parte de los avances o señalan la necesidad de llenar vacíos detectados en esta etapa.

En un proceso tan complejo y ambicioso como el del Acuerdo de Cartagena no se puede esperar el logro oportuno y completo de cada uno de sus objetivos y etapas. La falta de experiencia en materias tales como la programación conjunta y la armonización para un avanzado grado de integración, hacían previsible una variada gama de problemas. A continuación se hace un ligero examen de los elementos que han dificultado la marcha del proceso hasta esta etapa.

No incorporación de la variable integración en los planes nacionales

El grado de compromiso representado por la aplicación de los mecanismos del Acuerdo y, en especial, la necesaria armonización de políticas

nacionales en materias tales como la inversión extranjera, importación de tecnología, fomento industrial, comercio externo, política monetaria y cambiaria, y política fiscal, requieren de una firme decisión política de los gobiernos mucho más allá de las declaraciones, por muy alto que sea su nivel. El proceso andino constituye una limitante a la acción unilateral de los gobiernos participantes en las materias mencionadas y supone el estricto cumplimiento de la norma comunitaria aprobada. Las armonizaciones tienen carácter muy diferente según se trate de una simple eliminación de diferencias que deja vigente las normas nacionales respectivas o alcancen el grado de norma común que deroga o se superpone a las normas nacionales.

Durante los primeros seis años del Acuerdo las autoridades de los Países Miembros se limitaron a hacer mención a la integración en sus planes o políticas nacionales, con el objetivo meramente formal que deriva de la necesidad de cumplir una obligación que está en la letra de un convenio internacional pero que aún carece de trascendencia nacional.

Esta actitud obedece a las circunstancias siguientes:

a) La característica más sobresaliente de los países subdesarrollados es su enorme dependencia de la coyuntura internacional que los obliga a actuar siempre en respuesta a estímulos externos. En consecuencia, sus planes y políticas nacionales tienen que ser necesariamente de corto y mediano plazo para poder adecuarlos a los cambios necesarios para enfrentar esa coyuntura. Sólo puede pensarse en la elaboración de planes de largo plazo cuando varios países conforman una unidad económica capaz de modificar los términos de relación existentes entre cada uno de ellos y el resto del mundo. Disminuye así la vulnerabilidad y el grado de excesiva dependencia externa en que se encuentran. Sin embargo, en un proceso que exige cambios tan profundos, parecía difícil que los gobiernos de los Países Miembros postergaran sus intereses nacionales en pro de un beneficio a largo plazo, en circunstancias en que la integración daba recién sus primeros pasos y no entraba aún al grado de interdependencia necesario para exigir y aceptar definiciones de trascendencia;

b) En los seis primeros años del proceso andino se producen trece cambios de gobierno, algunos tan trascendentales como los dos últimos acaecidos en Chile. Todos estos cambios políticos incidieron en la participación efectiva de cada país en el proceso y en la importancia que las nuevas autoridades conferían al papel de la integración en relación con sus planes y políticas nacionales. Cada cambio de personaje obligaba a reiniciar la labor de convencimiento y promoción realizada con anterioridad. Esto se traducía en la postergación de la adopción de Decisiones necesarias para que el proceso cumpliera con las metas propuestas. En el intertanto, las nuevas autoridades deseadas de demostrar que todo lo hecho con anterioridad era malo, se apresuraban a fijar nuevos rumbos y a modificar sustancialmente los planes y políticas nacionales existentes y, así, dejaban de lado, una vez más, la variable integración.

c) La mayor parte de los organismos de contacto entre los Países Miembros y la Junta fracasaron en su labor coordinadora de la acción nacional

con la integración. En su evaluación, la Junta pudo constatar el divorcio existente entre dichos organismos y aquellos encargados de elaborar y aplicar los planes y políticas nacionales de desarrollo. Esta situación, en algunos casos, se manifestaba en el rechazo de estos últimos a todo lo que proviniera de dichos organismos de contacto.

Falta de aplicación de Decisiones

En diciembre de 1975, el estado de cumplimiento de las Decisiones aprobadas por la Comisión era el siguiente:

a) Decisiones no vigentes: Recuérdese que la fecha de vigencia de las Decisiones es, por regla general, la de suscripción del Acta Final de la reunión en la cual éstas se aprueban.

En ciertos casos, la misma Decisión establece una fecha u oportunidad diferente. Estos son los casos que se examinan a continuación.

— Decisión 40 sobre Doble Tributación. Aprobada el 16 de noviembre de 1971, estableció su entrada en vigor para el 1o. de enero siguiente a la fecha del depósito por todos los Países Miembros en la Secretaría del Acuerdo de Cartagena, de los instrumentos por los cuales ponen en aplicación ese convenio en sus respectivos territorios ^{112/}.

Al término de este período faltaba el depósito de Colombia y Chile, motivo por el cual la Decisión no entraba en vigor.

— Decisión 46 sobre empresas multinacionales. Aprobada el 18 de diciembre de 1971, requiere para su entrada en vigor el depósito en la Secretaría de la Junta de los instrumentos por los cuales todos los Países Miembros la ponen en práctica en sus respectivos territorios. A pesar de la importancia de esta Decisión para los fines del Acuerdo, había resultado imposible obtener, durante esta etapa, el depósito del instrumento respectivo del Perú. Llegó incluso a plantearse la posibilidad de ponerla en vigencia para los demás Países Miembros, pero la representación peruana se opuso enérgicamente y se comprometió a acelerar los trámites para su vigencia.

— Decisión 56 sobre transporte internacional por carretera. Aprobada el 20 de agosto de 1972, necesitaba que por lo menos tres de los Países Miembros depositaran los instrumentos internos de vigencia. A fines de 1975, sólo lo habían hecho Colombia y Venezuela. En Chile se daba la situación, señalada anteriormente, de que las autoridades responsables del tema a nivel nacional consideraban no haber sido consultadas y que el organismo nacional de contacto había actuado sin conocer su opinión, motivo por el cual detuvieron la tramitación del decreto respectivo. Este es un claro ejemplo de falta de coordinación entre los organismos de contacto y las demás autoridades nacionales a las cuales afectaba el cumplimiento del compromiso contraído en el marco del Acuerdo.

^{112/} Decisión 40 de la Comisión. Artículo 21 del Anexo I.

b) Decisiones no incorporadas al derecho interno. La incorporación expresa de las normas comunitarias al derecho interno de los Países Miembros se requiere en aquellos casos en que la propia Decisión así lo dispone, como sucede, por ejemplo, con las Decisiones 40 y 46 señaladas en el literal a). En los demás casos, esa incorporación expresa depende de la legislación nacional del país respectivo. Hay materias en las cuales el Poder Ejecutivo de algunos países puede usar su facultad administrativa para cumplir con las obligaciones que derivan del Acuerdo sin tener que recurrir a la expedición de Decretos u otras normas de igual categoría. Así sucede con la facultad que existe en algunos países para que el Ejecutivo introduzca modificaciones de orden arancelario aduanero por vía administrativa. Esta necesidad de incorporación por norma expresa suele confundirse con la conveniencia de dar publicidad a las normas comunitarias a través de los Diarios o Gacetas Oficiales existentes en cada país y que, por regla general, constituyen el último trámite para la vigencia de una ley o decreto nacional. Esta publicación no es requisito para la incorporación de las Decisiones en el derecho interno, pero ha sido utilizada en algunos países con el sólo objeto de dar a conocer a la ciudadanía de qué manera pueden verse afectados sus derechos como consecuencia de una norma ya vigente.

Tomando en consideración esta diferencia resultante de la legislación interna de cada país, a continuación se señalan las Decisiones no incorporadas al derecho interno de los Países Miembros, de acuerdo con lo manifestado por las autoridades respectivas.

- Decisiones 47 y 48, que establecen el porcentaje de participación del Estado en las empresas mixtas y el tratamiento aplicable a las inversiones de la Corporación Andina de Fomento en los Países Miembros. Aprobadas el 18 de diciembre de 1971, faltaba su incorporación en Ecuador y Venezuela.
- Decisiones 49 y 49a, sobre directivas para la armonización de las legislaciones de fomento industrial de los Países Miembros. Aprobadas el 18 de diciembre de 1971 y el 17 de noviembre de 1972, respectivamente, no habían sido incorporadas en su derecho interno por ningún País Miembro. Estas Decisiones que tienen gran trascendencia en la correcta aplicación del Arancel Externo Común fueron boicoteadas por las autoridades nacionales desde el momento mismo de su entrada en vigor. Sus disposiciones son absolutamente coherentes con lo que establece el Acuerdo en materia de Arancel Externo Mínimo Común y Arancel Externo Común y sólo persiguen señalar las pautas de una futura armonización de instrumentos para-arancelarios para no desvirtuar los efectos de la aplicación de la tarifa externa. Su falta de aplicación causó muchos incumplimientos durante este período, pero la tácita aceptación de su inexistencia por parte de todos los Países Miembros impidió a la Junta insistir en su implantación como es su obligación en resguardo del cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo y las Decisiones de la Comisión. La Comisión jamás prestó atención a la información que la Junta le hizo llegar en diversas oportunidades. Aparentemente, al aprobar la Decisión 49 los representantes nacionales no captaron el alcance de sus disposiciones y reaccionaron

tardía y negativamente cuando constataron que su cumplimiento les impedía usar libremente las exenciones y rebajas arancelarias como herramienta de fomento. La no aplicación de la Decisión 49, un conjunto de normas lógicas y coherentes para el establecimiento del mercado ampliado, hacía evidente que no había llegado el momento de adoptar compromisos de tal naturaleza y era necesario, para hacerlo, esperar a que el proceso madurase un poco más.

- Decisiones 50 y 69. La primera, aprobada el 18 de mayo de 1972, se refiere a la internación temporal de vehículos de uso privado y la segunda reglamenta a la anterior y fue aprobada el 17 de noviembre de 1972. A fines de 1975 faltaba aún la incorporación al derecho interno del Ecuador.
- Decisión 85 sobre propiedad industrial. Aprobada el 5 de junio de 1974, señala que los gobiernos andinos debían adoptar las providencias para incorporarla en sus ordenamientos jurídicos internos dentro de los seis meses siguientes, es decir, antes del 5 de diciembre de ese mismo año. Ningún país había cumplido con esa obligación a fines de 1975.

Inadecuado cumplimiento de compromisos

Durante los primeros tres años del Acuerdo se produjo una serie de atrasos en el cumplimiento de algunos compromisos. Esto se estimó como algo normal debido a lo variado de los mismos y a la necesidad que tenían los gobiernos de ir adecuando su esquema organizativo interno a las necesidades del proceso. La Junta expresó su preocupación ante la IV Reunión de Cancilleres y ante la Comisión. Sin embargo, los Países Miembros consideraron que la experiencia adquirida en esos primeros años y el avance de la integración permitirían ir consolidando el proceso a través del cumplimiento estricto del Programa de Liberación, del desarrollo conjunto a través de la programación sectorial y de la armonización de políticas económicas de los Países Miembros.

a) El programa de Liberación del Acuerdo, está destinado a eliminar gravámenes y restricciones de todo orden que puedan afectar la importación de productos originarios de los Países Miembros. En general las restricciones deben eliminarse para cada producto cuando éste comienza a cumplir el Programa de Liberación.

La eliminación de restricciones había sido cumplida desde un punto de vista formal pues todos los países dictaron las normas pertinentes para proceder a su cumplimiento. Sin embargo, la eliminación no se había visto reflejada en la práctica y, más aun, lejos de desaparecer las existentes apareció gran variedad de nuevas restricciones en todos los Países Miembros, lo cual coartó el intercambio subregional. En su segunda evaluación, la Junta señaló los obstáculos identificados por el grupo evaluador en sus visitas a los Países Miembros. Destacan los siguientes ^{113/}.

^{113/} Anexos técnicos al Documento de Evaluación JUN/di 196 (25-II-1976).

- Medidas de orden administrativo que se traducen en tácticas dilatorias de los organismos de comercio exterior, tendientes a disuadir al importador nacional de su intención de adquirir productos originarios de otro País Miembro. Uno de los más usuales de estos recursos era dilatar la tramitación de solicitudes para registros de importación aduciendo las más peregrinas razones y presionando al mismo tiempo al solicitante para cambiar de proveedor.
- Medidas de carácter tributario consistentes en una variada gama de gravámenes adicionales, impuestos regionales, depósitos previos, etc.
- Tratamientos preferenciales destinados a favorecer el desarrollo de actividades industriales o comerciales en ciertas regiones o a determinadas personas o entidades. Esto constituye una eficaz prohibición para la adquisición de producciones subregionales.
- Fijación de cupos o cuotas de importación para productos subregionales. Se pretende hacerlos aparecer como un tratamiento preferente hacia los otros Países Miembros frente a la prohibición de importar dichos productos desde terceros. En estricto cumplimiento del Acuerdo, los Países Miembros no pueden aplicar cupos o cuotas a la importación de productos subregionales.
- Obligación de adquirir producciones nacionales o utilización exclusiva de productos nacionales para gozar de beneficios tributarios, cambiarios o fiscales y otros estímulos específicos.
- Interpretación restrictiva de algunas normas comunitarias con el sólo objeto de paralizar alguna corriente de comercio existente o prevenir su ocurrencia.

Subsistían los retrasos en el cumplimiento de las etapas de desgravación previstas y Venezuela no cumplía con la reducción que debió efectuar en diciembre de 1974 en favor de los productos incluidos en la desgravación automática.

b) Aproximación al Arancel Externo Mínimo Común. La información recogida reveló que durante este período se habían repetido los retrasos constatados anteriormente. Perú había demorado trece meses en realizar su tercera aproximación y Venezuela, por su parte, aún no cumplía con ninguna de las dos aproximaciones que debió realizar en 1973 y 1974. Esto, unido a la falta de aplicación de la Decisión 49 en todos los Países Miembros, hizo que el margen de preferencia subregional previsto desempeñara un papel bastante precario durante esta etapa.

Incumplimiento de compromisos del Acuerdo

El Acuerdo dispuso que "antes del 31 de diciembre de 1973, la Junta elaborará un Proyecto de Arancel Externo Común y lo someterá a la Comisión, que lo aprobará dentro de los dos años siguientes" ^{114/}. Existe por

^{114/} Acuerdo de Cartagena. Artículo 62, inciso primero.

tanto, una obligación para la Junta y otra para la Comisión, ambas sujetas a plazo.

La Junta presentó su Proyecto y sólo entregó la Propuesta 70 a la Comisión en diciembre de 1975. Este incumplimiento, a su vez, hizo que la Comisión no aprobara el Arancel Externo Común dentro del plazo establecido.

ADHESION DE VENEZUELA

Las autoridades venezolanas, desde el momento mismo en que quedaron al margen del Acuerdo, comprendieron que habían cometido un error de grandes proporciones y comenzaron de inmediato a adoptar todas las medidas tendientes a reincorporarse a la familia andina. En 1970, el gobierno venezolano inició sondeos para buscar alguna forma de participación asociativa con los Países Miembros.

Aun cuando a nivel político existía un ambiente favorable para la incorporación de Venezuela, el recuerdo de Cartagena estaba todavía muy fresco y la Comisión al dictar la Decisión 11 que reglamenta la participación de observadores en sus reuniones, incluyó un artículo que dice que "por circunstancias especiales, Venezuela puede participar en sus reuniones ordinarias en calidad de Invitado Especial durante el curso de 1970. La Comisión, por intermedio de su Presidente, cursará oportunamente y con anterioridad a cada reunión la invitación respectiva, señalando las materias específicas a que se refiere la invitación" ^{115/}. En otras palabras, se le daba el carácter de Invitado Especial, pero sólo durante 1970 y se aclaraba que debería existir una invitación previa que fijara los términos de la participación venezolana.

En el Cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, el Invitado Especial de Venezuela manifestó el interés de su país para establecer conversaciones acerca de una posible participación en el Acuerdo. La petición fue aceptada y el tema se incluyó en la Agenda del Tercer Período de Sesiones Extraordinarias que se realizó entre el 14 y 31 de diciembre de 1970.

El 14 de diciembre, Marcos Sandoval Amoré, en su calidad de Invitado Especial de Venezuela, hizo una exposición en una parte de la cual declaró que su país, "consciente de la imposibilidad existente para una total participación en el Acuerdo de Cartagena, observa en esa vía el medio para lograr los objetivos comunes a Venezuela y al Grupo Andino. En tal sentido, después de un cuidadoso análisis de alternativas, se ha inclinado por presentar a la consideración de los Países Miembros la posibilidad de elaborar un Convenio de participación asociativa, basado en los principios contenidos en el documento que se ha distribuido" ^{116/}.

^{115/} Decisión 11. Artículo 2o. Segundo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión.

^{116/} Anexo 3 del Acta Final del Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión. 1970.

El documento venezolano proponía, en resumen, que Venezuela participara en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que fueran de su interés y establecerse nóminas de productos que se liberarían recíprocamente y a los cuales se aplicaría asimismo el correspondiente Arancel Externo Mínimo Común. Desde el punto de vista institucional, se proponía la participación plena de Venezuela en la Comisión y demás órganos en todas las materias relacionadas con el convenio que se suscribiera en definitiva.

El documento fue recibido por los Países Miembros en forma bastante fría y se estimó que existía una clara incompatibilidad entre esta proposición y el Acuerdo de Cartagena. La Comisión no emitió ningún pronunciamiento oficial y se limitó a tomar nota de la presentación y acordó continuar las conversaciones durante su Quinto Período de Sesiones Ordinarias. Esta falta de pronunciamiento oficial fue una discreta salida para evitar el rechazo expreso de la fórmula venezolana, tal como se le hizo saber al invitado de ese país en reuniones de Jefes de Delegación. Pero, como suele suceder en este tipo de reuniones, periodistas especializados en el tema lograron captar el rechazo y lo expresaron en los términos siguientes:

- Rechazada propuesta de Venezuela en Lima “Lima 15.- Un nuevo intento de Venezuela por ingresar al Pacto Andino bajo sus fórmulas integracionistas se estrelló aquí contra la Comisión del Acuerdo que ni siquiera las consideró, porque su proyectada “participación asociativa” tenía incompatibilidad jurídica con el Acuerdo de Cartagena y el Tratado de Montevideo”.

Esta misma publicación señalaba en otro acápite “Su representante principal de la delegación que vino a Lima, Marcos Sandoval, al recibir el rechazo unánime a su propuesta de participación asociativa, reconoció que su país aún no estaba en condiciones favorables de ingreso al Grupo Andino” ^{117/}.

- “Ingreso de Venezuela al Pacto Andino ha quedado en suspenso hasta marzo”.

“El ingreso de Venezuela al Pacto Andino quedó suspendido hasta que se encuentre una forma jurídica que permita su participación, la cual podría volver a ser discutida en la próxima Reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que consideró por ahora no tomar ninguna decisión sobre los planteamientos que presentó ese país en la cita que se viene realizando en nuestra capital” ^{118/}.

El 8 de marzo se inició el Quinto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. El Invitado Especial de Venezuela realizó una presentación oficial a nombre de su gobierno, en la que reiteró su deseo de integrarse a la subregión andina y propuso la formación de un Grupo de Trabajo del más alto nivel técnico destinado a formular las modalidades específicas y las

^{117/} Diario “El Tiempo” de Bogotá de 16 de diciembre de 1970.

^{118/} Diario “El Comercio” de Lima 17 de diciembre de 1970.

condiciones temporales que hicieran posible esa incorporación, dentro del marco jurídico del Acuerdo de Cartagena ^{119/}.

En respuesta a esta declaración de intención, la Comisión creó un Grupo de Trabajo de alto nivel técnico (Decisión 35) para estudiar los planteamientos venezolanos y elevar un informe a la Comisión a fin de que ésta pudiera considerarlo a más tardar en el último período de Sesiones Ordinarias de ese año. En el artículo segundo de esta Decisión se incluyó una consideración cuyo incumplimiento iba después a demostrar lo valedero de la preocupación existente por el tema. El párrafo señalaba: "las conclusiones a que llegue no podrán significar un retardo en el ritmo de adopción de decisiones de los órganos del Acuerdo, como tampoco modificación alguna de las Decisiones ya adoptadas por la Comisión".

En su Séptimo Período de Sesiones Ordinarias, la Comisión conoció el informe del Grupo de Trabajo y expresó formalmente al gobierno de Venezuela su deseo de iniciar negociaciones encaminadas a establecer las condiciones de su incorporación al Acuerdo de Cartagena ^{120/}. El 2 de diciembre de ese mismo año, el gobierno de Venezuela, por intermedio de su canciller Aristides Calvani, aceptó la invitación.

El 17 de marzo de 1972 se iniciaron oficialmente, en el curso del Octavo Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia, las conversaciones formales para definir la incorporación de Venezuela al Acuerdo de Cartagena. Se acreditó a Julio Sosa Rodríguez como representante plenipotenciario del gobierno de Venezuela.

En su declaración inicial, este plenipotenciario ratificó una vez más la vocación integracionista de su país y señaló la necesidad de introducir modificaciones y ajustes en algunas Decisiones de la Comisión y en el propio texto del Acuerdo para hacer posible la incorporación de Venezuela. Manifestó que su país había dado importantes pasos para eliminar algunos obstáculos analizados en el Grupo de Trabajo de la Decisión 35, como era el caso de la denuncia del Convenio de Reciprocidad Comercial con los Estados Unidos de América. Agregó que se había iniciado el proceso de sustitución de la nomenclatura venezolana hacia un sistema basado en la NAS, utilizado por los países del Acuerdo.

Se aprobó un procedimiento para las negociaciones, el cual incluía ciertas normas que deberían seguir tanto la Comisión y la Junta como Venezuela. El aspecto más interesante de esas normas es el relativo al carácter confidencial que tendrían las negociaciones, para lo cual se establecía que "todas las explicaciones, posiciones o proposiciones, no podrán ser anunciadas como acuerdos preliminares en la materia respectiva, pues las mismas sólo podrán ser invocadas y consideradas como resultado final al término de las negociaciones y estarán contenidas en el texto del acuerdo a que se llegue o en el texto del Acta Final". En otro acápite se dijo que, con excepción del Acta Final, las actas sólo contendrían la indicación de

^{119/} Documento COM/V/dt. 7 de 8 de marzo de 1971.

^{120/} Decisión 42 de la Comisión, 16 de noviembre de 1971.

los temas tratados, pero no su discusión y que tanto la Comisión como el representante venezolano elaborarían sus propias versiones para fines de la negociación.

Venezuela estuvo siempre muy atenta a todo lo relacionado con el Grupo Andino mientras se desarrollaban las negociaciones para su ingreso. Designó observadores a la Tercera Reunión de Cancilleres de los Países del Grupo Andino y obtuvo una declaración de esos ministros reiterando su interés permanente por la pronta adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena, sobre la base de un acuerdo satisfactorio para las Partes ^{121/}.

En medio de la euforia causada por la aprobación del Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del sector metalmeccánico en el Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, el Invitado Especial de Venezuela, Pedro Carmona, felicitó a los Países Miembros por el paso dado pero, al mismo tiempo, dejó constancia de que la delegación que estaba negociando la incorporación de Venezuela al Acuerdo solicitaría, cuando lo estimare oportuno, la reconsideración y reformulación del programa, con miras a reflejar adecuadamente la situación real que derivaba de la inserción del aparato productivo venezolano en la estructura industrial subregional ^{122/}.

Como es lógico suponerlo, esta reserva de derechos no produjo muy buen efecto en las demás delegaciones que tenían muy frescas en la memoria las difíciles alternativas de las negociaciones para aprobar el programa. Esta posición, muy justificable desde el punto de vista venezolano, se tradujo más tarde en un elemento de incertidumbre vigente durante todo el transcurso de las negociaciones y afectó considerablemente las posibilidades de éxito del programa metalmeccánico.

Entretanto, comenzó a producirse una interesante controversia acerca del ingreso de Venezuela al Acuerdo entre los sectores privados de este país y Colombia. La Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI) abrió el fuego haciendo presente que los términos de negociación venezolanos eran inaceptables y realizó un estudio acerca de sus posibles efectos. Preocupaba especialmente a los colombianos la aplicación en Venezuela de una serie de incentivos de tipo fiscal, crediticio y bancario, como asimismo la existencia de grandes facilidades para la importación de bienes de capital, todo lo cual colocaba a la industria venezolana en una clara situación de privilegio ^{123/}.

Un despacho de Caracas aparecido en un periódico bogotano, señaló que un grupo de empresarios y profesionales venezolanos había decidido constituir un comité de análisis del Pacto Andino puesto que "el debate sobre la integración debe ser rescatado de los gabinetes de la burocracia in-

^{121/} Acta Final de la Tercera Reunión de Cancilleres de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

^{122/} Acta Final del Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión 1972.

^{123/} Diario "El Tiempo" de Bogotá. 19 de abril de 1972.

ternacional y plantearse frente a los pueblos” ^{124/}. El mismo despacho decía a continuación: “en medios políticos se comentaba que esa afirmación era “ridícula”, por cuanto a nadie se le ocurre pensar que un grupo de grandes potentados y sus amanuenses técnicos puedan asumir la representatividad de “los pueblos”. Este es simplemente — se afirma— otro intento de la derecha empresarial de ambos países (Colombia y Venezuela) para impedir la expansión del acuerdo andino, que disgusta a sus mandantes internacionales”.

En el curso de 1972, la comisión negociadora del Grupo Andino con Venezuela realizó cuatro reuniones: la primera en los días 17 y 18 de marzo; la segunda entre los días 22 y 24 de junio; la tercera entre los días 6 y 8 de septiembre; y la cuarta entre los días 4 y 6 de octubre.

La quinta reunión tuvo lugar entre el 9 de enero y el 7 de febrero de 1973. Se desarrolló a través de 16 sesiones y terminó con la adopción de la Decisión 70 por parte de la Comisión y la suscripción de dos documentos, con fecha 13 de febrero de ese mismo año:

- El Consenso de Lima, en el cual los gobiernos de los Países Miembros y el de Venezuela dan cuenta de la adhesión de este último al Acuerdo de Cartagena y de la suscripción por los demás del Instrumento Adicional resultante de las negociaciones, y
- El Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la Adhesión de Venezuela, en el que se incluyen las modificaciones y adecuaciones introducidas al Acuerdo.

Los principales problemas planteados por Venezuela —durante las negociaciones— pueden resumirse así:

a) El tema más delicado volvió a ser, al igual que en Cartagena, el número de excepciones venezolanas que los demás Países Miembros autorizarían. Los venezolanos planteaban la necesidad de contar con 450 ítems que se rebajarían a 350 y 250 en los años 1979 y 1983, respectivamente. Es decir, deseaban contar con el mismo procedimiento concedido al Perú pero con plazos de disminución mucho mayores. La fórmula de transacción estableció un número de excepciones igual al de Colombia y Chile (250 ítems) y un número adicional de 200 ítems que Venezuela utilizaría para exceptuar productos originarios de Colombia, Chile y Perú, sin que la lista aplicable a cualquiera de ellos pudiese exceder los 110 ítems. Por su parte, cada uno de los demás países, incluidos Bolivia y Ecuador, podría establecer una nueva lista de excepciones aplicable sólo a productos originarios de Venezuela, que no excediera de 30 ítems ^{125/}.

b) Venezuela deseaba incluir en el régimen de votación susceptible de veto los casos siguientes:

- Aprobar los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;

^{124/} Diario “La República” de Bogotá, 29 de abril de 1972.

^{125/} Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la Adhesión de Venezuela Artículos 2 al 5.

- Aprobar los Programas de Racionalización y Especialización; y
- Aprobar el Arancel Externo Mínimo Común y el Arancel Externo Común

La Comisión expresó su opinión contraria a la petición venezolana, ya que el régimen de veto por una sola vez había sido creado precisamente para casos como los planteados y en forma muy particular para los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Sin embargo, al final de las negociaciones la Comisión aceptó la fórmula venezolana para los dos últimos casos ^{126/}.

c) Otra preocupación manifestada por Venezuela en forma repetida y firme era la aplicación de las cláusulas de salvaguardia, especialmente la salvaguardia monetaria. Al final, como en la mayoría de los problemas de fondo, se adoptó una posición intermedia que recogía la tesis de la Junta en materia de cláusulas generales y aplicaba la idea de Venezuela en el caso de la cláusula monetaria ^{127/}.

d) Su participación en el Primer Programa Sectorial Metalmeccánico fue también una consideración muy importante para Venezuela, motivo por el cual obtuvo que la Comisión encomendase a la Junta elaborar una propuesta complementaria de las Decisiones 57 y 57a que contemplase la participación de Venezuela en dicho programa ^{128/}. Asimismo, la Comisión incluyó otras normas destinadas a clarificar lo que sucedería en el período de transición hasta la aprobación de la Decisión en cuestión.

e) Dos últimos aspectos fueron de especial interés para Venezuela en el curso de las negociaciones:

- La incorporación en la Decisión 24 de la idea de los Valores de Fomento en Cartera, como fórmula destinada a atraer utilidades no distribuidas de las empresas extranjeras sin necesidad de autorización particular ^{129/}. Esta fue una contribución de muy escaso valor porque, aparte de su detestable redacción, está lejos de constituir aliciente para el inversionista porque coloca como condición que el monto de las reinversiones automáticas sumado a las inversiones de fomento en cartera no puede exceder el 5% del capital de la empresa respectiva. No ha existido ninguna operación de este tipo hasta la fecha.
- El otro aspecto es el referente a la inclusión en la Decisión 46 de un párrafo que establecería que cada gobierno dictaría las normas relativas a la participación de sus nacionales en las EMA y a la transferencia de capitales al exterior ^{130/}.

Al terminar la Quinta Reunión se había llegado a una redacción específica de los tres documentos pero aún no existía pleno acuerdo sobre ciertos

^{126/} Ibid. Artículo 1.

^{127/} Ibid. Artículos 9, 10 y 11

^{128/} Decisión 70, artículo 27.

^{129/} Decisión 70, artículos 33 y 34.

^{130/} Decisión 70, artículo 35.

aspectos de fondo. La representación de Colombia tenía las mayores reservas. Esto motivó que se comenzaran a ejercer presiones sobre el titular de esa representación, Raúl Arbeláez, las que culminaron con una embestida a alto nivel de los presidentes de Perú Juan Velasco Alvarado y de Venezuela, Rafael Caldera.

El presidente venezolano realizó una gira por los Países Andinos y Argentina desde el 5 al 13 de febrero. Como es costumbre en este tipo de actos, en todos los países visitados se emitieron declaraciones conjuntas del presidente venezolano y los mandatarios de los respectivos países. Con la sola excepción de Colombia, en los demás países andinos se aludió al mutuo deseo de ver a Venezuela formando parte del Acuerdo de Cartagena.

El presidente Caldera llegó a Lima el 12 de febrero. Hasta ese momento Colombia mantenía pendiente su decisión frente al ingreso de Venezuela en las condiciones aceptadas por el resto de los Países Miembros. Esto indujo al presidente peruano Juan Velasco Alvarado, a realizar una gestión personal ante el presidente colombiano, Misael Pastrana, pasando por encima del representante plenipotenciario de Colombia Raúl Arbeláez, pero fracasó en su intento. Arbeláez partió inesperadamente a Bogotá el fin de semana y sostuvo allí sendas entrevistas con el canciller Vásquez Carriosa y con el presidente Pastrana. El resultado de sus gestiones fue una instrucción presidencial en el sentido de buscar una salida política. La fórmula definitiva le sería comunicada telefónicamente a las 10 de la mañana del martes siguiente.

Regresó el representante colombiano a Lima a las 22 horas del día lunes y en el aeropuerto lo aguardaban distintas personalidades con el objeto de conducirlo directamente a la sede de la Embajada de Venezuela, en la que el presidente Caldera daba una recepción en honor del presidente del Perú.

Durante la reunión, Raúl Arbeláez fue objeto de un fuerte asedio de parte de ambos mandatarios, especialmente de Velasco Alvarado. Mientras los tres se mantenían apartados intercambiando ideas, el resto de la concurrencia observaba anhelante los acontecimientos.

En esa misma oportunidad, el plenipotenciario venezolano, Julio Sosa, le propuso a Arbeláez transar en un número intermedio las excepciones que podría utilizar Venezuela y solucionar así el problema que estaba impidiendo la aceptación colombiana.

Al día siguiente, a las 10 en punto de la mañana, el presidente Pastrana y su canciller comunicaron telefónicamente a Arbeláez su aceptación y el 13 de febrero se suscribió el Consenso de Lima y el Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la adhesión de Venezuela. Ese mismo día los mandatarios de Perú y Venezuela en su declaración conjunta señalaban su apoyo al esfuerzo iniciado dentro del Acuerdo de Cartagena y expresaban su viva complacencia por la incorporación definitiva de Venezuela al Pacto Andino.

A partir de ese momento, se iniciaron las diligencias que faltaban para perfeccionar la adhesión de Venezuela las cuales se pueden resumir de la manera siguiente:

- El 20 de marzo de 1973, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC declaró la compatibilidad del Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la adhesión de Venezuela con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y con la Resolución 203 de la ALALC ^{131/}.
- En esa misma fecha, el Comité Ejecutivo Permanente declaró la compatibilidad de los términos de adhesión de Venezuela al Acuerdo de Integración Subregional ^{132/};
- El 5 de abril, el gobierno del Perú aprobó el Instrumento Adicional ^{133/};
- El 16 de mayo, el gobierno del Ecuador aprobó el Instrumento Adicional ^{134/};
- El 12 de septiembre, el gobierno de Chile aprobó el Instrumento Adicional ^{135/};
- El 26 de septiembre, el presidente de Venezuela promulgó la Ley que aprueba el Acuerdo, el Instrumento Adicional, la Decisión 70 y otras Decisiones específicas;
- El 23 de noviembre, el gobierno de Bolivia aprobó el Instrumento Adicional ^{136/};
- El 31 de diciembre, Colombia depositó en la Secretaría Ejecutiva de la ALALC los documentos de ratificación del Instrumento Adicional. Como los demás Países Miembros y Venezuela ya habían cumplido con ese trámite, a partir de esta fecha entró en vigor el mencionado documento y se perfeccionó definitivamente la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena.

La incorporación del Sexto País Miembro tuvo incluso repercusiones en el funcionamiento material de los órganos del Acuerdo. El gobierno de Venezuela se comprometió a efectuar un aporte especial de un millón de dólares, destinado casi en un cincuenta por ciento a la construcción de los pisos 6 y 7 del edificio de la Junta.

^{131/} Resolución 292 del Comité Ejecutivo Permanente.

^{132/} Resolución 293 del Comité Ejecutivo Permanente.

^{133/} Decreto Ley 19.979.

^{134/} Decreto 531.

^{135/} Decreto 485 de Relaciones Exteriores.

^{136/} Decreto Supremo 11.189.

Tercer Período: La Crisis

ELEMENTOS DE LA CRISIS

En 1976, el Grupo Andino se vió abocado a la más seria crisis de su corta vida. En ella se enfrentaron dos tesis contradictorias que ya habían entrado en pugna al elaborarse el Acuerdo y dicen relación con la naturaleza misma del proceso de integración.

Esta crisis que gran parte de la opinión pública atribuyó a diferencias surgidas por la aplicación del Régimen Común para la Inversión Extranjera y el Arancel Externo Común, tuvo raíces más profundas que venían tomando cuerpo hacía ya algunos años y afectaban a la mayoría de los mecanismos en uso.

El análisis de la crisis puede hacerse desde diferentes puntos de vista. Hay quienes sostienen, por ejemplo, que el elemento central —y tal vez el único— fue la incompatibilidad existente entre la política económica adoptada por las autoridades chilenas y el Acuerdo de Cartagena. En opinión del autor, la actuación de Chile fue sólo el detonante que provocó el estallido final. Había otros elementos que señalaban que la crisis afectaba también a los demás países y que el retiro de Chile no iba a solucionar. Siguiendo la pauta utilizada en un trabajo que el autor realizó para la Organización de Estados Americanos y el Instituto para la Integración de América Latina, se señalan como elementos de la crisis los siguientes:

- Vencimiento de plazos establecidos en el Acuerdo.
- Tratamiento a las inversiones extranjeras.
- Papel del Arancel Externo Común.
- Fragilidad del mercado ampliado.

VENCIMIENTO DE PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL ACUERDO

Naturaleza de los plazos

El Acuerdo de Cartagena, en su carácter de tratado marco, establece algunos compromisos para cumplir dentro de plazos fijos y otros en los cuales los órganos comunitarios determinan la oportunidad para hacerlos efectivos; en función de los requerimientos del proceso. Entre los primeros, se pueden señalar las normas del Programa de Liberación y las del Arancel Externo. Ejemplo de los segundos es el artículo 89 que dispone: "los Países Miembros coordinarán sus políticas nacionales en materias financieras y de pagos, en la medida necesaria para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo".

Los compromisos internacionales sujetos a plazo pueden transformarse en arma de doble filo. Son convenientes porque permiten presionar a las autoridades encargadas de cumplirlas y evitan recurrir en cada oportunidad a interminables negociaciones en las cuales las prácticas dilatorias constituyen la mejor manera de eludir el cumplimiento del compromiso contraído. La experiencia del Grupo Andino en esta manera es bastante rica y gran parte de las Decisiones más importantes fueron aprobadas a altas horas de la madrugada del último día por estar sujetas a plazo.

El peligro del establecimiento de plazos está en que, si no se señalan claramente los efectos del incumplimiento, aparecen interpretaciones diversas que puedan poner en peligro toda la estructura de la cual forma parte dicho compromiso. Este problema suele presentarse en convenios internacionales de orden comercial, como sucedió en varias oportunidades en la ALALC.

Hay quienes opinan que el vencimiento del plazo extingue el compromiso principal. Para otros, el compromiso subsiste a menos que una norma expresa disponga otra cosa.

Uno de los trabajos realizados durante la elaboración del Proyecto de Tratado para la creación de un Tribunal de Justicia fue un ensayo de sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo. Su autor fue Francisco Villagrán Kramer, jurisconsulto guatemalteco ^{137/}. En él se distingue:

- Plazos cuyo vencimiento termina el compromiso y la competencia del órgano respectivo, a menos que los países decidan lo contrario en el seno de la Comisión, por unanimidad. Se señalan, entre otros, la aprobación del Arancel Externo Común, la aproximación al mismo por parte de los Países Miembros y su plena vigencia. (artículo 62).
- Plazos que se pueden prorrogar a su vencimiento, como sucede con la reserva para programación que puede prorrogarse de 1973 a 1975. (artículo 47).
- Plazos que pueden prorrogarse antes de su vencimiento, como sería

^{137/} F. Villagrán K. Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena, Revista de Derecho de la Integración No. 12. 1973.

mantener productos en listas de excepciones más allá de diciembre de 1990. (artículo 102).

- Plazos con vencimiento anticipado a su terminación, lo que sucede cuando la Junta excluye productos de la reserva para programación antes del 31 de diciembre de 1975. (artículo 53).
- Plazos a cuyo vencimiento subsisten ciertos efectos legales, como es el caso del Programa de Liberación aplicable a los productos que se incluyen en los tramos de la Lista Común posterior al primero. (artículo 49).

Plazos vencidos

Durante el primer período del Acuerdo la Comisión y la Junta se empeñaron en el estricto cumplimiento de sus compromisos. La Junta elaboraba sus propuestas para presentarlas a la Comisión con suficiente antelación para que fuesen analizadas por las autoridades nacionales y luego aprobadas por la Comisión dentro del plazo. A pesar de este ánimo tan positivo, hubo dos incumplimientos que, si bien no eran de gran trascendencia, debieron ser un llamado de atención a los responsables de la conducción del proceso. Las normas incumplidas fueron:

- La Comisión debía haber aprobado un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior de los Países Miembros, para ser puesto en práctica por éstos antes del 31 de diciembre de 1972. (se excluía el Arancel Externo Común).
- Antes del 31 de diciembre de 1972, la Junta debía elaborar programas iniciales en los campos de la energía, transporte y comunicaciones y tráfico fronterizo.

El primero de estos incumplimientos se justificó aduciendo que parecía inconveniente armonizar esos mecanismos e instrumentos en forma separada del Arancel Externo Común. Se creyó más aconsejable esperar hasta realizar ambas tareas en conjunto.

En cuanto a la elaboración de programas iniciales en los sectores mencionados, la Comisión y la Junta consideraron que era preciso hacer estudios muy profundos antes de decidir una estrategia subregional acerca de ellos. Los estudios realizados para elaborar las Bases para una Estrategia Subregional de Desarrollo parecían corroborar esa impresión. Dicho documento fue entregado por la Junta a los Países Miembros en marzo de 1972.

Los organismos subregionales no reaccionaron ante ese primer llamado de atención y en el segundo período del Acuerdo se producen incumplimientos de plazos que van a repercutir seriamente en el curso de la integración. En algunos casos se señala el efecto del incumplimiento mientras que en otros nada se dice al respecto.

Los plazos vencidos son:

- a) El 31 de diciembre de 1975 venció el período de reserva para programa-

ción, por lo cual los productos que aún estaban en esa condición debían cumplir el Programa de Liberación en las modalidades correspondientes. (artículo 47).

b) La Junta debía elaborar un proyecto de Arancel Externo Común antes del 31 de diciembre de 1973 y la Comisión debía aprobarla antes de los dos años siguientes a la fecha de su presentación. (artículo 62).

e) El 31 de diciembre de 1976, los Países Miembros debían iniciar un proceso de aproximación al Arancel Externo Común de los gravámenes aplicables en sus aranceles nacionales a las importaciones de fuera de la Subregión, en forma anual, lineal y automática (artículo 62).

Término del período de reserva para programación

El 31 de diciembre de 1973 finalizaba el período de reserva para programación, pero la Junta estaba facultada para prorrogarlo por dos años en favor de aquellos productos que estimase posible incluir en nuevos programas. La Junta tenía también la atribución de excluir productos de la reserva en cualquier momento si estimaba que su programación no era factible ^{138/}.

Al aprobarse el Primer Programa Metalmecánico, la Junta excluyó de la reserva algunos productos de ese sector que no fueron considerados en el Programa y no justificaban su inclusión en programas futuros. Para ello dictó la Resolución 5, modificada luego por las Resoluciones 11 y 11a.

El Acuerdo dispone que los productos excluidos de la reserva deben ajustarse de inmediato al Programa de Liberación y al Arancel Externo Común, pero no se cumplió esa disposición y estos productos quedaron, de hecho, exceptuados por todos los Países Miembros.

El 3 de enero de 1974, la Junta dictó la Resolución 17 en la que señaló que consideraba factible la inclusión en nuevos programas de la mayoría de los productos reservados y, en consecuencia, procedía la prórroga de la reserva hasta el 31 de diciembre de 1975. Sólo se exceptuaron los productos ya excluidos por la citada Resolución 11 y otros que se señalaron en un Anexo de la Resolución 17.

Producida la prórroga, la Junta dedicó todos sus esfuerzos a elaborar propuestas de programas que incluyesen el mayor número posible de productos reservados, con la intención de presentarlas a la Comisión con la antelación necesaria para que fuesen estudiados y aprobados antes del 31 de diciembre de 1975.

Se dió prioridad a la propuesta del programa automotor y los productos restantes se agruparon en los sectores químico, siderúrgico, farmacológico, electrónico, construcción naval y metalmecánico 2. Estaba además, la propuesta petroquímica ya presentada y cuya negociación continuaba.

^{138/} Acuerdo de Cartagena, artículos 47 y 53.

La Junta estaba consciente de la necesidad de aprobar el mayor número posible de programas pues de lo contrario el Acuerdo enfrentaría un grave problema. Era presumible que los países partidarios de la programación se negasen a que los productos reservados y no programados pasaran al Programa de Liberación si no se había aprobado un buen número de programas. Por otra parte, los países partidarios de la simple liberación iban a exigir el estricto cumplimiento del Acuerdo.

La Junta creía factible aprobar todas las Propuestas en estudio y, en consecuencia, no más de 100 productos restantes pasarían al Programa de Liberación.

No obstante, la Junta no logró realizar sus deseos y comenzó a vislumbrarse nítidamente la imposibilidad de aprobar los programas dentro del plazo establecido. En estas circunstancias, el 22 de octubre de 1975 presentó a la Comisión un documento que contenía una interpretación de los artículos 47, 48 y 53 del Acuerdo y cuyo objetivo era abrir una puerta al problema que se avecinaba ^{139/}. Señalaba que la obligación de cumplir el Programa de Liberación afectaba a los productos residuales de la reserva y para ello era indispensable y previa la aprobación de los programas. En otras palabras, si no se hubiere aprobado ningún programa dicha norma no podía tener aplicación.

La fórmula propuesta consistía en acordar que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial podían ser aprobados por parcialidades y que un primer acuerdo, como sería la delimitación del sector a programar, podía adquirir el carácter de aprobación de programa. En consecuencia, si la Comisión lograba precisar el ámbito de cada programa pendiente, sortearía la dificultad existente y aseguraría la opción de concluirlos en un plazo adicional.

La Comisión no acogió la idea de la Junta por considerar que el problema era demasiado delicado como para buscar salidas de carácter estrictamente jurídico. Se llegó así al 31 de diciembre de 1975 con sólo dos programas aprobados, dos propuestas pendientes desde hacía aproximadamente dos años y dos presentadas en el mismo mes de diciembre (siderurgia y electrónica).

Los principales problemas que enfrentó la Junta para cumplir con su propósito fueron:

- Dificultad para encontrar fórmulas que permitiesen la participación de todos los países en todos los programas y, por supuesto, que satisficieran en algún grado sus generalmente desmedidas aspiraciones.

Cuando se creó la herramienta de la programación conjunta en el Acuerdo, nunca se pensó en la participación de todos los países en todos los programas. La idea era, más bien, que en cada programa participaran los países que tenían ventajas comparativas en el sector que se tradujeran en beneficio subregional.

^{139/} Documento COM/XVIII/di 1, de 21 de octubre, 1975.

Existía la idea de aprobar paquetes de proyectos intersectoriales, en los cuales se buscaría la distribución equitativa de beneficios para todos los Países Miembros. Por ejemplo, parecía lógico que un país eminentemente petrolero participara decisivamente en un programa petroquímico y que la participación de un país minero fuese igualmente destacada en un programa siderúrgico.

En la práctica no fue posible usar este procedimiento pues ningún país quiso marginarse de algún sector, aun cuando no tuviese los medios necesarios para desarrollarlo.

- La falta de cooperación de las autoridades nacionales fue notoria pues no sólo retacearon su concurrencia a las reuniones convocadas por la Junta sino que, además, cada experto o delegación negociaba por su cuenta, sin recordar que esa es facultad privativa de la Comisión.

Aparte de las continuas solicitudes de postergación de las reuniones de expertos, los países comenzaron a hacerse representar en ellas por funcionarios de sus misiones diplomáticas en Lima, los cuales poco o nada podían aportar al intercambio de informaciones requerido por la Junta para su trabajo. Esta última práctica tenía por objeto evitar pronunciamientos que afectasen posteriormente la capacidad negociadora de los países.

En oportunidades, esta falta de cooperación era el resultado de la indefinición de las autoridades nacionales frente al papel que debería jugar su país en el desarrollo conjunto de determinado sector. Clara prueba de ello la constituye el Programa Petroquímico que demoró cinco años en ser aprobado, como consecuencia de la falta de definición de algunos países para establecer la prioridad de ese sector en sus planes nacionales.

- En 1974, la programación conjunta pasó a segundo plano como consecuencia de la incertidumbre surgida en torno al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros.

A comienzos de 1974, una misión chilena presidida por el ministro de Coordinación Económica, Raúl Sáez, visitó los Países Miembros. Buscaba apoyo para poder vender a inversionistas extranjeros acciones de empresas estatales, lo cual estaba expresamente prohibido en la Decisión 24 ^{140/}. Esta gestión fue seguida poco después por una visita de Gastón Illanes y José Zabala a autoridades de los otros países, llevando fórmulas concretas que no fueron aceptadas ni rechazadas.

La falta de receptividad de los demás y la escasa importancia que se dió al problema provocaron profundo malestar en algunos sectores oficiales chilenos. El 13 de julio de 1974, el gobierno dictó el Decreto Ley 600 que constituye un régimen de inversiones extranjeras diferente del de la Decisión 24 y que incluso ignora su existencia.

^{140/} El artículo 3 de la Decisión prohíbe la compra por inversionistas extranjeros de acciones, participaciones o derechos de inversionistas nacionales.

La medida provocó sorpresa y malestar en los círculos subregionales y dió pábulo a una muy bien orquestada campaña en contra de la Decisión 24 en todos los países. Hubo reuniones empresariales y se utilizaron todos los medios publicitarios para presionar a los gobiernos en la búsqueda de una reforma sustancial del Régimen Común.

La Junta salió solitariamente en defensa del Régimen Común y visitó a las más altas autoridades nacionales. La gira culminó con una entrevista con el jefe de estado chileno, General Augusto Pinochet, el 24 de octubre. Las gestiones tuvieron éxito y el coordinador de la Junta, Germánico Salgado, dió cuenta del resultado de la misión en el XVI Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Señaló que el gobierno de Chile había dictado el Decreto Ley 746, de 6 de noviembre, en el cual reconocía la plena vigencia de la Decisión 24 como parte del ordenamiento jurídico de ese país.

Lamentablemente, habían transcurrido ocho meses sin que ningún país quisiera avanzar en la consideración de un tema tan delicado como los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. La inestabilidad del Régimen Común puso en suspenso las reglas de juego que debían respaldar a los inversionistas nacionales interesados en participar en los programas, por lo que resultaba aventurado adquirir compromisos durante todo ese lapso.

- La adhesión de Venezuela al Acuerdo afectó la programación industrial conjunta desde un doble punto de vista. En primer lugar, entre el inicio de las negociaciones y el depósito de los instrumentos respectivos en la Secretaría de la ALALC, transcurrieron dos años y nueve meses, lapso en el cual resultó prácticamente imposible avanzar en la elaboración de propuestas de programas. La incertidumbre acerca del resultado de las negociaciones y del destino del mercado venezolano obligaron a postergar la consideración de todo posible programa.

En segundo lugar, en el Programa Metalmecánico aprobado, las negociaciones con Venezuela crearon incertidumbre entre los empresarios interesados en desarrollar producciones para el mercado ampliado. La Junta en sus evaluaciones detectó preocupación de los sectores gubernamentales y privados de los Países Miembros por saber en qué forma el ingreso de Venezuela iba a afectar sus asignaciones. Esta preocupación era más notoria en Bolivia y Ecuador porque, si bien la incorporación venezolana al Programa provocaba un considerable crecimiento del mercado para sus asignaciones, era evidente que debía entrarse a una renegociación que los obligaría a ceder o compartir algunas de ellas. Esto hizo que los presuntos inversionistas en tales proyectos decidieran esperar una Decisión en esta materia antes de realizar sus inversiones.

El interés de Venezuela en participar en el Programa Metalmecánico era evidente y así lo expresó en la misma Sesión en que la Comisión aprobó la Decisión 57. En esa oportunidad, el Invitado Especial de Venezuela —no era aún País Miembro— manifestó que al perfeccionarse la adhesión al Acuerdo su representación solicitaría la reconsideración

y reformulación del Programa recién aprobado, con miras a reflejar adecuadamente la situación real que derivaba de la inserción del aparato productivo venezolano en la estructura industrial subregional ^{141/}.

El Arancel Externo Común y los plazos

El Acuerdo prevé la adopción del Arancel Externo Común como consecuencia de compromisos que deben cumplirse dentro de ciertos plazos y en forma escalonada. La secuencia prevista era:

- Antes del 31 de diciembre de 1970 la Comisión debía aprobar el Arancel Externo Mínimo Común.
- El 31 de diciembre de 1971, los Países Miembros cuyos gravámenes aplicables a las importaciones de fuera de la Subregión fuesen inferiores a los del Arancel Externo Mínimo Común debían iniciar su aproximación a ellos en forma anual, lineal y automática, para estar en plena aplicación el 31 de diciembre de 1975.
- Antes del 31 de diciembre de 1973, la Junta debía elaborar un Proyecto de Arancel Externo Común y presentarlo a consideración de la Comisión.
- Dentro de los dos años siguientes a la presentación del Proyecto de la Junta, la Comisión debía aprobar el Arancel Externo Común ^{142/}.
- El 31 de diciembre de 1976, los Países Miembros debían iniciar el proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al Arancel Externo Común y cumplirlo en forma anual, lineal y automática de modo que estuviese en plena vigencia el 31 de diciembre de 1980.
- El 31 de diciembre de 1976, Bolivia y Ecuador iniciarían el proceso de adopción del Arancel Externo Común en forma anual, lineal y automática y lo completarían el 31 de diciembre de 1985.
- El 31 de diciembre de 1985, vence el plazo de la Comisión para autorizar a Bolivia y Ecuador a establecer excepciones al Arancel Externo Común que les permitan aplicar sus leyes de fomento industrial.

Como se explicó anteriormente, los plazos relativos al Arancel Externo Mínimo Común se cumplieron estrictamente, en tanto que no se cumplió ninguno de los relativos al Arancel Externo Común, ¿a qué se debió esto?

Como se trata de un conjunto de compromisos que deben cumplirse en cadena y el punto inicial es la presentación del proyecto por la Junta, bastará remitirse a este aspecto.

Consciente de las dificultades que plantea la elaboración de un Arancel Externo Común, el Acuerdo dispuso que la Junta elaborase un Proyecto con base en la experiencia resultante de la aplicación del Arancel Externo Mínimo Común y otros elementos que fuesen necesarios. Ese proyecto

^{141/} Acta Final del IX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión.

^{142/} Al establecerse el 31 de diciembre de 1973 como límite de plazo para la Junta, quedó también fijado el 31 de diciembre de 1975 para la aprobación por parte de la Comisión.

se concebía como algo muy general destinado a establecer parámetros para su posterior elaboración. Su objetivo central debía ser la determinación de la filosofía que debería informar el uso del Arancel dentro del proceso subregional.

La Junta informó a la Comisión sobre las dificultades existentes para cumplir dentro del plazo y ésta le encomendó presentar un proyecto de bases antes del 31 de diciembre de ese mismo año y la Propuesta correspondiente antes del 30 de junio de 1975. Esto daría a la Comisión un lapso prudencial para analizarla y aprobarla dentro de plazo ^{143/}.

El 31 de diciembre de 1973, la Junta entregó un proyecto de bases para la elaboración del Arancel Externo Común y su programa de trabajos. Ese proyecto no aclaró el papel del arancel y sólo se presentó para cumplir dentro del plazo un mandato del Acuerdo.

A partir de ese momento los encargados de elaborar la Propuesta dentro de la Junta se enfrascaron en gran cantidad de estudios en los que participaron destacados profesionales subregionales y de otras nacionalidades. No se puede desconocer el valor de los esfuerzos desplegados y de los resultados obtenidos, como tampoco el aporte de los asesores que colaboraron con la Junta y la magnitud de los desembolsos realizados, dentro del concierto subregional.

En innumerables oportunidades se discutió, en el seno de la Junta, sobre la función que correspondía al Arancel Externo Común y siempre se concluía que su papel era distinto en los Programas que en el resto del Programa de Liberación, y que, aun en éste, las normas de origen jugaban un importante papel.

No obstante, el Departamento encargado de la propuesta continuó haciendo ejercicios académicos que sólo satisfacían inquietudes profesionales de algunos participantes.

La indefinición conceptual y falta de pragmatismo de los encargados del tema, unidas a la indecisión de la mayoría de los países, transformó las reuniones de expertos en diálogos de sordos. Era curioso leer los informes de esos expertos y escuchar luego a las autoridades encargadas del tema en cada país en el curso de las evaluaciones realizadas por la Junta. Era frecuente encontrarse con opiniones no sólo diferentes sino contradictorias.

En una reunión celebrada con las autoridades de uno de los países de menor desarrollo económico relativo se llegó a decir que si se llevaban a la práctica las ideas que se perfilaban en los documentos de la Junta, iban a aumentar las diferencias entre ellos y los demás Países Miembros.

La Propuesta de la Junta se presentó el 31 de diciembre de 1975, último día del plazo para la aprobación por la Comisión. El documento estaba bien conformado técnicamente, pero se había producido el primer incumplimiento grave del Acuerdo.

^{143/} XI Período de Sesiones Ordinarias (del 29 de mayo al 10. de junio de 1973).

Es cierto que las autoridades nacionales prestaron poca cooperación a la Junta durante la elaboración de la Propuesta y algunas sabotearon las reuniones convocadas por ella. Es efectivo que en la mayoría de los países había una clara indefinición acerca de esta materia. Pero, es verdad también, que esa fue la primera oportunidad en que la Junta dejó de lado una de sus principales características: su pragmatismo.

Efectos del vencimiento de los plazos

El efecto es diferente según se trate del término de la reserva o del Arancel Externo Común. En el primero hay una norma que señala un efecto mientras que en el segundo caso nada se dice.

Vencimiento del período de reserva para programación

Vencido el plazo de la reserva, los productos que aún permanecían en ella —por no haber sido programados o excluidos por la Junta— debían cumplir el Programa de Liberación y las normas del Arancel Externo Mínimo Común o Arancel Externo Común, según el caso.

- Los productos no producidos en ningún país de la subregión quedarían liberados de gravámenes y prohibiciones el 31 de diciembre de 1975 y cumplirían con el Arancel Externo Mínimo Común o Arancel Externo Común, según el caso.

La Comisión debía seleccionar algunos de estos productos para ser producidos en Bolivia o Ecuador y establecer las condiciones y plazos de esa reserva.

- Los productos que se produjesen en la subregión y que, en consecuencia, habrían estado cumpliendo el Programa de Liberación general si no hubiesen sido reservados, debían incorporarse a esa modalidad del Programa de Liberación a partir del 31 de diciembre de 1975 y completarla en cinco reducciones anuales y sucesivas de 5, 10, 15, 30 y 40% respectivamente. Asimismo, debían adoptar de inmediato los niveles del Arancel Externo Mínimo Común ^{144/}.

Los problemas que planteaban el vencimiento de este plazo no eran, en consecuencia, la falta de determinación de sus efectos jurídicos sino, sus efectos económicos.

La mayoría de los Países Miembros no aceptaba el paso de los productos reservados al Programa de Liberación porque consideraban que no se había cumplido con el espíritu del Acuerdo.

Señalaban que la obligación de cumplir con las normas generales del Programa de Liberación estaba prevista para los productos que quedasen luego de haberse acordado la programación de la casi totalidad de la reserva, situación que no se había producido ^{145/}. Agregaban que el plazo de

^{144/} Acuerdo de Cartagena, artículo 53.

^{145/} Esta fundamentación ya había sido propuesta por la Junta en el documento que presentara a los países acerca de una posible interpretación de los artículos 47, 48 y 53 del Acuerdo, al cual aludió antes.

reserva contemplado en el Acuerdo había resultado demasiado corto como consecuencia de situaciones imprevistas, tales como las demoras provocadas por la adhesión de Venezuela y la dictación del Decreto Ley 600 por el gobierno de Chile.

Se había producido al fin la situación tan temida por los países partidarios de la programación conjunta y era necesario hacer frente a un problema que podía poner en peligro la estabilidad del Acuerdo.

El vencimiento del período de reserva no implica que se acabe la posibilidad de aprobar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, porque el Acuerdo establece que la Comisión podrá en cualquier momento aprobar nuevos programas y determinar las normas pertinentes ^{146/}.

El problema radica en que se pierde el uso de mecanismos que contribuyen a la efectividad de las asignaciones como es el Programa de Liberación. Su carácter irrevocable hace que, una vez iniciada la desgravación en cualquiera de sus modalidades, sólo pueda ser acelerada por acuerdo entre los Países. Se pierde, en consecuencia, la posibilidad de utilizarlo en forma diferencial para favorecer las asignaciones ^{147/}.

En todo caso, la facultad de seguir programando es aplicable a todos los productos del universo arancelario, cualquiera sea su ubicación en el Programa de Liberación, incluso a aquellos ya totalmente liberados.

Previstos los efectos del vencimiento del plazo en la forma señalada, el incumplimiento tuvo lugar al no producirse el paso de los productos reservados al Programa de Liberación.

Vencimiento del plazo para aprobar el Arancel Externo Común

Diferente es el caso del vencimiento del plazo para aprobar el Arancel Externo Común, puesto que no hay norma en el Acuerdo que señale sus efectos. Francisco Villagrán, en su trabajo de sistematización del Acuerdo, señala que este sería un plazo cuyo vencimiento termina el compromiso y la competencia del órgano respectivo, salvo que los países decidan lo contrario, en el seno de la Comisión, por unanimidad.

Subsiste, en todo caso, el compromiso de los Países Miembros de poner en aplicación un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1980, ya que ésta es la obligación principal en esta materia y el plazo para su cumplimiento está aún pendiente. Lo que habría desaparecido sería el compromiso de aprobarlos en una fecha determinada, la que podría ser establecida nuevamente por la Comisión. En esta situación, debería continuar aplicándose el Arancel Externo Mínimo Común cuya vigencia

^{146/} Acuerdo de Cartagena, artículo 48.

^{147/} Existía en la Junta una corriente de opinión que sostenía que la mayoría de las limitaciones o prohibiciones establecidas en el Acuerdo se refieren a la acción unilateral de los Países Miembros. La Comisión estaría facultada para señalar algo diferente en sus Decisiones en la medida en que representara el interés comunitario y actuara dentro del límite de sus atribuciones. Este podría ser el caso de la irrevocabilidad del Programa de Liberación, pues la Comisión podría establecer que un producto ya liberado pase a un programa y retrotraer las cosas a su estado anterior con el fin de utilizar la desgravación diferencial en beneficio de las asignaciones.

estaba prevista para el 31 de diciembre de 1975 hasta que la Comisión fijase la nueva fecha de aprobación. Si esta era posterior al 31 de diciembre de 1976, debería también establecerse la nueva fecha a partir de la cual se iniciaría la aproximación de los Países Miembros al Arancel Externo Común, desde sus aranceles nacionales.

Los plazos vencidos y la crisis

El vencimiento de plazos inició un período de inestabilidad jurídica que sólo podía subsanarse con el cumplimiento de las obligaciones pendientes, aun cuando ello se hiciese con posterioridad al plazo establecido, o introduciendo en el Acuerdo las modificaciones necesarias.

De todos los problemas pendientes, el relativo al término del período de reserva era el más delicado y se había producido a pesar de los llamados de atención formulados por la Junta y algunos representantes en diversas oportunidades, especialmente en el curso de 1975.

En el Décimo Cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, el representante peruano Contralmirante Jorge Pardi, hizo una exposición destinada a provocar alguna reacción en las demás representaciones para avanzar en la aprobación de las propuestas pendientes en el escaso tiempo que quedaba. Manifestó que desde sus inicios la tesis peruana había sido clara y definida para señalar que el esquema de integración debería incidir básicamente en el crecimiento industrial de los Países Miembros por eso, superando los viejos esquemas de la integración latinoamericana, hizo énfasis en el mecanismo de la programación industrial como el más apropiado para lograr el desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión, no dejando librado el proceso a la simple desgravación arancelaria.

Agregó: "entiende mi país, como ya lo he señalado anteriormente, que el conjunto de mecanismos del proceso de integración debe funcionar armónicamente y que si alguno de ellos, sobre todo el más importante, no opera de manera paralela con los otros, dejaríamos de cumplir a cabalidad con el compromiso establecido en el Acuerdo de Cartagena y, por lo tanto, tendríamos muy a menudo a nuestro pesar que reexaminar nuestra actitud frente a los mecanismos que sí están funcionando, para evitar caer en una situación de desequilibrio, a todas luces inconveniente, tanto desde el punto de vista nacional como de los intereses de la Subregión en su conjunto".

Entre el 23 y 24 de marzo se reunieron en la Isla Contadora, Panamá, los presidentes Alfonso López de Colombia, Carlos Andrés Pérez de Venezuela, Daniel Odúber de Costa Rica y el jefe de gobierno de Panamá, General Omar Torrijos. Los mandatarios andinos emitieron una declaración conjunta en la que confirmaron "su convicción de que la programación industrial al nivel regional constituye un elemento indispensable para lograr un tipo de integración que realice las aspiraciones de desarrollo de los países, propicie una adecuada utilización de los recursos disponibles, y fomente una industrialización eficiente y próspera". En tal sentido pun-

tualizaron "su empeño de que los acuerdos de programación se completen dentro de los plazos previstos en el Acuerdo de Cartagena" ^{148/}.

La ciudad colombiana de Santa Marta fue escenario de una nueva reunión entre los presidentes de Colombia y Venezuela, a la que concurrió también el jefe de gobierno de Panamá. Tuvo lugar entre el 27 y 30 de julio y concluyó con una declaración en la cual los mandatarios andinos expresaron su satisfacción por los progresos logrados en la programación petroquímica y acordaron establecer mecanismos de consulta que facilitasen la pronta culminación de las negociaciones, en el programa automotor ^{149/}.

Al iniciarse el Décimo Séptimo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, el Contralmirante Parodi ratificó sus anteriores conceptos y destacó la trascendencia de la reunión que se iniciaba, pues de los resultados de la negociación de los programas pendientes dependía en gran medida la suerte del proceso de integración andina. Insistió en que el propósito de consolidación del proceso andino conlleva la decisión de viabilizar la marcha conjunta y armónica de todos los mecanismos e instrumentos del Acuerdo, pues de otra manera éste "se habría desvirtuado en sus principios, estancado en su implementación y, obviamente, frustrado en la consecución de sus objetivos".

Al finalizar su intervención expresó: "señores, estoy seguro que estas palabras servirán para que se aleje de nosotros todo lo que signifique la posibilidad de una crisis que, de producirse, demostraría que no hemos estado a la altura de la esperanza de nuestros pueblos y de la fe que a ellos les anima".

Aparentemente, este llamado encontró eco en las demás representaciones y en esa Sesión se aprobó el Programa Petroquímico y se avanzó considerablemente en el Programa Automotor con la aprobación de las asignaciones. Este exitoso resultado fue celebrado con gran entusiasmo y renacieron el espíritu subregional y la confianza en la aprobación de los programas dentro de los plazos de vigencia de la reserva.

El 21 de octubre, la Junta entregó un documento en el cual expresaba su preocupación por lo que podía suceder si vencían los plazos sin aprobar nuevos programas y proponía la interpretación a los artículos 47, 48 y 53 del Acuerdo a la cual se hizo referencia anteriormente.

Sin embargo, el 9 de diciembre de 1975 se inició el Décimo Noveño Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión sin que se hubiere dado ningún paso hacia la aprobación de nuevos programas. Aún más, se había retrocedido en la consideración de la Propuesta Automotriz.

La aparición de un nuevo problema vino a complicar aun más el panorama. La falta de acuerdo para designar nuevos Miembros de la Junta creó un ambiente negativo en la Comisión e impidió que la Junta cumpliera el

^{148/} Carta Informativa oficial de la Junta No. 43, marzo de 1975.

^{149/} Carta Informativa oficial de la Junta No. 47, julio de 1975.

papel que le correspondía en la búsqueda de soluciones, como resultado de la incómoda posición en que se encontraba al haber finalizado oficialmente su período.

Esta Sesión marca la manifestación definitiva de la crisis. En ella los Países Miembros comienzan a adoptar posiciones y a hacer declaraciones que demuestran la preocupación existente y la decisión con que cada representación defiende sus intereses.

La reunión se desarrolló en dos etapas. Comenzó el 9 de diciembre y debió suspenderse el 12 como resultado de la intransigencia de los dos bandos en pugna. La segunda etapa tuvo lugar entre el 26 y el 31 de diciembre.

El 10 de diciembre, el representante venezolano, Reinaldo Figueredo hizo una exposición en la que planteó la posición de su país frente a los problemas andinos. Comenzó reconociendo el momento particularmente crítico en que se encontraba el proceso subregional y expresó: "el balance de la marcha del proceso durante el año 1975, año que había sido inicialmente concebido como el año de las definiciones, nos demuestra que pese a las manifestaciones de voluntades políticas del más alto nivel recogidas en reiteradas declaraciones de nuestros gobernantes, no hemos sido capaces de traducirlas en hechos e inclusive dar total cumplimiento a objetivos precisos establecidos por el propio Acuerdo de Cartagena".

Más adelante señaló: "debemos declarar que consideramos preocupante la situación de desorientación en la cual se encuentra sumergida la Comisión, órgano máximo del Acuerdo, así como por el progresivo desgaste a que está sometida, como producto de frecuentes discusiones estériles que reflejan una pérdida de perspectivas acerca de los trascendentales objetivos para los cuales fue concebido el Acuerdo de Cartagena. Esa circunstancia no sólo afecta la autoridad y el poder político de la Comisión, sino que, lejos de contribuir a las definiciones de política interna de nuestros países, las confunde y obstaculiza".

Para Figueredo, gran parte del origen de las discrepancias obedecía a la aparición de bloques conceptuales diferentes acerca de cómo integrarse y hacia dónde orientar el proceso, motivo por el cual pedía un análisis en conciencia para verificar si existían las condiciones necesarias para trabajar conjuntamente bajo el esquema y modelo de desarrollo concebidos y plasmados en el Acuerdo. Este modelo planteaba: "la aplicación balanceada y armónica de un conjunto de mecanismos, como la liberación comercial, la programación conjunta y la armonización de políticas, lo cual indica que no podría pretenderse aplicar tales mecanismos en forma desequilibrada como consecuencia de intereses individuales". Reforzando esta posición dijo: "la programación industrial se encuentra tan atada a la esencia misma del Acuerdo, que sería poco realista pensar en que de no llegar a concretarse un paquete representativo de programas sectoriales, los países estarían dispuestos a decidir un simple paso a la liberación del ámbito de productos originalmente reservados e inclusive a continuar dando cumplimiento al programa general de liberación del Acuerdo".

Quedaba planteada así la crisis en sus verdaderas dimensiones, ya que los problemas existentes obedecían, efectivamente, a un enfrentamiento

to de dos concepciones de desarrollo antagónicas, una de las cuales aparecía como incompatible con los enunciados originales del Acuerdo de Cartagena, tal como lo había manifestado Figueredo.

La intervención del representante venezolano pretendía provocar una reacción de las demás representaciones que condujese a una revisión a fondo de los problemas y permitiese buscar fórmulas para salir del paso o se asumiesen las responsabilidades del caso frente al fracaso de la gestión de la Comisión. Curiosamente, todas las demás representaciones se sintieron identificadas con la posición venezolana y ninguna se atrevió a expresar una opinión diferente. Cual más cual menos, todas expresaron su satisfacción ante este llamado y convinieron en que el camino señalado era el más adecuado. Para un observador independiente esta reacción sólo podría obedecer a una gran habilidad política de los participantes, a una extrema dureza de su piel o, sencillamente, a que no habían entendido nada de lo dicho. Esta interesante y valiente exposición no tuvo la repercusión esperada y cada país procedió a exponer por escrito los mismos razonamientos que ya habían expresado en diversas oportunidades en forma verbal.

Rolando Pereira, representante de Bolivia, expresó su respaldo a la declaración de Figueredo y resaltó la importancia de la programación industrial como único mecanismo efectivo para el desarrollo de su país. Hizo presente su preocupación por la tendencia de algunos países de querer convertir al Grupo Andino en algo similar a la ALALC, con objetivos y metas eminentemente comercialistas ^{150/}.

Alberto Galeano, representante de Colombia, presentó la tesis contraria cuyo fundamento era el estricto cumplimiento de los compromisos del Acuerdo. Expresó que "la importancia de los plazos dentro del Acuerdo de Cartagena ha sido, es y será fundamental ya que la automaticidad de los mismos es la característica que diferencia nuestro proceso de los mecanismos utilizados en la ALALC y tantas veces criticados por todos nosotros. En este sentido los plazos son los que deben forzar los acuerdos y no como ocurre en la ALALC que los desacuerdos son los que han venido fijando los plazos". Resaltó la diferencia que había entre el vencimiento de plazos de la reserva para programación y el de aprobación del Arancel Externo Común. El primer caso no implicaba término de la programación y no tenía mayor gravedad. El que era un verdadero problema era la aprobación del Arancel Externo Común que si era un incumplimiento grave.

Finalizó manifestando que, en virtud de la trascendencia que le concedía su gobierno a la integración subregional, "no se ahorrarán esfuerzos para exigir el cumplimiento estricto de los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de Cartagena, especialmente de aquellos que aún no han sido puestas en vigencia por los Países Miembros".

La posición chilena fue explicada por el nuevo representante de ese país, Adelio Pipino. Propuso buscar fórmulas flexibles y pragmáticas que

^{150/} Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Acta Final, Anexo IV.

dejasen en libertad a cada país para elegir su propia estrategia de desarrollo, sin que ningún miembro pudiese imponer a otro un enfoque de política económica que éste considere inapropiado.

Dijo Pipino: "en estos momentos cruciales del Pacto Andino no deben, por motivo alguno, surgir instrumentos que equivalgan a consolidar esquemas económicos fracasados y que implicaron en el caso específico de nuestro país, una estructura productiva ineficiente que nos llevó a un lento desarrollo, a una mala distribución del ingreso, a la concentración del poder económico, al poder monopólico en la industria, a un desempleo crónico y a una agricultura deprimida. Esta experiencia Chile la ha vivido, sufrido y estamos en proceso de superarla" ^{151/}.

A esta búsqueda de flexibilidad e independencia de los gobiernos respondió el nuevo representante de Perú, Contralmirante Jorge Du Bois, precisando que la posición de su país era abordar los problemas dentro del ámbito del Acuerdo de Cartagena. Por lo tanto, no debía prevalecer el interés individual de uno o más países por sobre el interés subregional. Ratificó la posición peruana acerca del funcionamiento armónico de todos los mecanismos del Acuerdo y propuso:

- Prorrogar, en dos años a lo menos, el plazo de programación;
- Aprobar un cronograma de trabajo para la aprobación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;
- Congelar el avance del Programa de Liberación por el tiempo en que se prorrogue el plazo de la programación industrial; y
- Acordar un nuevo plazo para la aprobación del Arancel Externo Común.

El 12 de diciembre ocurrió un hecho que demuestra el grado de descomposición de la Comisión. Reunidos extraoficialmente los representantes de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, decidieron suspender el desarrollo del Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión hasta el 26 de ese mismo mes, con el fin de permitir a sus gobiernos que examinaran "las implicaciones de la situación que vive el proceso" ^{152/}. Si bien los cuatro países reunían los votos necesarios para tomar esa decisión, no dejaba de ser extraño y contraproducente que el acuerdo se hubiese tomado extraoficialmente en una reunión de la cual se excluyó deliberadamente a dos Países Miembros.

Durante la suspensión se realizó una intensa actividad en la búsqueda de alguna fórmula que fuese aceptada por todos o, al menos, por la mayoría. El primer paso fue afianzar el grupo de los cuatro que habían acordado la suspensión, los que en ciertos momentos parecían ser sólo tres. Una vez logrado esto, se atacó el lado más débil de la parte contraria que era Colombia. Para ello, se provocó una entrevista de los presidentes López y Pérez en un lugar de la frontera colombo-venezolana, la Guajira.

^{151/} Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Acta Final, Anexo V.

^{152/} Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Acta Final, Anexo III.

La invitación fue cursada por el presidente venezolano y la reunión se efectuó el 21 de diciembre de 1975. Asistieron a ella Salvador Lluch y Germánico Salgado, especialmente invitados por el presidente Pérez para cooperar en la búsqueda de soluciones ^{153/}.

Al término de la reunión, ambos mandatarios enviaron un cable a sus colegas de los demás Países Miembros comunicándoles el resultado de sus conversaciones y de las coincidencias alcanzadas, que serían presentadas a la Comisión al reanudarse la Sesión ^{154/}. Las coincidencias eran:

- Proseguir con la automaticidad del Programa de Liberación y, paralelamente, definir el nuevo ámbito de la programación industrial.
- Prorrogar hasta por año y medio los plazos que regían para la programación industrial y la adopción del Arancel Externo Común.
- Para facilitar la aprobación del Programa Automotor era necesario ajustar y ampliar los convenios de coproducción ya planteados.
- Sugerían que en la elección de autoridades se diese participación a Bolivia, Perú y Venezuela como Miembros de la Junta, a Chile en el cargo de Director-Secretario de ésta y a Colombia y el Ecuador la Presidencia y Vicepresidencia Ejecutivas de la Corporación Andina de Fomento, respectivamente.

En el cable solicitaran a sus colegas recibir a los enviados especiales Alberto Galeano y Reinaldo Figueredo quienes harían una brevísima gira antes de la Sesión. La gira no se llevó a efecto por la falta de pronunciamiento de las autoridades consultadas y porque había premura por reiniciar la Sesión.

La primera reacción en los demás países fue de contrariedad ante una reunión de sólo dos jefes de estado para tratar asuntos de interés común, sin invitar a los demás o, al menos, haberles comunicado el objeto de la misma. Poco faltó para provocar una respuesta negativa que hubiese venido a complicar más el ya oscuro panorama. La propia Junta fue objeto de críticas por haber participado en esa reunión.

No obstante, lo que más molestó a los demás países y constituyó una "gaffe" de alto nivel fue haber tratado en esa reunión la distribución de cargos. Esta actitud pudo considerarse como un acto de prepotencia y afectar las relaciones entre todos los Países Miembros.

El análisis de las coincidencias entre ambos mandatarios demuestra que Venezuela había convencido a Colombia de la necesidad de prorrogar la reserva para programación y la aprobación del Arancel Externo Común. Por su parte, había cedido en:

- Proseguir sin alteración la automaticidad del Programa de Liberación.

^{153/} Felipe Salazar fue invitado pero no concurrió pues estaba cumpliendo una misión de la Junta en otro lugar.

^{154/} Carta Informativa Oficial de la Junta No. 52, diciembre 1975, pág. 5.

- Debería definirse el nuevo ámbito de la programación, es decir, debía revisarse la nómina actual para disminuirla.
- Revisión de los convenios de coproducción ya discutidos entre Venezuela y Ecuador, tal como había insistido permanentemente Colombia en las negociaciones del Programa Automotor.
- Colombia dejaba la Junta pero obtenía la presidencia de la Corporación Andina de Fomento, que era anhelada por Bolivia.

El 26 de diciembre se reanudó el Décimo Noveno Período de Sesiones Ordinarias y Adelio Pipino reiteró los planteamientos formulados en la primera etapa acerca del estricto cumplimiento de los plazos del Acuerdo. Para el representante chileno, la estabilidad jurídica era condición esencial para que el Pacto Andino proyectara una imagen de respeto y credibilidad hacia el exterior.

Esta intervención estaba destinada a fijar la posición chilena en materia de Arancel Externo Común, que consistía esencialmente en definir a priori el grado de ineficiencia que la subregión estaba dispuesta a aceptar. La representación chilena proponía que el Arancel Externo Común fuese igual a la protección efectiva más baja existente para cada producto en la subregión. Los países que necesitaran mayor protección podrían utilizar instrumentos para-arancelarios en la magnitud que desearan. Para que la estructura arancelaria fuese coherente, era necesario que los niveles de gravámenes de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se ajustaran a las mismas normas del arancel externo general.

La sesión transcurrió sin lograr ningún acercamiento entre la posición de Colombia y Chile y la del resto. Al finalizar, cada grupo de países presentó su propio proyecto modificadorio del Acuerdo en materia de plazos vencidos. Ambos presentaban similitudes formales pero mantenían sus diferencias de fondo.

El proyecto colombiano-chileno incluyó elementos que no estaban en el Acuerdo y tampoco habían sido considerados por los demás países:

- Antes del 30 de junio de 1976, la Comisión debería excluir de la reserva para programación los productos que considerase no susceptibles de programarse. Estos cumplirían el Programa de Liberación establecido en el Acuerdo a partir del 1o. de julio de 1976.
- La Junta debería presentar sus propuestas de programas antes del 30 de septiembre de 1976.
- La vigencia del Arancel Externo Mínimo Común se prorrogaría hasta la fecha de inicio del proceso de aproximación al Arancel Externo Común.

La representación chilena propuso que el Arancel Externo Mínimo Común determinaría una protección efectiva máxima de 45%. Esta propuesta no fue acompañada por Colombia.

En el cuadro No. 1 se comparan los plazos establecidos en el Acuerdo y los propuestos en ambos proyectos. Se denomina Proyecto I al de Boli-

via, Ecuador, Perú y Venezuela, y Proyecto II al de Colombia y Chile. Los números entre paréntesis señalan los artículos correspondientes del Acuerdo y el guión señala que no hay norma al respecto en el texto correspondiente.

Cuadro No. 1

COMPARACION ENTRE LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL
ACUERDO Y LOS CONTENIDOS EN LOS PROYECTOS DE LOS PAISES

Materia	Acuerdo	Proyecto I	Proyecto II
1. Finalización del programa de liberación (45 y 100)			
a) Colombia, Chile, Perú y Venezuela	31-XII-1980	30-VI-1982	—
b) Bolivia y Ecuador	31-XII-1985	30-VI-1987	—
2. Finalización de la reserva para PSDI (47 prorrogada)	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1977
3. Inicio del programa de liberación de productos no incluidos en PSDI (52)	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1977
4. Inicio del programa de liberación general por Bolivia y el Ecuador (100 (f))	31-XII-1976	30-VI-1978	—
5. Plazo final para aprobar el AEC (62)	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1976
6. Inicio de aproximación al AEC (62)	31-XII-1976	30-VI-1978	30-VI-1977
7. Vigencia definitiva del AEC (61 y 104)			
a) Colombia, Chile, Perú y Venezuela	31-XII-1980	30-VI-1982	30-VI-1981
b) Bolivia y Ecuador	31-XII-1985	30-VI-1987	—
8. Vigencia de lista de excepciones (55 y 102)			
a) Colombia, Chile, Perú y Venezuela	31-XII-1985	30-VI-1987	—
b) Bolivia y Ecuador	31-XII-1990	30-VI-1992	—
9. Vigencia de facultad de Comisión para autorizar a Bolivia y Ecuador para exceptuar de proceso de aproximación al de su legislación de fomento industrial (105)	31-XII-1985	30-VI-1987	—
10. Nómina especial de exclusión de la reserva de productos no programables	—	—	30-VI-1976
11. Iniciación desgravación esos productos	—	—	1-VII-1976
12. Término desgravación esos productos	—	—	1-VII-1980
13. Plazo para que la Junta presente propuestas de PSDI	—	—	30-IX-1976

Proyecto I - El presentado por Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Proyecto II - El presentado por Colombia y Chile.

— El guión indica que en el Acuerdo o Proyecto respectivo no hay norma expresa al respecto.

() Los paréntesis señalan el artículo respectivo del Acuerdo.

Colombia y Chile aceptaban la prórroga de los plazos en materia de reserva para programación y Arancel Externo Común, pero rechazaban la del Programa de Liberación. Los plazos para aprobar el Arancel Externo Común e iniciar la aproximación a sus niveles eran sustancialmente menores que los del otro proyecto. Este aparente acercamiento movió al representante peruano a solicitar la elaboración de un documento que recogiese los puntos coincidentes y su posterior aprobación por unanimidad. Los demás aspectos serían objeto de posterior consideración. Colombia y Chile rechazaron rotundamente el procedimiento propuesto y recalcaron que su proyecto constituía un todo indisoluble, no susceptible de aprobarse parcialmente.

Como el Acuerdo disponía el paso a la desgravación de los productos reservados y no programados y el cumplimiento de este compromiso estaba en discusión, se acordó que los países se abstendrían de formular reclamos a la Junta acerca de esta situación.

Así quedaban planteados, en definitiva, los términos del problema de los plazos y también parte de los elementos de la crisis.

EL REGIMEN COMUN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS Y LA CRISIS

El Régimen Común aprobado por la Decisión 24 fue uno de los logros más importantes del Grupo Andino durante sus primeros años de vida; no sólo desde el punto de vista de su aplicación dentro del esquema de integración andino sino por sus repercusiones en otros países del Tercer Mundo que vieron en él una manifestación de rebelión de un grupo de países en desarrollo en la búsqueda de un futuro menos dependiente de las naciones industrializadas y, muy especialmente, de las grandes corporaciones transnacionales.

Estas últimas han encontrado siempre terreno fértil para sus actividades en los países latinoamericanos con la eficaz cooperación de importantes grupos de presión constituidos por autoridades fácilmente "convencibles" y con personeros del sector privado que para justificar altas remuneraciones buscan todos los resquicios posibles en sus legislaciones nacionales para aumentar los beneficios de sus mandantes. Esto ha sido comprobado fehacientemente y llevó al Senado de los Estados Unidos de Norteamérica a realizar una investigación de la acción de las grandes corporaciones, que demostró como gran número de ellas ha utilizado el soborno y las dádivas "desinteresadas" para obtener el apoyo que requieren sus planes de expansión internacional.

Por estas razones, la Decisión 24 pretendió fundamentalmente proteger a los Países Miembros a través del control de las actividades de las grandes corporaciones y del fortalecimiento del sector empresarial local, cuyas posibilidades de competencia frente a la empresa extranjera son virtualmente nulas cuando actúan sin un adecuado respaldo oficial. No se trata de un apoyo meramente financiero sino de una actitud decidida de poner al alcance de los nacionales los recursos y el ahorro interno del país, en

lugar de seguir bonificando la operación de la empresa foránea con legislaciones de excepción a las que no tiene acceso la nacional.

El sector privado, a cuya defensa estaba dirigido el Régimen Común, no supo captar su trascendencia y se hizo parte de la campaña orquestada por las grandes corporaciones que utilizaron todo su tremendo poder económico. Todo esto hizo que la Decisión 24 tuviese un distinto grado de aplicación en los Países Miembros y se mantuviera una permanente campaña de descrédito del Régimen Común en la mayoría de los periódicos de mayor circulación nacional.

Aparte de estos hechos, el Régimen Común debió enfrentar dos graves problemas que pusieron en peligro a la Decisión 24 y estuvieron a punto de afectar seriamente todo el proceso.

— Fallo de la Corte Suprema de Colombia

El 20 de enero de 1972, la Corte Suprema de Colombia acogió un recurso presentado por un abogado particular en el cual se pedía declarar inexecutable el Decreto que había puesto en aplicación la Decisión 24 en Colombia, por cuanto las normas vigentes exigían el pronunciamiento del Congreso. La Corte acogió el recurso y dejó sin valor el Decreto en cuestión, pero no afectó la validez de la Decisión 24 como norma emanada de un tratado internacional del cual Colombia era parte. La referida Decisión estaba en vigencia desde el 13 de julio de 1971 y, de acuerdo con la jurisprudencia de los tribunales colombianos, el fallo de la Corte no producía efectos retroactivos. Por lo tanto, el Decreto No. 1299 que era el impugnado había producido efectos hasta la fecha del fallo. En consecuencia, la Decisión 24 era un instrumento vigente a nivel internacional.

Se producía, no obstante, una extraña situación. La Decisión 24 tenía validez internacional y podía, por lo tanto, exigirse su aplicación por los demás Países Miembros pero sus normas no eran aplicables internamente en Colombia como consecuencia del fallo de la Corte. Sucedió entonces que no existía en Colombia ninguna norma que obligara a las empresas extranjeras a transformarse en nacionales o mixtas, por lo que podían estas mantener su calidad de extranjeras o instalarse como tales en el caso de nuevas empresas. Pero, a su vez, los productos elaborados por esas empresas no podían gozar de las ventajas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena por no cumplir con la condición de transformación impuesta por una norma internacionalmente vigente.

La preocupación que causó este fallo en las esferas gubernamentales colombianas las indujo a presentar a la aprobación del Congreso el propio Acuerdo de Cartagena que, al igual que en el caso de Chile, había sido puesto en ejecución por un simple Decreto del Poder Ejecutivo. La medida fue adoptada con el fin de evitar que la falta de aprobación del Acuerdo por parte del Congreso pudiese poner en duda el cumplimiento de compromisos futuros que, con el correr del tiempo, iban siendo cada vez más limitantes de la libertad de acción nacional.

El 21 de marzo de 1973 el Congreso dictó la Ley Octava, que fue sancionada por el Ejecutivo con fecha 14 de abril de ese mismo año. En ella se aprobó el Acuerdo de Cartagena y se facultó al Ejecutivo para poner en vigencia una serie de Decisiones entre las cuales se incluye la 24.

En todo caso, había transcurrido más de un año entre el fallo de la Corte Suprema y la sanción de la Ley Octava.

— El Decreto Ley 600 del gobierno de Chile.

Uno de los principales objetivos económicos del gobierno de la Unidad Popular era traspasar al dominio del Estado la mayor parte de la actividad industrial nacional, especialmente aquellas industrias cuyo tamaño les daba un cierto manejo monopolístico o cuya acción incidía en grado importante en la economía local. Al llevarse a la práctica esta política se produjo una serie de excesos que desembocaron en que el Estado se vió dueño de empresas que iban desde la Compañía de Aceros del Pacífico y las empresas cupríferas hasta farmacias, grifos de gasolina y otras de mínima importancia.

Al producirse el cambio de gobierno, las nuevas autoridades se encontraron con que el Estado era propietario de una gran cantidad de empresas que no podía manejar adecuadamente y colocaban un pesado fardo financiero sobre sus hombros. Aun antes de definir la política económica que habría de seguir el país más adelante, las autoridades chilenas decidieron restituir a sus antiguos propietarios aquellas empresas que les hubiesen sido quitadas en forma ilegítima. Para gran número de las restantes se dispuso la venta de las acciones del Estado a particulares, pero sólo se logró transferir una pequeña cantidad como consecuencia de la difícil situación económica por la que atravesaba el país. Tuvo entonces que seguir el Estado haciéndose cargo de estas últimas sin disponer del capital necesario para explotarlas ni del personal adecuado para mantenerlas en funcionamiento.

Por estas razones, el gobierno de Chile dispuso el envío de una misión a los demás Países Miembros para obtener su apoyo en la búsqueda de una solución razonable para sus problemas. El objetivo principal de esta misión era conseguir la autorización para vender a extranjeros acciones, participaciones o derechos del Estado en un determinado número de empresas, operación que estaba vedada en virtud de lo dispuesto en el artículo tercero de la Decisión 24.

La misión, presidida por Raúl Sáez, ministro de Coordinación Económica del nuevo gobierno, se entrevistó con diversas autoridades de los demás países y planteó el problema chileno en sus aspectos más resalantes. Las informaciones de prensa que aparecían en Chile acerca del desarrollo de la misión señalaban que se habían logrado resultados muy positivos. Diferentes eran las noticias que registraban los órganos informativos de los países visitados, en los cuales se hacía notar una buena disposición para buscar soluciones al problema chileno, pero dentro de un proceso de revisión del Régimen Común en su conjunto. Fue así como se incluyó el tema entre los puntos que debía considerar

la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de la Decisión 24, convocada originalmente para reunirse en Lima en febrero de 1973, pero que sólo logró hacerlo entre el 22 y 24 de julio de ese año.

Con el fin de asegurar la aprobación del permiso solicitado a la mayor brevedad, el gobierno de Chile envió en una nueva misión a Gastón Illanes y José Zavala, los cuales conversaron con las autoridades de los demás países sobre la base de fórmulas concretas de solución. Esta misión fue mejor acogida que la anterior y se adelantó extraoficialmente la posibilidad de una autorización específica para un número determinado de empresas, siempre que, previamente a su oferta a inversionistas extranjeros, se pusiesen en venta para ser adquiridas por inversionistas nacionales o subregionales y se cumplieran los requisitos de la Decisión 24 en cuanto a su futura transformación. Incluso, se llegó a formular la idea de promover su venta en los distintos países para evitar la compra por inversionistas extranjeros.

Desgraciadamente, estas buenas intenciones no cristalizaron y los problemas surgidos con motivo de la discusión de las propuestas automotriz y petroquímica hicieron que se fuera postergando la consideración del tema que tanto interesaba a Chile, en una actitud que se podría considerar como poco deferente de parte de los otros Países Miembros. A pesar de la buena disposición de los demás representantes para con Gastón Illanes, resultó imposible colocar el tema en la Agenda de la Comisión y el gobierno chileno, disgustado por el exceso de tramitación, dictó el Decreto Ley 600, de 13 de julio de 1974. Inútiles resultaron los esfuerzos de aquellos que en Chile defendían la búsqueda de solución por los medios regulares, pues la escasa receptividad demostrada por los representantes de los demás Países Miembros pasó decisivamente en la decisión de las autoridades chilenas.

La dictación del Decreto Ley 600 permitió realizar la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de la Decisión 24 que, como se señaló, venía posponiéndose desde el mes de febrero. Al iniciarse la misma, la delegación chilena fue requerida por las demás para hacer una exposición acerca de los alcances del Decreto Ley 600. La invitación fue aceptada por la referida delegación, previa aclaración de que el análisis del tema correspondía a la Comisión y no al Grupo de Expertos. La exposición la realizó Pedro Correa, miembro de la delegación chilena a esta reunión, el cual al concluir su exhaustiva explicación manifestó que creía haber comprobado fehacientemente que el gobierno de Chile no había infringido ninguna norma comunitaria al dictar el citado Decreto ya que era ésta una facultad privativa de esa autoridad. Al ser interpelado por las demás delegaciones para aclarar puntos que a juicio de algunos no habían quedado suficientemente explicados, manifestó que no estaba en condiciones de hacerlo y reiteró que no era esa reunión el foro indicado para ahondar en el tema. Las demás delegaciones reaccionaron suspendiendo de inmediato la reunión y acordaron no reanudarla mientras la Comisión no analizara el Decreto Ley 600 en Chile.

En esta reunión el más decidido contradictor de la posición chilena fue el delegado venezolano Iván Gabaldón y en ella comienza a traslucir-

se el cambio de posición de Colombia que en esa oportunidad se tradujo en una actitud bastante contemporizadora.

Otro elemento importante que surge de esta reunión es la alusión que hizo en un momento de su exposición el delegado chileno a la posibilidad de que en su país se interpretase que la Decisión 24 no se encontraba vigente, al haber sido aprobada por vía de un Decreto de Insistencia en tiempos de la Unidad Popular. De acuerdo con el régimen legal chileno, todo decreto debe ser cursado por la Contraloría General de la República para que tenga validez. En los casos en que existe alguna objeción, el Ejecutivo debe acatar o emitir un Decreto de Insistencia que lleva la firma de todos los ministros del gabinete y compromete su responsabilidad política. Así había sucedido en el caso de la Decisión 24 al objetar la Contraloría el Decreto 482 que disponía su vigencia, lo que obligó al Ejecutivo a dictar el Decreto de Insistencia 488. En el Décimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión que se realizó entre los días 10 y 14 y 19 y 20 de septiembre, la Junta presentó un informe a la Comisión acerca de las disposiciones legales de los Países Miembros en relación con la Decisión 24. Si bien la parte esencial del referido informe fue el análisis del Decreto Ley 600, la Junta incluyó todos los casos en los que los Países Miembros se habían apartado de las normas del Régimen Común ^{155/}.

El informe comienza indicando las dificultades que tuvo la Junta en la búsqueda de las informaciones que debían remitirle los Países Miembros acerca del cumplimiento de la Decisión 24 y los tropiezos que experimentó su aplicación en países como Colombia y Venezuela, como consecuencia de la declaratoria de la Corte Suprema en el primero de ellos y de la tardía incorporación del segundo al esquema andino. Destacó también la insuficiencia de la información recogida en la Reunión del Grupo de Expertos Gubernamentales y la necesidad de proceder en consecuencia. Al finalizar esta primera parte de carácter general, la Junta manifestó que era necesario adoptar disposiciones adicionales para solucionar problemas no previstos al momento de aprobarse la Decisión 24, como era el caso del control de los flujos financieros en aquellos países en que existía libertad de cambio.

El documento analizó las legislaciones nacionales en la forma siguiente:

a) Decreto Ley 600 del gobierno de Chile. El examen de la norma chilena está dividido en cuatro partes que son las siguientes:

- Vigencia de la Decisión 24 en Chile. Se hace un análisis cronológico de los textos legales que la pusieron en vigencia y de normas posteriores que confirmaron esa condición, como fue el caso de una opinión emitida por el Consejo de Defensa del Estado y una Circular del Servicio de Impuestos Internos. Se incluyen luego algunas consideraciones acerca de la dictación del Decreto Ley 600 y se destaca la opinión del representante chileno a la segunda reunión de expertos, en el sentido de que la Decisión 24 pudiera ser objeto de demandas de ilegalidad por haber

155/ COM/XV/di 1, de 8 de septiembre de 1974.

sido aprobada en virtud de un Decreto de Insistencia del Ejecutivo.

- El Decreto Ley 600 y el Acuerdo de Cartagena. Se analiza la obligación de los Países Miembros de poner en vigencia un Régimen Común de tratamiento a los Capitales Extranjeros, la cual se concretó a través de la Decisión 24 que se aplica a todas las inversiones extranjeras, con las excepciones y modalidades contempladas en la propia Decisión. El informe señala que el Decreto Ley 600 “se inspira en principios diferentes y aun contrarios a los que sirven de base a la Decisión 24 y se aparta substancialmente, en varios casos, de disposiciones particulares del Régimen Común. En consecuencia, no se trata solamente de interpretaciones divergentes de un mismo estatuto legal sino de regímenes diferentes. En Chile, en otras palabras, coexisten la Decisión 24 y el Decreto Ley 600 y aquella no se aplica a todas las inversiones extranjeras sino a algunas de ellas”.
- Aspectos generales del Decreto Ley 600 frente a la Decisión 24. Se plantea la existencia de diferencias de fondo entre los principios de la Decisión 24 y el Decreto Ley 600, destacándose en forma especial lo referente al principio de la no discriminación. Para la Decisión 24, la participación nacional progresiva en la actividad industrial de los Países Miembros es un elemento esencial para alcanzar el objetivo señalado en la Declaración de Bogotá de que las ventajas de la integración puedan ser aprovechadas por los capitales regionales. Asimismo, el Régimen Común está fundamentado en gran parte en la necesidad de modificar las situaciones preexistentes que concebían un tratamiento discriminatorio al capital extranjero en perjuicio del capital nacional, al conferirle al primero una serie de ventajas que no podían ser usadas por los nacionales. El Decreto Ley 600, por su parte, es discriminatorio en contra de la inversión nacional como lo demuestra la simple observación de dos de sus normas. La primera se refiere a ciertos beneficios y garantías que se conceden a los inversionistas extranjeros por su condición de tales ^{156/}. El artículo 7 del citado Decreto Ley establece el principio de la extensión en favor de los nacionales pero, para que surja el beneficio es preciso que exista previamente un inversionista extranjero al cual ya le hayan sido concedidos para que el nacional pueda solicitar su extensión. Si sólo hay nacionales, el derecho no nace.

La otra norma a la que se hizo referencia establece el derecho a la compensación de perjuicios y crea un procedimiento especial y un Tribunal ad hoc que tienen aplicación exclusivamente en beneficio de los inversionistas extranjeros.

El principio de la participación nacional progresiva que para la Decisión 24 es el elemento básico del Régimen Común, está absolutamente desvirtuado en el Decreto Ley 600 con normas que constituyen precisamente un aliciente para la desnacionalización. Así sucede con el artículo 17 que faculta al Comité para liberar total o parcialmente de gravámenes la importación de bienes de capital para el desarrollo de pro-

^{156/} Decreto Ley 600, artículos 13, 14 y 17.

yectos en los cuales haya una participación de inversión extranjera en el capital de la empresa superior al 20%. Si se da el caso de una actividad en la que sólo hay empresas nacionales éstas tendrían que vender a extranjeros un porcentaje de sus acciones en un monto superior al 20% para poder gozar de las rebajas de gravámenes ya citadas o esperar a que se instale una empresa extranjera para solicitar luego la extensión de las franquicias que ésta estuviere gozando. Esta anomalía que puso en descubierto el informe de la Junta constituye, sin lugar a dudas, un caso digno de figurar en los anales de lo increíble pero cierto.

- Aspectos particulares del Decreto Ley 600 frente a la Decisión 24. El informe revisa todos los artículos del Decreto Ley 600 que infringen normas del Régimen Común en forma expresa. Estos son principalmente los siguientes:
 - Se da el carácter de inversionista extranjero al chileno residente en el exterior por más de tres años consecutivos.
 - Incluye la tecnología intangible entre las contribuciones susceptibles de capitalizarse (infringe artículo 21).
 - Faculta al Comité de Inversiones Extranjeras para autorizar la adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o derechos de empresas que pertenezcan o en las que participen organismos o empresas del sector público chileno. (Infringe la prohibición establecida en el artículo 3).
 - Se modifican los términos de cálculo para determinar la reinversión automática de utilidades sin necesidad de autorización específica. Al referirlo al 10% del valor de la inversión extranjera original se está beneficiando, además, a las empresas con mayor proporción de capital extranjero.
 - Se faculta al Estado para conceder avales o garantías a las empresas extranjeras sobre créditos otorgados por organismos internacionales o entidades financieras oficiales externas y, asimismo, se faculta el otorgamiento de avales en los demás casos hasta la proporción en que participe la inversión nacional en el capital de la empresa respectiva.

b) Decreto Ley 09798 de Bolivia. Bolivia puso en vigencia la Decisión 24 mediante el Decreto Ley 09798 de 1971 y al hacerlo no incluyó los Anexos I y II que son parte integrante de la referida Decisión.

Hasta la fecha del informe, Bolivia era el único país que no había designado aún su organismo nacional competente, incumpliendo la obligación establecida en el artículo D) transitorio del Régimen Común.

c) Decretos 1299, 2153 y 1900 y Ley 8a. de Colombia. El informe analiza la situación producida en Colombia desde el punto de vista cronológico y agrega que el gobierno de ese país hizo uso de la facultad concedida en el artículo 44 de la Decisión 24 y excluyó de las normas pertinentes los sec-

tores de productos básicos, comercialización interna y los bancos comerciales y demás instituciones financieras.

d) Decreto Supremo 974 del Ecuador. El Ecuador puso en vigencia el Régimen Común por Decreto Supremo 974 y luego hizo uso de la facultad concedida por el artículo 44 de la Decisión 24 para excluir los sectores de productos básicos, los servicios públicos, la banca comercial y demás instituciones financieras, las empresas de transporte interno, publicidad, radioemisoras comerciales, estaciones de televisión, periódicos, revistas y la comercialización interna de productos de cualquier especie.

e) Decreto Ley 18900 y 19470 del Perú. El Gobierno del Perú puso en vigencia la Decisión 24 por medio del Decreto Ley 18900, pero emitió incluir en él los Anexos I y II de la misma que son parte integrante de su texto.

Al dictar el Decreto 19470 para reglamentar la utilización del crédito interno, el gobierno peruano se apartó de lo dispuesto en la Decisión 24 pues dispuso que las empresas extranjeras podían seguir usando el crédito interno para fomentar sus exportaciones de productos manufacturados. También concedió el mismo derecho a las empresas que hubieron celebrado con el Estado convenios para su transformación en nacionales o mixtas. Con ello infringió lo dispuesto en el artículo 17 del Régimen Común en ambos aspectos.

f) Ley aprobatoria y Decreto 62 y 63 de Venezuela. Venezuela puso en vigencia la Decisión 24 por medio de la Ley Aprobatoria de septiembre de 1973 y dictó luego los Decretos 62 y 63, de carácter reglamentario. En ambos Decretos se incorporaron disposiciones que se apartan de la Decisión 24:

- Al reglamentar la aplicación del Capítulo III de la Decisión 24, el Decreto 62 dispuso que las empresas del sector financiero se regirían por las leyes especiales vigentes en Venezuela, con lo cual creó una situación ambigua pues la facultad concedida en el artículo 44 sólo se refiere a la obligación de transformación pero deja vigente el Régimen Común en todo lo restante.
- El Decreto 63 amplió la definición que da la Decisión 24 acerca de la inversión extranjera directa, incorporando las mercancías en general.
- Se excluyen en el Decreto 63 a las empresas extranjeras en vías de transformación de la limitación establecida en la Decisión 24 para las reinversiones automáticas, en circunstancias que en el Régimen Común para gozar de ese derecho es necesario que la empresa ya esté totalmente transformada en nacional o mixta.
- El Decreto 63 se aparta de la Decisión 24 al excluir del Régimen Común ciertas inversiones extranjeras tales como las regidas por la Ley de Minas, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Turismo.

Aun cuando el informe tenía carácter genérico, la discusión se centró lógicamente sobre el Decreto Ley 600 del gobierno de Chile ya que, tal como señalara Francois Moanack, representante alterno de Venezuela, si bien todos habían cometido sus pecaditos no todos eran de la misma cuantía y

el caso chileno no admitía comparación con el resto. A este reconocimiento de culpas respondió Pedro Daza, representante alerno de Chile en esta oportunidad, señalando que él era una persona que se reconocía como agnóstica y que ignoraba todo lo referente a pecados y confesiones. Esta salida del representante chileno produjo gran hilaridad y fue como una campanada de alerta para señalar a los demás países que Chile venía bien preparado para discutir el tema que lo afectaba. La incorporación de Pedro Daza en la delegación era un signo indicativo del interés que tenían las autoridades chilenas por salir bien libradas, ya que la mayoría de los participantes conocía su habilidad como expositor repetidamente demostrada en sus largos años de permanencia en la ALALC como representante titular de Chile ante el CEP.

La excelente exposición de Daza en defensa de la legalidad de la acción chilena logró atenuar en gran medida la actitud crítica de las demás representaciones y, en determinado momento, pareció factible llegar a alguna fórmula de solución amistosa.

No obstante, a cierta altura del debate se produjo un fuerte intercambio de opiniones que culminó cuando intervino el jefe del Departamento Jurídico de la Junta, Gustavo Fernández, para dar respuesta a algunos interrogantes planteados por ciertas delegaciones en relación al documento de la Junta. Alejandro Jara, representante titular de Chile, reaccionó violentamente y, luego de señalar que no estaba dispuesto a tolerar que la Junta pusiera en tela de juicio la actuación de su país, hizo abandono de la sala de reuniones conjuntamente con el resto de su delegación ^{157/}.

En ese mismo momento terminó todo intento de seguir buscando una solución por la vía del consenso. Allí terminó también la brevísima incursión de Pedro Daza en la Comisión, dejando en suspenso lo que pudo haber sido una interesantísima polémica acerca de un tema tan apasionante como era el de la compatibilidad del Régimen Común frente al Decreto Ley 600.

La reunión se suspendió para reanudarse el 19 de septiembre sin que se hubiera logrado ningún tipo de acercamiento entre las posiciones de ambas partes. Los demás Países Miembros emitieron una declaración que se incluyó en el Acta Final de la reunión, en la que expresaron que el informe de la Junta y los exámenes, estudios y debates efectuados por los Países Miembros "han llevado a la conclusión de que el Decreto Ley 600 del Gobierno de Chile contraviene al Acuerdo de Cartagena y el espíritu y filosofía de la Decisión 24 y constituye un régimen paralelo a la misma, que ha generado internacionalmente expectativas contrarias al interés subregional". Luego de señalar que tanto la Comisión como los Países Miembros han cumplido acciones destinadas a posibilitar que el gobierno de Chile adecúe su legislación a las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Cartagena, concluyen formulándole una invitación "para que restablezca plenamente la vigencia de la Decisión 24 en ese país y ajuste sus disposiciones legales internas a las de dicha Decisión".

^{157/} En ese momento quedó la impresión de que el más sorprendido con esta actitud había sido Pedro Daza, pues demoró un tanto en reaccionar y fue el último de su delegación en salir.

La representación chilena dejó, a su vez, otra constancia en acta en la que rechaza los términos de la declaración condenatoria de parte de los demás por considerar que ese país ha mantenido en todo momento una actitud de fiel cumplimiento de sus compromisos. Según esta constancia, la Representación chilena había estado permanentemente dispuesta a buscar fórmulas de entendimiento sin que hubiera encontrado adecuado eco en las demás representaciones, las que incluso habían llegado a negarse a participar en una reunión de Jefes de Delegación solicitada por Chile como era práctica usual en estos casos. Para el representante chileno, todo lo sucedido no hacía sino confirmar la evidente necesidad de analizar profundamente la Decisión 24, con el fin de emprender a la mayor brevedad su revisión y reglamentación de modo que existiese realmente un Régimen Común en esta materia.

La Comisión encomendó a la Junta analizar la aplicación de la Decisión 24 en los Países Miembros y, con base en sus resultados, citar a una reunión extraordinaria para tratar el tema.

Germánico Salgado, en su carácter de coordinador de la Junta, realizó una visita preliminar a Chile con el fin de intercambiar ideas con autoridades de ese país. Con posterioridad, la Junta realizó una visita oficial a Chile entre los días 21 y 24 de octubre, durante la cual se entrevistó con el ministro de Coordinación Económica y con las demás autoridades chilenas que en alguna forma estaban relacionadas con las inversiones extranjeras. Durante estas reuniones, la Junta buscó la forma de solucionar el impase pero insistió en todo momento en el respeto de las obligaciones comunes. Al término de la visita, el gobierno de Chile ofreció expedir un Decreto Ley en el cual se reconocía que la Decisión 24 formaba parte del ordenamiento jurídico chileno y daba al Comité de Inversiones Extranjeras creado por el Decreto Ley 600 la condición de organismo nacional competente de la Decisión 24. Asimismo, se introducirían las modificaciones del caso en el propio Decreto Ley 600 y en otros textos jurídicos para aclarar que era ese Comité el encargado de la aplicación en el país del Régimen Común. Por último, las autoridades chilenas manifestaron que era imperioso realizar un análisis de la Decisión 24 de acuerdo con lo que informara la Junta después de su labor de evaluación de la aplicación del Régimen Común en los países, con el fin de proceder a su reglamentación común, a la aclaración de las dudas de interpretación acerca de su contenido o a su eventual reforma.

La Junta dió cuenta de su cometido en el Décimo Sexto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión, oportunidad en que el representante de Chile, Alejandro Jara, reiteró los conceptos que había emitido con anterioridad en el sentido del cabal cumplimiento de las normas comunitarias por parte de su país y señaló que con motivo de la visita de la Junta las autoridades chilenas habían decidido dilucidar de manera categórica el problema suscitado y para ello incluyeron en diversas normas legales una referencia a la Decisión 24 como parte integrante del ordenamiento jurídico nacional. Asimismo, quedaba en claro que el Decreto Ley 600 estaba destinado a ser aplicado exclusivamente en los casos de excepción del capítulo III de la Decisión 24 y ésta continuaba siendo el régimen general

en materia de inversiones extranjeras. En otra parte de su intervención el representante chileno dijo 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 superior que en caso de conflicto con la legislación interna la coloca en condiciones de primar sobre ésta".

Alejandro Jara dió cuenta de la dictación del Decreto Ley 746 por su gobierno y expresó la confianza de su delegación de que debía procederse a un pronto análisis de la Decisión 24 con miras a su reglamentación común.

Con base en estas informaciones, la Comisión emitió una declaración en la que expresó que reconocía que el Decreto Ley 746 expedido por el gobierno de Chile ponía de manifiesto que la Decisión 24 se encontraba en plena vigencia en ese país y formaba parte del ordenamiento jurídico chileno.

Asimismo, la Comisión entendía que la Decisión 24, por su calidad de compromiso internacional, tenía en todos los Países Miembros jerarquía superior a sus disposiciones internas en las materias contenidas en ella y que, en consecuencia, prevalece sobre dichas normas. Esta fue una importante declaración que la Junta consiguió obtener de todas las representaciones, pues era la primera vez que se lograba un pronunciamiento tan compromisorio en el seno del organismo máximo de la integración andina, conformado por representantes plenipotenciarios de los Países Miembros. En la misma oportunidad, la Comisión encomendó a la Junta completar el análisis de la aplicación de la Decisión 24; presentar una propuesta de reglamento común y otra destinada a alcanzar su aplicación armónica en aquellos aspectos susceptibles de suscitar problemas de interpretación; y considerar lo que fuera necesario perfeccionar.

Las materias encomendadas a la Junta serían analizadas por el Comité Consultivo, organismo que si bien está contemplado en el Acuerdo no había tenido aún la oportunidad de operar.

El Comité Consultivo se reunió el 12, 13 y 14 de noviembre con nutrida asistencia de delegados de alto nivel, entre los cuales se contaban quienes tenían a su cargo el manejo de la inversión extranjera en la mayoría de los Países Miembros.

El estudio del Comité se centró en un documento presentado por la Junta, denominado Bases para un reglamento de la Decisión 24 ^{158/}. Este documento era el resultado de un minucioso estudio realizado por la Junta con la cooperación de algunos expertos que se habían destacado en sus respectivos países por su amplio dominio de los aspectos relacionados con la inversión extranjera y su aplicación práctica. En él se incluían todas aquellas disposiciones reglamentarias que podían contribuir a su mejor y más fácil aplicación.

El documento fue discutido muy a fondo y todas las delegaciones expresaron, sus puntos de vista con absoluta claridad y apertura. Quedó en

^{158/} Papel de Trabajo CC. Doc. 24/I/1. 15 de septiembre de 1975.

claro la posición de Chile para introducir importantes modificaciones en el texto del Régimen Común y los aspectos que más lo preocupaban eran:

- La obligación de transformación de la empresa extranjera en forma indiscriminada, a juicio de la representación chilena, era contraproducente con los objetivos de la integración por cuanto obligaba a invertir los escasos ahorros nacionales en la adquisición de empresas existentes en lugar de destinar las preferentemente a la instalación de actividades industriales nuevas que contribuyeran al desarrollo conjunto. Debía limitarse la obligación de transformación sólo a aquellas empresas que quisieren gozar de los beneficios del mercado ampliado.
- La prohibición al capital extranjero de adquirir acciones, participaciones o derechos de accionistas nacionales era limitativa de las posibilidades de expansión de las industrias nacionales como resultado de la escasez de recursos locales.
- El límite de remisión de utilidades del catorce por ciento no sólo era malo porque el porcentaje elegido no tenía sustentación lógica sino, además, por ser discriminatorio en contra de los países en los cuales existe control de cambios, que son los únicos en los cuales se puede controlar su cumplimiento. Lo más grave para la delegación chilena era que la existencia de un límite incide más en un efecto de mala presentación que en el resultado práctico de su aplicación.

La delegación peruana fue la que se mantuvo más apegada a mantener la Decisión 24 en su sentido original y se negó a considerar la posibilidad de modificarla

La delegación colombiana se mostró bastante receptiva de algunas ideas expuestas por la delegación de Chile y ratificó con su posición que se estaba produciendo un cambio bastante pronunciado en los círculos oficiales de ese país en esta materia.

EL ARANCEL EXTERNO COMUN Y LA CRISIS

Con anterioridad se indicó que el incumplimiento de los plazos relacionados con el Arancel Externo Común había sido uno de los elementos de la crisis. Sin embargo, no fue ese su único aporte al conflicto ya que uno de los aspectos más difíciles de resolver era el relativo a los niveles de ese arancel y del mínimo común.

La política arancelaria de los países latinoamericanos ha sido por lo general muy similar. La situación de importaciones auspiciada por la CEPAL dió como resultado la utilización del arancel como herramienta de protección de los mercados nacionales para desarrollar actividades industriales. Por otra parte, su condición de países subdesarrollados ha obligado a varios de ellos a utilizar también el arancel para solucionar problemas de balanza de pagos, proveer ingresos fiscales o propiciar determinada estructura de consumo.

La aplicación de estas políticas ha conducido al establecimiento de aranceles de importación muy elevados y al uso de instrumentos para-arancelarios de muy variada índole, al amparo de los cuales se desarrolló una industria subregional ineficiente. De esta ineficiencia son también partícipes las empresas extranjeras que se establecieron en esos países para aprovechar un mercado cautivo sin considerar que las condiciones locales eran insuficientes para alcanzar niveles de escala convenientes.

La determinación de niveles arancelarios depende fundamentalmente del uso que quieran dar a esa herramienta los encargados de formular la política económica nacional, dentro del contexto de un grupo de políticas tales como la cambiaria, fiscal y de fomento industrial. Sin embargo, el nivel elegido es fruto de una decisión eminentemente política, ya que no existen elementos técnicos que señalen con exactitud el nivel óptimo para cada producto.

Esto, llevado a nivel de un grupo de países comprometidos en un esquema de integración, hace mucho más difícil la solución del problema.

El Acuerdo de Cartagena no señala ningún objetivo al referirse al Arancel Externo Común, al revés de lo que sucede en el caso del Arancel Externo Mínimo Común. Al referirse a este último el Acuerdo dispone que tendrá por objeto principalmente:

- a) Establecer una protección adecuada para la producción subregional;
- b) Crear progresivamente un margen de preferencia subregional;
- c) Facilitar la aprobación del Arancel Externo Común; y
- d) Estimular la eficiencia de la producción subregional.

De estos objetivos, puede sacarse la conclusión de que la función esencial del Arancel Externo Mínimo Común es proteger la producción subregional y crear condiciones para el intercambio mediante el establecimiento de un margen de preferencia en favor de los Países Miembros. Su carácter de mínimo le quita toda posibilidad de estimular la eficiencia ya que el país que lo desee puede mantener su arancel nacional por encima del mismo.

La falta de definición en el Acuerdo de los objetivos del Arancel Externo Común trajo como resultado que se reabriera la discusión acerca del papel del arancel en el proceso, especialmente en la programación sectorial. El problema se planteó con especiales caracteres en el seno de la Junta entre aquellos que pretendían colocar el Arancel Externo como un instrumento complementario de la programación sectorial y los que consideraban que el arancel era el mejor elemento para lograr una programación eficiente que permitiera a los productos subregionales competir frente a terceros, amparados en una baja protección.

Los defensores de la teoría arancelaria pura — denominados con razón arancelóratras— plantearon el tema de modo muy inteligente y evitaron que la Junta tuviese que pronunciarse sobre el problema de fondo en los documentos que se presentaron a los países y a la Comisión.

En diciembre de 1973, la Junta entregó un Proyecto de bases para la elaboración del Arancel Externo Común ^{159/}, en el que planteaba lo siguiente:

- El objetivo central del Arancel Externo Común debía ser lograr una asignación de recursos productivos que corresponda a las orientaciones comunes de desarrollo económico de la subregión. Particularmente, debería estimular la eficiencia productiva andina a nivel social y un mayor desarrollo de las exportaciones.
- Debería ser una política estable, aplicable a todo el universo arancelario, incluso los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
- Deberían contemplarse aranceles diferentes para incentivar las actividades productivas que se estimen prioritarias.
- La diferenciación de incentivos se debería hacer con base en los siguientes criterios: generación de empleo, contribución tecnológica y condición de industria incipiente.
- Deberían armonizarse todas las políticas e instrumentos para-arancelarios de que disponían los Países Miembros, de modo que el Arancel Externo Común cumpliera plenamente su objetivo de principal asignador de recursos. Los problemas de balanza de pagos, ingresos fiscales y estructuras de consumo deberían ser resueltas con otros mecanismos de política económica.

Las ideas expuestas en el referido documento fueron analizadas en diversas reuniones de expertos gubernamentales y en tres reuniones del Consejo de Comercio Exterior.

Entre el 8 y 13 de septiembre de 1975, se efectuó en Santiago una reunión de expertos gubernamentales que continuó luego la Segunda Reunión del Consejo de Comercio Exterior, entre el 15 y 17. En la exposición que hizo la Junta por intermedio del jefe de su Departamento de Política Económica, señaló: "han pasado 30 meses desde la fecha en que los expertos de los Países Miembros y del órgano técnico del Pacto Andino, junto con un grupo de 10 especialistas de reconocido prestigio internacional, representantes de todas las tendencias económicas, comenzamos a estudiar el tema del Arancel Externo Común y de los mecanismos reguladores de las importaciones. Diversas reuniones y numerosos diálogos entre los expertos nacionales y de la Junta se han celebrado desde aquella oportunidad. Por otra parte, la Junta ha podido contar para los trabajos de su responsabilidad, con el apoyo de un numeroso y muy selecto grupo de expertos, fundamentalmente de los propios Países Andinos, que le han permitido conocer muy a fondo las realidades nacionales e ir decantando las ideas que hoy se materializan en los 25 documentos que someteremos a consideración de esta Reunión. Deseo señalar en esta oportunidad el importante apoyo que nos ha prestado UNCTAD y PREALC para poder realizar los trabajos que hoy examinamos" ^{160/}.

^{159/} Documento JUN/dt. 41, 31 de diciembre de 1973.

^{160/} Documento CCE/II/Informe final. 23 de septiembre de 1975.

Aparte de la alusión un tanto curiosa a la participación de representantes de todas las tendencias económicas, los datos expuestos indican que la Junta dispuso de abundantes medios para elaborar su propuesta y produjo una gran cantidad de documentos. Como se expresó anteriormente, el trabajo realizado tiene un alto valor académico y es difícil que se vuelvan a dar las condiciones para hacer algo similar en el futuro, tanto por su elevado costo como por el tiempo que tomaría su ejecución.

Lamentablemente no era eso lo que requería el Grupo Andino. La falta de pragmatismo para enfrentar un problema que tenía un cariz marcadamente político y la obstinación en sacar adelante un proyecto que los países no estaban en condiciones de aprobar, contribuyeron a agravar un problema ya difícil.

Existían dos hechos que debieron poner sobre aviso a la Junta para no insistir en su posición.

a) Las aproximaciones y adopción del Arancel Externo Mínimo Común se habían producido con considerable retraso en la mayoría de los casos, a pesar de que la condición de mínimo es menos obligante que la de externo común. Los retrasos habían variado entre uno y quince meses y, en octubre de 1975, Venezuela no había efectuado aún ninguna de sus tres aproximaciones a pesar de que sólo faltaban dos meses para que el Arancel Externo Mínimo Común estuviera totalmente vigente.

b) En diciembre de 1971 entró en vigencia la Decisión 49 para reglamentar las normas de fomento industrial de los Países Miembros. La utilización de las rebajas y exenciones de gravámenes como herramienta de fomento por los Países Miembros hizo necesario armonizar esas políticas en lo relacionado con los gravámenes a las importaciones, con el fin de que el Arancel Externo Mínimo Común y el Arancel Externo Común tuviesen una aplicación uniforme a nivel subregional. Esta Decisión, formalmente aprobada por la Comisión, no la estaba aplicando ningún país.

En las reuniones del Consejo de Comercio Exterior se constató la existencia de dos posiciones antagónicas en materia de Arancel Externo Común. Colombia y Chile volvían a concordar en la necesidad de un arancel asignador de recursos basado en un concepto de eficiencia productiva. La coherencia que debía guardar este arancel con los demás mecanismos del Acuerdo implicaba que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial debían seguir las normas generales en esta materia, a pesar que el Acuerdo dispone otra cosa.

Bolivia, Ecuador y Perú patrocinaban niveles que hicieran posibles las producciones subregionales y defendían la facultad de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial de establecer sus propias normas al respecto.

Venezuela mantuvo una posición intermedia en lo referente a niveles, pero apoyó a los tres países anteriores en lo relativo a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

El 31 de diciembre de 1975, la Junta presentó la Propuesta 70 sobre Arancel Externo Común. Esta era la primera vez que se elaboraba todo un arancel sobre la base de un modelo de protecciones efectivas. A través de su aplicación se combinan los efectos de una política de sustitución de importaciones con la correspondiente promoción de exportaciones.

Se plantean niveles de gravámenes que permiten incentivar ciertas actividades productivas utilizando criterios como utilización de mano de obra, contribución tecnológica e industrial incipiente.

Se plantea, además, la necesidad de ir armonizando ciertas políticas que inciden en la aplicación de la política arancelaria como es el caso de los regímenes de excepción, el uso de instrumentos para-arancelarios, la política tributaria, etc.

El promedio de protección nominal de la Propuesta era de 40% y su relación con los aranceles nacionales:

- Superior a Bolivia que tenía 23%, con desviación estándar de 26%;
- Superior a Colombia que tenía 30%, con desviación estándar de 22%;
- Superior a Ecuador que tenía 31%, con desviación estándar de 35%;
- Inferior a Chile que tenía 44%, con desviación estándar de 15%;
- Inferior a Perú que tenía 69%, con desviación estándar de 71%;
- Inferior a Venezuela que tenía 49%, con desviación estándar de 91%.

El promedio general de protección efectiva de la Propuesta era de 65%, con una desviación estándar de 67%.

Tal como era de suponer, la Propuesta no dejó contento a ningún país. La discusión se centró a partir de ese momento en los niveles de propuestas.

Colombia consideró altos los niveles de la Propuesta y señaló que había en ella elementos que distorsionaban su aplicación y consagraban una discriminación en perjuicio del sector agropecuario.

En un discurso pronunciado en Medellín el 17 de septiembre de 1976 el presidente López Michelsen expresó que había una discrepancia básica en materia de arancel entre Colombia y los demás países que no habían pasado todavía por el proceso de sustitución de importaciones, pues no era posible regresar a encerrarse tras las murallas de un arancel externo común elevado en exceso para establecer un modelo de sustitución de importaciones a nivel subregional. Sostuvo que su país no podía desandar lo caminado y desproteger la agricultura en beneficio de la industria intrazonal o causarle un grave daño al encarecer en forma desmedida los implementos e insumos agrícolas, como si fuera lo mismo producirlos en Colombia que traerlos desde el último extremo del Cono Sur con todo el sobre costo que eso significa.

El cambio de gobierno y la total modificación de su política económica colocaron a Chile en una posición más radical que la de Colombia en la búsqueda de aranceles bajos. La libertad que pedía Chile para manejar sus instrumentos era absolutamente concordante con el modelo de desarrollo elegido por las nuevas autoridades de ese país, pero incompatible con la fórmula convenida en el Grupo Andino.

Para el Perú, la Propuesta representaba un avance en la materia pero era necesario introducir ajustes de orden estructural para incorporar el criterio de industria estratégica como factor de discriminación, tal como se había hecho con la industria incipiente.

También era necesario para ese país aumentar la discriminación entre bienes reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y los restantes, con el fin de desarrollar industrias propulsoras de base con eslabonamientos significativos que generen efectos multiplicadores a largo plazo en la industria, producto nacional y empleo.

Bolivia y Ecuador concordaron en gran medida con la posición peruana y reafirmaron que la producción subregional sólo era factible con protección adecuada.

Venezuela mantuvo una actitud intermedia en materia de niveles y expresó su disposición para buscar fórmulas de transacción.

FRAGILIDAD DEL MERCADO AMPLIADO

El mercado ampliado que postula el Acuerdo tiene una connotación diferente a la de otros esquemas de integración. En los primeros capítulos de este trabajo se explicó que el modelo andino no se propone alcanzar ninguno de los grados de integración calificados clásicamente como zonas de libre comercio, uniones aduaneras, etc... Su objetivo es un esquema original y ágil que permita su adecuación a la realidad subregional.

La formación de este mercado resulta de la acción simultánea y coordinada de tres mecanismos: el Programa de Liberación del intercambio, el Arancel Externo Común o Mínimo Común, según el caso, y la programación industrial conjunta.

El Programa de Liberación del Intercambio

Con anterioridad se señaló que el crecimiento del intercambio había sido positivo, cualitativa y cuantitativamente, y que pudo ser mayor a no mediar la existencia de medidas restrictivas aplicadas en gran número por los Países Miembros a las importaciones de los demás. Los incumplimientos y restricciones aumentaron paulatinamente y los países entraron en un plan de represalias que afectó considerablemente las posibilidades de una mayor expansión del comercio.

Esta actitud de incumplimiento generalizado fue destacada por la Junta, en diversas oportunidades, sin lograr reacción alguna de las autoridades oficiales nacionales. Ningún país llevó el problema a la Comisión y todos se limitaron a buscar soluciones a problemas comerciales específicos en las reuniones de las Comisiones Mixtas binacionales.

Para identificar los incumplimientos y restricciones, los funcionarios de la Junta que realizaron la evaluación del período 1970-1975 optaron por seguir la pista de cada Decreto relacionado con las desgravaciones desde el momento de su dictación hasta llegar a poder del funcionario encargado de aplicarlas. Se constató que, además de las restricciones de orden administrativo aplicadas "por insinuación de autoridades nacionales, había otras resultantes de la personal intervención de funcionarios subalternos o de demoras o extravíos ocurridos entre la dictación del Decreto y su llegada a destino.

En las entrevistas celebradas con los Agregados Comerciales de los demás en cada uno de los países visitados, se conocieron casos concretos de restricciones administrativas o trabas que no podían ser denunciadas en forma oficial por la imposibilidad de aportar pruebas suficientes, las cuales aumentaban día a día en cantidad y variedad. Entre ellas estaban: la negativa a recibir solicitudes de importación, el extravío de solicitudes en trámite o su devolución por faltas menores, la sutil recomendación del funcionario receptor de importar el mismo producto desde otro país, etc.

El incremento de incumplimientos llevó a la Junta a formar un Comité de Reclamos a nivel interno. Este recibe los reclamos que formulan los organismos nacionales de enlace y las Embajadas y Oficinas Comerciales acreditadas en Lima o actúa de oficio. Su mayor limitación está en la carencia de facultades de la Junta para exigir el cumplimiento de los compromisos y para obtener respuesta a sus consultas. Esta infortunada situación y la decisión de la Junta de evitar fricciones con los Países Miembros, se tradujeron en la ausencia total de acciones de oficio y en la búsqueda de soluciones a través de acciones oficiosas ante las autoridades correspondientes.

La dificultad para obtener oportunamente los Diarios o Gacetas Oficiales de los Países Miembros —increíble en esta era supersónica— y la falta de cooperación de las autoridades nacionales para enviar la información relativa al cumplimiento de los compromisos subregionales, hicieron que la Junta descuidara este aspecto del seguimiento.

El Comité de Reclamos hizo llegar un informe a la Junta para que ésta decidiera su envío a la Comisión. En él se indica que en septiembre de 1976 había setenta y cinco reclamaciones pendientes, veintiuna de las cuales correspondían al Programa Metalmecánico. Algunos estaban en tramitación desde 1972 y se habían paralizado ante la falta de respuesta del país al que habían sido dirigidos.

La situación por países era:

País	Reclamos formulados	Reclamos recibidos
Bolivia	22	4
Colombia	18	8
Chile	10	9
Ecuador	6	4
Perú	10	39
Venezuela	—	8

Conclusiones de este cuadro:

- El número de reclamos es bastante subido, especialmente si se considera que se trataba de incumplimientos flagrantes y de fuerte impacto en las expectativas de los afectados.
- Los más perjudicados eran Bolivia y Colombia.
- Perú era el que más reclamos había recibido.

El informe del Comité concluye que “la situación descrita anteriormente que muestra un incumplimiento generalizado de los dispositivos del Acuerdo y Decisiones de la Comisión, está generando un clima de inseguridad y desconfianza en la seriedad del proceso” ^{161/}. Había, además, otros elementos que dificultaban el intercambio subregional:

- a) La ausencia de políticas nacionales de comercio exterior consecuentes con el proceso de integración (política tributaria, de financiamiento, normas técnicas, etc....).
- b) La falta de medios de transporte marítimo y terrestre para hacer frente al intercambio subregional potencial. En el primer caso, ausencia de líneas de servicio periódico entre los puertos andinos;
- c) Las concesiones otorgadas en la ALALC limitaban considerablemente las posibilidades del intercambio subregional;
- d) La falta de una política agrícola subregional conspiró contra el desarrollo de un alto intercambio de productos agrícolas, como consecuencia de que la diferencia de climas entre los Países Miembros facilita el intercambio de distintos productos o de uno mismo en diferentes épocas del año.

El Arancel Externo Mínimo Común

Debía estar en vigencia el 31 de diciembre de 1975 luego de un proceso de aproximación anual, lineal y automático iniciado en diciembre de 1971

^{161/} La alusión es al proceso, pues el informe analiza también el cumplimiento de las Decisiones.

por los países cuyos gravámenes aplicables a las importaciones originarias de terceros fuesen inferiores a los mínimos comunes.

Su funcionamiento coordinado con el Programa de Liberación conduciría a crear un margen de preferencia en favor de la producción subregional, con el objeto de establecer condiciones para incrementar el intercambio de productos no incluidos en la reserva para programación, en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en desarrollo o en Listas de Excepciones.

La segunda evaluación de la Junta (1970-1975) señaló que todos los países habían incurrido en incumplimientos de consideración en su obligación de aproximarse a los niveles mínimos comunes. Colombia demoró doce meses en cumplir la primera aproximación; Chile demoró quince meses en realizar la segunda; Perú tardó trece, veinticinco y treinta y siete meses en su tercera, segunda y primera aproximación, respectivamente; Venezuela demoró doce y veinticinco meses en realizar las aproximaciones correspondientes a 1974 y 1973.

Además de estos incumplimientos, ningún país estaba aplicando la Decisión 49, esencial para el adecuado funcionamiento del Arancel Externo Mínimo Común. Cada gobierno continuaba utilizando exenciones y rebajas de gravámenes como principal herramienta de fomento y hacía aun más precaria la existencia de la tarifa externa mínima común.^{162/}

La programación industrial conjunta

El cumplimiento del Acuerdo implicaba que a fines de 1975, la mayoría de productos reservados estaría incorporada en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y comenzarían a producirse los primeros frutos en materia de intercambio comercial. Se esperaba un impacto decisivo de los programas en el intercambio pues los productos reservados constituían aproximadamente un 33% del universo arancelario y se iban a utilizar todas las medidas para asegurar la instalación y el efectivo aprovechamiento del mercado subregional por las plantas asignadas. En otras palabras, se había planificado una verdadera distribución de mercado. Sin embargo, hasta 1976 se habían aprobado sólo dos programas, de los cuales el Petroquímico no estaba aún en operación. Por lo tanto, al analizar los efectos de la programación en la configuración del mercado hay que referirse exclusivamente al Primer Programa Metalmecánico.

A fines de 1975 —época en que la crisis está ya en desarrollo— se había verificado la producción de 37 de las 72 unidades asignadas en el Programa y se elaboraban o ya existían proyectos de ampliación para algunas.

El intercambio comercial subregional de productos del Programa subió de 1,6 millones de dólares en 1973 a 3,7 millones en 1974 y a 7,3 millones en 1975, resultado que sin ser espectacular, presentaba un interesante ritmo de crecimiento.

^{162/} Directivas para la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial.

Los problemas que enfrentaba este intercambio eran principalmente:

a) Atraso en el cumplimiento de los compromisos. Si se toma en cuenta que este era el primer programa aprobado en el Grupo Andino, puede considerarse que el cumplimiento de compromisos fue en general aceptable. No obstante, hubo atrasos de consideración que tienen que haber afectado las posibilidades de intercambio:

- Atrasos en la incorporación de la Decisión 57 al derecho interno. En Bolivia, por ejemplo, se produjo dos y medio años después de su aprobación por la Comisión ^{163/}.
- Demora en Adoptar el Arancel Externo Común y, en consecuencia, en crear el margen de preferencia subregional.
- Aplicación de restricciones administrativas a las importaciones subregionales.

b) Incorporación de Venezuela al Programa. A pesar de los esfuerzos de la Junta no se había logrado avanzar en lo relativo a esa participación, lo cual mantenía vigentes la incógnita del mercado venezolano y la reticencia de los empresarios de los demás países para desarrollar proyectos antes de aclarar ese hecho.

c) Concesiones en la ALALC. El éxito del Programa estuvo amenazado desde un comienzo por las concesiones otorgadas por algunos Países Miembros en el seno de la ALALC a países como Argentina, Brasil o México, con anterioridad a la suscripción del Acuerdo. Estas afectaban seriamente la efectividad de algunas asignaciones puesto que ningún país andino estaba en condición de competir en condiciones de igualdad con aquellos;

d) La existencia en la mayoría de los Países Miembros de normas constitucionales que aseguraban el libre establecimiento para ejercer actividades industriales, impidió establecer el compromiso de no autorizar producciones asignadas a otros países. Por ello se recurrió al compromiso de no incentivar, que demostró a corto plazo ser insuficiente y afectó particularmente a Bolivia;

e) La falta de un mecanismo de administración ágil y dotado de medios adecuados para cumplir esa difícil misión ha sido uno de los aspectos más débiles en la marcha del Programa;

f) La falta de seriedad de las autoridades nacionales para promover el Programa a nivel interno y adoptar medidas para compatibilizar sus políticas nacionales en el sector con los objetivos subregionales. Así lo demostró la inadecuada información remitida por los Países Miembros a la Junta sobre los estudios de factibilidad, a pesar de haberse distribuido una pauta que, por cierto, no fue cumplida.

163/ Decreto 12252 del gobierno de Bolivia, 14 de febrero de 1975.

Conclusiones

El anterior análisis lleva a la conclusión de que la contribución de esos tres mecanismos a la consolidación del mercado ampliado había sido bastante modesta. Los incumplimientos y restricciones aparecidas en gran cantidad estaban creando un clima de inseguridad e incredulidad en la existencia del mercado subregional.

Los sectores entrevistados en las evaluaciones de la Junta expresaron su preocupación en tal sentido. Señalaron los industriales que sólo sería posible iniciar nuevas producciones o ampliar las existentes una vez que hubiese absoluta seguridad acerca de la real existencia del mercado subregional. Nada se podía hacer mientras su existencia continuara dependiendo del capricho de las autoridades nacionales o del estado de ánimo de un funcionario de gobierno encargado de aplicar las normas del caso.

El 11 de mayo de 1976, la Asociación Nacional de Industriales de Colombia envió una nota a la Junta en la que hacía presente su preocupación porque el constante incumplimiento de los compromisos de los países estaba provocando un retroceso en el intercambio comercial y una pérdida de confianza en los mecanismos del Acuerdo. A ello contribuía la falta de vigencia de Decisiones de especial trascendencia ya aprobadas pero que habían sido obstaculizadas muchas veces por un solo país ^{164/}.

Agregaban los industriales colombianos que la participación de la Junta sería necesaria en:

- La puesta en vigencia de las Decisiones sobre: empresas multinacionales (46); doble tributación (40); internación temporal de vehículos de uso privado (50); transporte internacional por carretera (56).
- La modificación de la Decisión 49 para que fuese realidad la armonización de las legislaciones sobre fomento industrial.
- El cumplimiento de las normas sobre Programa de Liberación, Arancel Externo Mínimo Común y programación industrial conjunta, que habían perdido su plena vigencia por falta de aplicación y señalaron:
 - Venezuela no cumplió con la aproximación al Arancel Externo Mínimo Común ni con las desgravaciones a que estaba obligada desde el 31 de diciembre de 1975. Sus aproximaciones y reducciones anteriores se hicieron parcial y tardíamente.
 - Perú estaba incumpliendo en forma total el Programa de Liberación, incluyendo los productos del Programa Metalmecánico.
 - Ecuador creó depósitos previos y recargos para la importación de productos asignados a otros países en la Decisión 57. Con posterioridad se excluyeron pero el Banco Central ignoró tal hecho y siguió aplicándolos.
- La Junta debía verificar con seriedad el inicio de las producciones comprendidas en la programación y en la reserva para Bolivia y el Ecuador,

^{164/} La Decisión 49 estaba pendiente de la sola aprobación peruana.

pues se había aceptado información inexacta proporcionada por este último en materia de fabricación de relojes de pared comprendidas en la Decisión 28 ^{165/}.

La misma preocupación fue expresada por los fabricantes de máquinas de coser de Chile, país al que se había asignado esa producción en la Decisión 57, en forma compartida con Colombia. Convocados a una reunión por la Junta con el fin de establecer los requisitos de origen para que sus productos fuesen considerados originarios de la Subregión, el empresario chileno manifestó que estaba dispuesto a cumplir todos los requisitos que se exigiesen pero para ello tenía que hacer fuertes inversiones en maquinarias para producir al nivel de escala que permitía la subregión. Agregó que el problema no era la falta de demanda sino el incumplimiento de las normas del Programa de Liberación y Arancel Externo Común.

DESARROLLO DE LA CRISIS

La crisis del Pacto Andino que, como se ha dicho, fue sólo la culminación de los problemas que venían arrastrándose desde hacía algún tiempo, se inició el 27 de febrero de 1976 con la instalación del Décimo Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión y se prolongó hasta el 30 de octubre, fecha del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena y suscripción del Protocolo Adicional por parte de los demás Países Miembros. No obstante, resulta aventurado decir que en octubre se logró la solución definitiva de los problemas que la provocaron pues su profundidad y características hacen temer que vuelvan a presentarse mientras el proceso andino no alcance la madurez y solidez que sólo provienen de la existencia de una real interdependencia entre los países participantes.

En las reuniones sostenidas durante esta etapa se produjo un hecho que incidió en gran medida en el éxito final de las deliberaciones y vino a confirmar, en cierta medida, lo que señaló en diversas partes de su informe a la Junta el grupo de funcionarios encargados de la segunda evaluación. Por insinuación de Héctor Hurtado, ministro de Hacienda de Venezuela y antiguo propulsor de la integración subregional, se decidió elevar el nivel de la Comisión designando como representantes titulares a los ministros de Estado encargados del tema en los países. Los resultados positivos de dicha medida fueron evidentes ya que habría sido imposible llegar a alguna solución si se hubiere continuado trabajando el tema dentro del nivel de incapacidad al que había llegado la Comisión y que había sido señalado por varios de los propios representantes. Lamentablemente, la medida fue sólo transitoria mientras duró el problema chileno y se volvió luego a la práctica anterior, causando preocupación a quienes consideran imprescindible reforzar la capacidad de acción de los órganos del Acuerdo.

^{165/} La Decisión 28 es aquella por la cual se reservaron algunos productos no producidos en esa fecha (diciembre 1970) para ser producidos por Bolivia y el Ecuador.

RESUMEN DE POSICIONES NACIONALES

Al analizar los elementos que configuraron la crisis se indicó en cada oportunidad la actitud que adoptaron los países frente a los problemas centrales. No obstante, el autor cree conveniente comenzar esta sección haciendo un resumen de esas posiciones, a fin de tener una visión general que ayude a comprender las reacciones que se van a producir en esta etapa.

Bolivia había mantenido permanentemente una actitud de apoyo a la programación conjunta, llegando incluso a manifestar que estaría dispuesta a revisar su decisión de permanecer en el Acuerdo si éste se transformaba en un esquema liberador del comercio similar al de la ALALC. Consideraba que los niveles del Arancel Externo Común debían ser suficientemente altos como para permitir hacer frente a las desventajas de su condición mediterránea que afectaba en gran medida sus costos de transporte hacia los demás países. En materia de la Decisión 24, su posición era bastante más débil ya que era el país que menos había avanzado en su aplicación. Buscaba más bien el establecimiento de un régimen preferencial en su favor que le permitiera incentivar las esquivas inversiones extranjeras en forma más atrayente que los demás países. El apoyo político al más alto nivel se manifestaba a menudo y los grupos que presionaban para un posible retiro del Acuerdo no habían logrado ganar terreno, a pesar que el organismo de enlace, la Secretaría de Integración, no tenía gran influencia a nivel nacional.

Colombia fue tal vez el país que mantuvo una actitud más definida en materia de desgravación y Arancel Externo Común. Desde un comienzo sus delegaciones fueron partidarias de un esquema en el cual el carácter automático de los mecanismos destinados a crear márgenes de preferencia subregional era un elemento esencial. Los mayores problemas con que tropezó la programación conjunta provinieron de la actitud colombiana, expresada a través de todas sus delegaciones, de postergar su pronunciamiento acerca de aspectos esenciales para la aprobación de los programas respectivos. Durante las negociaciones de la Propuesta automotriz la falta de definición de las delegaciones colombianas llegó a ser, por momentos, irritante. Igualmente invariable fue la consideración por parte de Colombia de que los niveles del Arancel Externo Común deberían ser más bien bajos, para permitir la existencia de una industria subregional eficiente.

Un cambio de gran magnitud en la posición colombiana se produjo frente a la Decisión 24. En un comienzo fue el país que impulsó con mayor brío los estudios y definiciones para llegar a la aprobación del Régimen Común y luego a su más estricta aplicación. A partir de la celebración del Primer Comité Consultivo, se nota una variación fundamental en sus argumentos lo cual provoca gran sorpresa a las demás delegaciones y, particularmente, a la Junta. El mayor interés de Colombia fue conferir al Régimen Común un manejo altamente discrecional de parte de las autoridades nacionales, desvirtuando la idea de su aplicación uniforme en todos los países.

Por otra parte, contrariando las manifestaciones de apoyo político emanadas de las máximas autoridades nacionales, fue posible constatar que el deseo de actuar discrecionalmente no era sólo aplicable a la Decisión 24 sino a la mayor parte de los instrumentos de política interna. Así se desprende del Plan Nacional de Desarrollo aprobado durante este período ^{166/} en el cual la integración apenas aparece mencionada.

Chile era el país que más variaciones había mostrado durante los primeros cinco años del Acuerdo. Después de haberse identificado como el socio perfecto de Colombia en los inicios del Acuerdo, pasó a constituirse en su más férreo opositor durante el gobierno de la Unidad Popular para regresar posteriormente a una posición bastante cercana a la de Colombia. Estos cambios sustanciales obedecieron a los tres cambios de gobierno acaecidos en Chile durante esos cinco años e hicieron tambalear en más de una oportunidad el proceso andino. En tiempos de Salvador Allende se habló de una posible incompatibilidad frente al Acuerdo y la misma duda se presentó frente a la política económica de las nuevas autoridades chilenas en el curso de la crisis. La idea básica chilena era transformar el Pacto Andino en un esquema de integración suficientemente flexible para que los Países Miembros pudieran aplicar libremente sus instrumentos de política económica interna. En consecuencia, eran firmes partidarios de la automaticidad y la más amplia aplicación de los mecanismos de desgravación y Arancel Externo Común con niveles realmente bajos en el caso de este último. Concordante con esa idea de flexibilidad, la nueva posición chilena en materia de inversiones extranjeras postulaba a una revisión total de la Decisión 24, pues la consideraban extremadamente rígida y contraproducente ante los requerimientos financieros para desarrollar su política económica nacional.

Ecuador fue siempre decidido defensor de la programación conjunta y de los tratamientos preferenciales que establece el Acuerdo en su favor, como era la apertura inmediata del mercado de los demás, la aplicación de márgenes de preferencia y la reserva de productos no producidos para ser desarrollados en su territorio.

Su posición no fue sin embargo la misma en relación con el Arancel Externo Común y la Decisión 24. En materia de aranceles comunes sus preferencias parecían estar en favor de niveles más bien altos pero nunca planteó una posición definitiva al respecto. En cuanto a la Decisión 24, mientras defendía la aplicación estricta de la misma en los demás países, solicitaba, al mismo tiempo, un tratamiento preferencial en su favor que le permitiera exceptuarse de algunas de sus disposiciones. Tal posición era evidentemente contradictoria con la esencia y objetivos del Régimen Común que buscaban precisamente mejorar las condiciones de negociación de los seis países frente a los inversionistas foráneos.

Como el representante del Ecuador en la Comisión era un ministro de Estado una cartera muy importante, el respaldo político estaba dado direc-

^{166/} Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978. Departamento Nacional de Planeación.

tamente por la acción de su representante, motivo por el cual el apoyo a la integración dependió en gran medida de las actitudes personales de los ministros que ocuparon esa cartera.

Perú mantuvo una línea relativamente uniforme frente al proceso, tanto en los aspectos positivos como en los otros. Fue decidido partidario de la programación conjunta y fuerte crítico de la mera liberación del intercambio. Patrocinaba un Arancel Externo Común que fuese capaz de promover una amplia actividad industrial subregional. Principal defensor de la Decisión 24 en su texto original, fue el que cumplió con mayor dedicación las normas del Régimen Común y trató de evitar la introducción de modificaciones que alteraran su filosofía central.

Sin embargo, como consecuencia de sus problemas económicos internos, fue también el país que más problemas causó al intercambio comercial subregional, incluyendo los productos incorporados en el programa metalmecánico. Si bien existió en todo momento un decidido apoyo al proceso de integración a nivel presidencial, éste no se tradujo en la práctica en medidas operativas que facilitaran el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo.

Venezuela, "benjamín" del grupo en materia de tiempo, ingresó al Grupo Andino con gran seriedad en aspectos tales como la Decisión 24, en cuya aplicación demostró gran acuciosidad y capacidad organizativa a pesar de existir en el país un régimen de total libertad cambiaria. Su posición frente a la programación conjunta fue también clara al establecer su preeminencia por sobre la simple liberación del intercambio. Sus preferencias en materia de Arancel Externo Común estaban en favor de niveles intermedios que asegurasen eficiencia pero, al mismo tiempo, permitieran el desarrollo de actividades subregionales de interés al amparo de una adecuada protección.

El apoyo de su presidente al esquema andino fue siempre bastante marcado aun cuando no se reflejara adecuadamente en las decisiones de los organismos nacionales encargados de cumplir con las obligaciones comunes, como en el caso de las aproximaciones al Arancel Externo Mínimo Común y algunas desgravaciones del Programa de Liberación.

PROYECTO DE PROTOCOLO DE LIMA

Al iniciar 1976 con un panorama tan poco alentador y ante la falta de decisión de los países para designar a los nuevos miembros de la Junta, ésta optó por intervenir más decisivamente en la búsqueda de soluciones concretas y presentó a la Comisión un proyecto de protocolo modificatorio del Acuerdo de Cartagena.

Con base en los proyectos presentados por los países y tomando en consideración las posiciones adoptadas por las distintas representaciones durante la discusión posterior, la Junta elaboró este documento incluyendo en primer lugar las modificaciones en las que estaban de acuerdo todos los países. A continuación, formuló soluciones intermedias que facilitarían

su aceptación por los Países Miembros aun cuando ninguno de ellos quedase totalmente satisfecho. La Junta prefirió actuar en el papel de amigable componedora en lugar de salir en defensa de principios que si bien eran muy importantes, su estricta aplicación podía poner en peligro la subsistencia de todo el proceso.

Del examen comparativo de los proyectos de protocolo presentados por los países y del documento de la Junta es posible deducir con toda claridad el carácter conciliador de este último. En efecto, del análisis de la fórmula propuesta por la Junta resulta:

- Fórmulas en las que todos los países estaban de acuerdo:
 - a) Prorrogar el plazo de la reserva para programación hasta el 30 de junio de 1977;
 - b) Iniciar el 30 de junio de 1977 la desgravación de los productos reservados que no hubieren sido incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial al finalizar el período de reserva;
- Fórmulas incluidas en el proyecto presentado por Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela:
 - a) Prorrogar hasta el 30 de junio de 1982 el plazo de término del Programa de Liberación para Colombia, Chile, Perú y Venezuela y hasta el 30 de junio de 1987 para Bolivia y el Ecuador;
 - b) Prorrogar hasta el 30 de junio de 1987 el plazo de vigencia de las Listas de Excepciones de Colombia, Chile, Perú y Venezuela y hasta el 30 de junio de 1992 el de Bolivia y el Ecuador.
- Fórmulas incluidas en el proyecto de Colombia y Chile, con algunas modificaciones:
 - a) Aprobar antes del 30 de junio de 1976 una nómina de productos que serían excluidos de la reserva para programación;
 - b) Adoptar el punto inicial de desgravación de esos mismos productos el 30 de junio de 1976 y suprimir los gravámenes restantes mediante seis rebajas anuales y sucesivas de cinco, diez, quince, veinte, veinticinco y veinticinco por ciento respectivamente, a partir del 30 de junio de 1977. Difería de la propuesta colombiano-chilena en que ésta distinguía entre productos producidos y no producidos y establecía normas diferentes en ambos casos ^{167/}.
 - c) Eliminar la distinción entre productos producidos y no producidos establecida en el Acuerdo y en el proyecto colombiano-chileno al referirse al Programa de Liberación de los productos reservados que no fuesen incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial al término del período de reserva, y aplicarles las cinco reducciones anuales establecidas en el Acuerdo en lugar de las cuatro que proponen Colombia y Chile.

^{167/} La proposición colombiano-chilena era que los productos no producidos se liberaran de inmediato y los demás lo harían en cinco reducciones anuales y sucesivas.

- Fórmulas que contemplan la situación especial de Bolivia y facultan ampliar su Lista de Excepciones a un nivel similar al del Ecuador. Para tal efecto ese país debería presentar una nómina antes del 31 de diciembre de 1976.

Para completar el análisis comparativo de todos los documentos mencionados, se consideró conveniente adicionar al cuadro No. 1 los plazos propuestos por la Junta, sustituyendo en esta oportunidad (Cuadro No. 2) la designación de las materias con el numeral que tiene cada una en el primer cuadro.

Cuadro No. 2

PLAZOS PREVISTOS EN EL ACUERDO, EN LOS PROYECTOS I Y II
Y EN EL DOCUMENTO DE LA JUNTA

Materia	(A)	(B)	(C)	Junta	Dif. en años
	Acuerdo	Proyecto I	Proyecto II		
1 a)	31-XII-1980	30-VI-1982	—	30-VI-1982	Igual a B
b)	31-XII-1985	30-VI-1987	—	30-VI-1987	Igual a B
2	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1977	30-VI-1977	Igual a ByC
3	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1977	30-VI-1978	1 más que ByC
4	31-XII-1976	30-VI-1978	—	30-VI-1977	1 menos que B
5	31-XII-1975	30-VI-1977	30-VI-1976	31-XII-1976	Entre ambos
6	31-XII-1976	30-VI-1978	30-VI-1977	31-XII-1977	Entre ambos
7 a)	31-XII-1980	30-VI-1982	30-VI-1981	31-XII-1982	1/2 más que B
b)	31-XII-1985	30-VI-1987	—	31-XII-1987	1/2 más que B
8 a)	31-XII-1985	30-VI-1987	—	30-VI-1987	Igual a B
b)	31-XII-1990	30-VI-1992	—	30-VI-1992	Igual a B
9	31-XII-1985	30-VI-1987	—	31-XII-1987	1/2 más que B
10	—	—	30-VI-1976	30-VI-1976	Igual a C
11	—	—	1-VII-1976	30-VI-1977	1 más que C
12	—	—	1-VII-1980	30-VI-1982	2 más que C
13	—	—	30-IX-1976	—	Sin norma

El documento presentado por la Junta fue analizado en forma muy superficial pues la mayoría de las representaciones insistió en volver a plantear sus posiciones frente a los problemas de fondo en materia de Arancel Externo Común y programación industrial. Con respecto al primero, Chile expresó que debía aprobarse el Arancel Externo Común con anterioridad a los programas sectoriales con el fin de que el arancel fuese un instrumento neutral que no discriminara entre los diversos sectores productivos. Las demás representaciones expresaron su disconformidad con la idea chilena aduciendo que representaba una modificación sustancial del Acuerdo de Cartagena que no estaban en condiciones de aceptar.

Se estudiaron también diversas fórmulas tendientes a hacer más flexible la aplicación del Arancel Externo Común entre las cuales hay que destacar la adopción de una franja arancelaria en lugar de un gravamen fijo. Esta franja —que para algunos debía ser muy limitada mientras para otros tenía que ser muy amplia— permitiría a los Países Miembros moverse con sus gravámenes nacionales dentro de los límites establecidos en ella.

Al tratarse el problema de la programación, el nuevo ministro de Industrias, Comercio e Integración de Ecuador y ex-jefe del Departamento de Industrias de la Junta, Galo Montaña, lanzó la idea de aprobar programas sectoriales en los cuales pudiesen abstenerse de participar aquellos países que así lo desearan, con el objeto de evitar que la acción de uno o dos de ellos pudiera paralizar la programación conjunta. El Acuerdo contempla esa posibilidad y precisamente esa fue la idea de sus redactores cuando se creó el mecanismo. La reacción posterior de los países, una vez puesto en marcha el proceso, condujo a la necesidad de elaborar propuestas en las que tuviesen participación todos los Países Miembros, pues ninguno de ellos deseaba quedar al margen de los programas aun cuando no contasen con las condiciones mínimas para desarrollar los proyectos que les fuesen asignados. La novedad de la fórmula ecuatoriana estaba en que no podían ser menos de cuatro los países participantes y debían establecerse garantías para aquellos que no desearan participar. También se señaló en esta oportunidad la conveniencia de adoptar medidas que hiciesen menos rígida la programación, pudiendo contemplarse plazos mayores para su cumplimiento y menos exigencias en el grado de incorporación de partes y piezas nacionales en cuanto a los requerimientos de origen.

Chile insistió una vez más en la necesidad de revisar a fondo la Decisión 24, especialmente en lo relativo al límite de remisión de utilidades, los plazos y condiciones para la transformación de las empresas extranjeras y la prohibición de compra de acciones de nacionales por parte de inversionistas extranjeros. En esta oportunidad se volvió a manifestar la intención de las demás representaciones para buscar solución al problema de la venta de acciones de propiedad del Estado de Chile a inversionistas extranjeros y por primera vez se planteó la posibilidad de que el tema fuese en forma inmediata y separada de la reglamentación conjunta de la Decisión 24.

El 3 de marzo se acordó suspender la reunión en la cual lo más destacado fue la designación por aclamación de los nuevos Miembros de la Junta, dentro del mayor espíritu de cordialidad entre los representantes. El motivo de la suspensión fue principalmente la ausencia del ministro de Economía de Chile, lo cual impidió un intercambio de ideas a nivel ministerial entre la delegación chilena y las restantes, presididas todas éstas por los respectivos secretarios de Estado.

El 30 de marzo se reanudó la reunión por un sólo día con el fin de que los nuevos miembros de la Junta pudieran asumir sus funciones, pero en esta oportunidad, con la sola excepción del Perú, los demás países se hicieron representar por funcionarios pertenecientes a las misiones diplomáticas acreditadas en Lima. Le correspondió presidir la Comisión al embajador de Colombia, Sr. Jaime Parra Ramírez, quien manifestó al referirse a la Junta saliente "Tienen ustedes asegurado noble lugar en nuestra historia: el que se reserva para quienes tomaron a su cargo la empresa efectiva de la unidad de América y supieron enaltecerla con repetidas muestras de patriotismo andino y fe en la elevada causa. Cuando pasen los tiempos y en el sosiego hogareño recuerden con emoción los avatares y episodios de su lucha podrán sentirse satisfechos, porque frente a ustedes encontrarán

agradecidos a seis pueblos que les tienden cariñosamente la mano porque supieron servirles bien” 168/.

El 6 de abril se reinició la reunión bajo la presidencia del ministro de Desarrollo Económico de Colombia, Jorge Ramírez Ocampo y con la participación del ministro de Hacienda de Bolivia, Carlos Calvo; del ministro de Economía de Chile, Sergio de Castro; del ministro de Industrias, Comercio e Integración de Ecuador, Galo Montaña; del director de Integración del Perú Contralmirante Jorge Du Bois y del ministro de Hacienda de Venezuela, Héctor Hurtado.

Con el ánimo de iniciar la reunión dentro de un ambiente propicio para buscar soluciones, el representante peruano invitó a sus colegas y a la Junta a una comida que se llevó a cabo el día en que llegó el último de los ministros de los Países Miembros. En esa comida se trataron informalmente todos los aspectos que incidían de una u otra manera en la persistencia del estado de crisis del Grupo Andino y en ella le cupo esencial actuación a Héctor Hurtado. El fue quien más empeño puso en proponer fórmulas de solución y quien más abierto se mostró hacia la posición chilena.

Al iniciarse la reunión al día siguiente se pudo observar que no era mucho lo que se había logrado avanzar como resultado de las conversaciones sostenidas durante lo que se denominó jocosamente como “la última cena”. Persistió Héctor Hurtado en su actitud conciliadora hacia Chile sin que sus esfuerzos tuviesen eco en esa representación, lo que debilitó su posición que era resistida por la mayor parte de su propia delegación, especialmente por Reinaldo Figueredo. La desilusión que le provocó el fracaso de su gestión hizo que el ministro Hurtado abandonara Lima antes del término del período de sesiones.

Pero no fue sólo Héctor Hurtado el afectado por lo que parecía un nuevo traspés de la Comisión, de mayor dimensión ahora pues los propios ministros encargados de aplicar las políticas nacionales iban a demostrar incapacidad para llegar a algún tipo de acuerdo. El ministro Ramírez Ocampo de Colombia había demostrado gran tacto político en la conducción de las reuniones en su condición de presidente de la Comisión y decidió en cierto momento que se había acabado toda posibilidad de continuar un diálogo en el que no existían interlocutores sino partes interesadas en repetir incansablemente sus monólogos y solicitó a la Junta elaborar el Acta Final de la Sesión, aun cuando en ella sólo se registrara el total fracaso de las negociaciones. Esta situación tuvo lugar al finalizar la reunión de la mañana del último día de sesiones y el proyecto de Acta Final debía ser entregado a las cuatro de la tarde de ese mismo día para ser discutido y firmado por los representantes.

Los nuevos miembros de la Junta, recién posesionados de sus cargos hacía escasamente nueve días, se vieron enfrentados en ese momento ante un hecho de extrema gravedad para el futuro del Acuerdo y no estaban lógicamente en situación de tomar decisiones personales que contribuyeran a la solución del problema, como consecuencia de su falta de dominio del

tema en el grado de profundidad que la situación exigía. Les tocó, en consecuencia, enfrentar su bautismo de fuego en la peor crisis de la historia del Grupo Andino y sin haber alcanzado aún a ponerse al tanto de todos los elementos en juego. Esto los colocó en la disyuntiva de adoptar una actitud absolutamente pasiva o confiar plenamente en los funcionarios de la Junta que habían seguido el desarrollo de los acontecimientos en forma más continua.

Los asesores jurídicos —los únicos que habían acompañado a los miembros de la Junta en estas reuniones— insistieron en la necesidad de la intervención de la Junta para evitar el fracaso de la sesión y el impacto que éste podría tener en los países y propusieron presentar a la Comisión un nuevo proyecto de protocolo que recogiera los puntos en los cuales podría lograrse avenimiento. La nueva Junta acogió la idea y luego de ofrecer su cooperación al presidente de la Comisión encomendó a los autores de la iniciativa la elaboración del documento, en una demostración de extraordinaria confianza y decisión.

Al reiniciarse la reunión de la tarde se presentó el proyecto, correspondiendo a sus autores dar las explicaciones del caso y recoger las opiniones de los ministros que pudieran servir de base para nuevas fórmulas de arreglo. Desde un comienzo fue posible notar un cambio de actitud de los países y fue así como, después de recoger aquellas ideas que parecían permitir la obtención del consenso, se llegó al final de esa misma tarde a la aprobación de la Decisión 100 con evidentes demostraciones de satisfacción por parte de la Comisión y de la Junta.

Una vez más, la Junta había contribuido a salvar un problema que amenazaba con poner a dura prueba el Acuerdo y demostraba que sin su intervención era muy difícil que los países se pusieran de acuerdo en aspectos tan trascendentales como los tratados en esta oportunidad. La nueva Junta salía muy fortalecida de esta prueba pues había mantenido su actitud pasiva, como querían los países, hasta el momento en que parecía imposible toda solución, para luego intervenir con la capacidad y decisión que siempre demostró y forma parte esencial de su condición de órgano comunitario por excelencia.

Como eran varios los aspectos comprendidos en esta crisis, la solución a que se llegó fue básicamente el resultado de la Decisión 100 pero incluyó también otros aspectos que fueron tratados por las Decisiones 97, 98, 99 y 101. Aun cuando no se había llegado a la solución definitiva de la crisis, el éxito obtenido en este Período de Sesiones concedía un respiro a los momentos de tensión vividos en los últimos meses e implicaba el acuerdo de seis países para firmar un protocolo modificadorio que restablecería la jurisdicción del proceso. El Acuerdo dispone que las modificaciones a su texto deben ser acordadas por la Comisión y propuestas a los países, con el fin de que estos suscriban los documentos necesarios ^{169/}. La Decisión 100 fue, por lo tanto, el documento aprobatorio de la Comisión y la correspondiente proposición de su firma a los gobiernos.

^{169/} Acuerdo de Cartagena. Artículo 7, literal j.

Al final de la Sesión hubo, no obstante, un momento en que volvió a aparecer el clima de molestia que por momentos se creó entre ciertas representaciones. Ello sucedió cuando la representación chilena insistió en la necesidad de realizar una revisión profunda de la Decisión 24 dentro del nuevo espíritu de flexibilidad de los mecanismos del Acuerdo. La representación de Venezuela señaló que estaba dispuesta a analizar constructivamente la solicitud de Chile para que se le autorizara un régimen de excepción de la Decisión 24 y estimaba que el Grupo de Trabajo que la Comisión había creado para estudiar el Régimen Común debía analizar: la solicitud chilena; las condiciones en las cuales Chile obtendría esa facultad; el tratamiento al capital subregional; el tratamiento al capital latinoamericano; y la capitalización de recursos de instituciones financieras internacionales que coadyuvan los esfuerzos de integración de los países en desarrollo. Retrucó Chile manifestando que no estaba solicitando un tratamiento especial sino que proponía la modificación de la Decisión para todos los Países Miembros. En el mismo sentido se pronunciaron las representaciones de Bolivia y Ecuador. El objeto de la declaración venezolana era señalarle a Chile que no insistiera en pretender aplicar a los demás fórmulas que podían ser aplicables sólo a el caso específico de ese país y que, en consecuencia, podían estudiarse a nivel de excepción. La representación chilena había expresado en diversas oportunidades que la Decisión 24 era inconveniente no sólo para Chile sino que, también para todos los demás, insinuación que fue por supuesto mal recibida por los otros representantes.

Para buscar solución a los problemas pendientes en materia de Arancel Externo Mínimo Común y Decisión 24, la Comisión creó dos Grupos de Trabajo del más alto nivel que deberían iniciar sus labores el 26 de abril y concluir las dentro de los sesenta días siguientes a la fecha indicada.

EL PAQUETE DEL ARREGLO

A continuación se analizan las Decisiones que conformaron el "paquete" del arreglo entre los Países Miembros.

Decisión 79. Autorización al Gobierno de Chile

En virtud de esta Decisión la Comisión facultó al gobierno de Chile para autorizar la venta a inversionistas extranjeros de las acciones, participaciones o derechos de propiedad de la CORFO, correspondientes a las empresas comprendidas en un anexo de esa misma Decisión. Tales empresas no podrían gozar de las ventajas del programa de liberación del Acuerdo mientras no convinieran su transformación en nacionales o mixtas.

Como esta autorización formaba parte de un conjunto de compromisos entre los cuales estaba la suscripción del Protocolo Adicional, su artículo tercero dispone que comenzará a regir a partir de la fecha en que entre en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena contenido en la Decisión 100.

Decisiones 98 y 101. Programa Especial de Apoyo a Bolivia y Tratamiento especial a Bolivia por su condición de país mediterráneo

Al iniciarse la tercera etapa del Décimo Sexto Período de Sesiones Extraordinarias, Bolivia presentó un Proyecto de Protocolo modificadorio del Acuerdo que contenía elementos relativos al tratamiento preferencial, los que fueron fríamente recibidos por las representaciones restantes. Sin embargo, Bolivia negoció hábilmente el retiro de su proyecto y obtuvo la aprobación de las Decisiones 98 y 101 que contienen elementos de gran interés para ese país. La primera se refiere a un programa especial de apoyo para que ese país: "pueda estar en condiciones de aprovechar oportuna y debidamente las asignaciones industriales que le sean otorgadas dentro de los programas sectoriales de desarrollo industrial y las ventajas del Programa de Liberación a fin de promover la expansión y diversificación de sus exportaciones". Este programa debería ser aprobado por la Comisión, a propuesta de la Junta, antes del 30 de marzo de 1976.

En la segunda de estas Decisiones Bolivia obtuvo algo que había buscado desde los tiempos de la discusión del Acuerdo sin conseguir el apoyo de los demás. En esta oportunidad logró autorización para reducir el ritmo de desgravación de su mercado para los productos de la nómina general de desgravación, de acuerdo con las normas siguientes:

- a) Bolivia solicitará a la Junta que evalúe su participación en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial cuando, a juicio de ese país, considere que no ha aprovechado los efectos de las asignaciones que le fueron otorgadas;
- b) La Junta evaluará los hechos y podrá autorizar a Bolivia para reducir el ritmo de desgravación correspondiente.

En esta Decisión destacan dos hechos que hicieron posible su aprobación. El primero, es la delegación de facultades que hace la Comisión a la Junta y que obedece tanto a la confianza general que despertaba la seriedad de su actuación, como a la desconfianza de Bolivia de dejar entregada la autorización en manos de la Comisión. En segundo lugar, fue esta la primera oportunidad en que Ecuador aceptó un tratamiento preferencial en favor de Bolivia que no alcanzara también a ese país. Ecuador había mantenido en todo momento una actitud de firme defensa del alcance del tratamiento preferencial dentro del Acuerdo y las Decisiones de la Comisión, oponiéndose en toda ocasión en que se trató de separar la situación de Bolivia para concederle a este país alguna ventaja especial. Por ello, fue grande la responsabilidad que echó sobre sus hombros Galo Montaña al aceptar en esta oportunidad el rompimiento del mencionado principio ^{170/}.

^{170/} Al respecto, una frase que se atribuía en broma a Germánico Salgado cuando se hablaba de que Ecuador ya había pasado a ser país desarrollado dentro del Grupo. Parodeando el lema: "Ecuador ha sido, es y será un país amazónico", para Germánico el lema era "Ecuador ha sido, es y será un país de menor desarrollo económico relativo".

Decisión 99. Procedimiento para la consideración de las propuestas de desarrollo industrial

Como el vencimiento de los plazos de la reserva para programación había sido uno de los problemas más graves que se pretendía resolver por medio del protocolo adicional, la Comisión decidió prevenir su repetición en el futuro y acordó pronunciarse antes del 31 de diciembre de 1976 sobre todas las propuestas de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial presentadas por la Junta antes del 31 de diciembre de 1975. Estas decían relación con los sectores automotor, siderúrgico, fertilizantes y con la incorporación de Venezuela al Primer Programa Metalmeccánico.

Con respecto al resto de sectores reservados, se ordenó a la Junta presentar sus propuestas antes del 31 de diciembre de 1976, comprometiéndose a su vez la Comisión a pronunciarse sobre ellas dentro de los noventa días siguientes a su presentación.

Decisión 100. Recomendación de suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena

Esta Decisión tenía como objetivo principal sacar al Acuerdo de su estado de incumplimiento que lo colocaba en difícil situación de subsistencia desde el punto de vista jurídico. Esto se prolongó mientras se mantuvo latente la controversia en la cual Colombia y Chile pretendían que la solución abarcara todo el paquete de problemas existentes, mientras el resto opinaba que existía un problema de prioridades que hacía necesario restituir primeramente al proceso el grado de seguridad jurídica necesario para asegurar el cumplimiento futuro de los compromisos que se contrajeran.

La Decisión 100 se elaboró tomando en consideración los elementos que permitiesen de alguna manera llegar a una solución aceptada para todos. Con base en opiniones de los propios representantes y de algunos miembros de las distintas delegaciones se elaboraron fórmulas estrictamente pragmáticas que se fueron afinando en el curso de la explicación que hizo la Junta ante la Comisión y que terminaron por ser aceptadas. La decisión de Colombia de plegarse al resto de países que estaba a favor de la firma previa del protocolo hizo posible llegar a esta solución, pues Chile se dió cuenta de que no podía seguir opiniéndose solitariamente.

Aun cuando la Decisión recogió gran parte de los elementos contenidos en el proyecto de protocolo presentado por la Junta al iniciarse el período de sesiones extraordinarias, existen otros aspectos de interés que es preciso destacar y analizar pues fueron precisamente estos los que facilitaron el acuerdo final.

- a) Se optó prorrogar por dos años los plazos establecidos en el Acuerdo, con el fin de mantener la misma coordinación original en el funcionamiento de sus distintos mecanismos.
- b) Acogiendo una fórmula planteada insistentemente por Colombia y por Chile, la Decisión estableció la franja arancelaria en materia de Arancel Externo Común en lugar de un nivel único de gravámenes. Esta franja es-

taría constituida por niveles mínimo y máximo de protección subregional que permitieran ir armonizando las políticas económicas tan dispares que existían en ese momento entre los Países Miembros.

La Junta había planteado en su documento una fórmula destinada a evitar la aprobación de la franja por considerarla inadecuada y seguro germen de futuros problemas. En ella se proponía la aprobación de un régimen de Arancel Externo Común y de un programa de adopción del mismo. Ese Régimen contemplaba la subsistencia del Arancel Externo Mínimo Común hasta 1980 para Colombia, Chile, Perú y Venezuela hasta 1982 para Bolivia y el Ecuador, fechas en que deberían esos países iniciar su aproximación al Arancel Externo Común, de modo de alcanzarlo en 1982 y 1987, respectivamente.

Desgraciadamente, todos los esfuerzos de la Junta por evitar la aprobación de la franja resultaron infructuosos y fue necesario aceptar la idea antes de convertirla en un nuevo escollo.

c) En la búsqueda de alguna fórmula que permitiera satisfacer por igual a los que deseaban mantener la programación conjunta como mecanismo central y a los que ponían su mayor esperanza en la liberación automática del intercambio, se optó por recoger la idea planteada por Galo Montañón de aprobar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en los cuales no participaran todos los Países Miembros. Aun cuando la posibilidad de celebrar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial con participación de sólo algunos países estaba contemplada en el Acuerdo, la nueva fórmula aclaraba una serie de hechos que hacían más factible su utilización. Estos pueden sintetizarse de la manera siguiente:

- Se mantiene el sistema de votación establecido en el Acuerdo que exige los dos tercios de votos afirmativos y la ausencia de voto negativo para que los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial sean aprobados sin mayor trámite.
- Se modifica el procedimiento a partir de ese momento en los casos en que existen los dos tercios de votos afirmativos pero se ha producido también algún voto negativo. En la norma original del Acuerdo, la Junta debía presentar nueva propuesta que podría ser vetada nuevamente sólo por los países que no lo hubieren hecho antes, motivo por el cual cada país tenía derecho a usar el veto en una oportunidad. La modificación introducida permite la utilización del veto en una sola oportunidad, que sería la de la primera votación. Una vez que la Propuesta ha sido presentada nuevamente por la Junta podrá aprobarse si cuenta con los dos tercios de votos afirmativos, aun cuando haya votos en contrario.
- Se introduce una segunda modificación, derivada de la anterior, en virtud de la cual el país que hubiese votado en contrario puede no participar en el programa y en tal caso sus normas no le son aplicables. Esta modificación permite que el programa tenga valor para los países que la aprobaron y está sujeta a las condiciones siguientes:
 - Deben participar a lo menos cuatro países.

- Aquellos que no participen incorporarán los productos respectivos en sus listas de excepciones y la Comisión establecerá posteriormente las normas aplicables en materia de Programa de Liberación y Arancel Externo Común. Gracias a esta ingeniosa fórmula, propuesta por la Junta, se solucionó el problema que planteaba la posible existencia de programas de liberación diferentes para un mismo producto, según se tratara de un país participante o no en este tipo de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
- Con el fin de dejar abierta la puerta para la futura incorporación al Programa Sectorial de Desarrollo Industrial de aquellos países que renunciaran a participar al momento de su aprobación, se incluye el compromiso de los demás de no alentar la producción en sus territorios de los productos cuya asignación exclusiva se hubiese incluido en la Propuesta en favor de los no participantes. La duración de este compromiso es de dos años, al final de los cuales se decidirá su distribución entre los países participantes si no se produce el ingreso correspondiente.
- Otra importante modificación permite que las desgravaciones pactadas en un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial puedan ir más allá de la fecha establecida para la finalización del Programa de Liberación general del Acuerdo. Se ratificó así la mayor importancia de la programación conjunta por sobre la simple desgravación, pues permite seguir utilizando el instrumento de la desgravación diferencial, por países y por productos, como medidas complementarias para defender la efectividad de las asignaciones.

GRUPO DE TRABAJO DE ALTO NIVEL

Inició sus trabajos en Lima, dividido en dos subgrupos, uno para estudiar los aspectos relativos a la Decisión 24 y el otro para ocuparse del Arancel Externo Mínimo Común. La reunión se desarrolló entre el 27 y 30 de abril y el 2 y 4 de junio de 1976.

Subgrupo de la Decisión 24

Al iniciarse la reunión pareció que seguía vigente el ánimo de buscar soluciones pragmáticas a los problemas de la integración demostrado en el Décimo Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión. Sin embargo, esta no fue sino una ilusión pasajera y las delegaciones volvieron a enfrascarse en interminables discusiones que incorporaron nuevos aspectos de discordia.

Por momentos, pareció que el tema de la inversión extranjera recién comenzaba a ser tratado en el Grupo Andino y debió la Junta participar decididamente en las discusiones con el fin de evitar que se desnaturalizaran los principios fundamentales del Régimen Común.

La posición de cada país durante la discusión podría resumirse así:

- La delegación chilena trató de provocar una revisión profunda del Ré-

gimen Común, alegando que era atribución privativa de cada país conceder a los inversionistas extranjeros el tratamiento más adecuado para lograr sus objetivos de política nacional. Asimismo, planteó una tesis que sería motivo de nuevos problemas en el futuro próximo y en virtud de la cual se destacaba la inconveniencia de definir la nacionalidad de una empresa atendiendo solamente al origen de su capital. Se proponía considerar otros aspectos tales como el valor agregado nacional en los productos que elabore la empresa respectiva. Esta idea, rechazada de plano por las demás delegaciones, provenía de un error de conceptos dentro de la delegación proponente y del uso indebido del elemento origen de los productos frente a la nacionalidad de la empresa. De aplicarse la fórmula propuesta se entraría de lleno a un estado de confusión total en el cual resultaría imposible calificar a una empresa que fabricase parte de sus productos con valor agregado nacional y otra parte con ingredientes totalmente foráneos, ya que no podría ser nacional con respecto a unos y extranjera para los otros. Igualmente difícil resultaría establecer proporciones de producción con valor agregado ya que, por lo general, una empresa produce de acuerdo con las necesidades del mercado y, al cambiar la demanda, una empresa calificada como nacional podría transformarse en extranjera o viceversa, según si el producto que fabricara predominantemente fuese nacional o extranjero, desde el punto de vista del valor agregado a ellos.

- La delegación de Colombia demostró en esta reunión que su vuelco en materia de Régimen Común era definitivo y bastante acentuado. Resultó curioso constatar como las mismas personas que habían propugnado la aplicación estricta y total de la Decisión 24 hacía algún tiempo, planteaban ahora su disconformidad con aspectos esenciales de la misma que, por lo demás, existían también en su propia legislación ^{171/}.

La coincidencia de muchas de sus posiciones con Chile resultó un elemento destacado, especialmente en la necesidad expresada por ambas delegaciones de flexibilizar las normas comunes y restituir a las autoridades nacionales la plena facultad de decisión de acuerdo con sus objetivos nacionales de política.

- La delegación del Perú fue la que demostró un mayor celo en la defensa de la Decisión 24 y su carácter de Régimen Común, oponiéndose tenazmente a todo intento de modificación que pudiera afectar su espíritu. Su actitud fue digna de alabanza en relación con los aspectos de fondo, pero lo estricto de su posición dificultó en gran medida la adopción de modificaciones realmente necesarias para una mejor aplicación de las normas comunes. Tal fue el caso, por ejemplo, de su negativa a aceptar la eliminación del límite de remisión de utilidades que en opinión del resto, incluso aquellos miembros de la delegación peruana que poseían un mayor dominio del tema, constituía un elemento negativo y sin justificación.

^{171/} Al hacerseles presente esta situación, uno de los delegados colombianos señaló que no había por que extrañarse ya que "sólo los tontos no cambian".

- La delegación de Venezuela se abstuvo de pronunciarse y adoptó una actitud conciliadora en exceso. Así fue como se plegó en todo momento a la opinión de la mayoría en aquellos puntos en que parecía haber una posición firme del grupo respectivo. Los únicos puntos en los cuales pareció tener interés en fijar una posición propia fue en lo relativo a otorgar un tratamiento especial al capital subregional y al proveniente de grupos económicos especiales, como podrían ser los capitales de los países árabes. Contrastó también la actitud asumida en esta reunión por el delegado Iván Gabaldón cuya tibia posición no se compadecía con la firme actitud que él había adoptado en defensa de la Decisión 24 al tratarse el problema creado por el Decreto Ley 600 de Chile.
- La delegación del Ecuador comenzó con una demostración de apoyo incondicional al Régimen Común y señaló la necesidad de cumplir respetuosamente todos los compromisos emanados de él. Sin embargo, al concluir la primera parte de la reunión, presentó un documento en el cual solicitó tratamiento especial en favor de los dos países de menor desarrollo económico relativo, como consecuencia del cual el Régimen Común se aplicaba sólo en los cuatro países restantes. Curiosamente el documento ecuatoriano, copatrocinado por Bolivia, contiene por la vía de excepción todas las modificaciones que patrocinaba Chile y que afectaban al fondo de la Decisión 24. Esta actitud fue considerada poco seria por las demás delegaciones y sirvió de apoyo a Chile para insistir en sus planteamientos sin que los demás llegaran a presionar uniformemente para hacerlo variar de posición.
- La delegación de Bolivia tuvo una participación vacilante que alcanzó su manifestación más decisiva cuando acompañó al Ecuador en su documento de tratamiento preferencial. Sin embargo, al hacerlo insistió en la incorporación de un punto que no era del agrado del Ecuador pero que fue aceptado por esa delegación con el sólo objeto de hacer posible la presentación conjunta de ese documento. El punto en referencia constituía un duro golpe al principio de la soberanía de los países para aplicar su propia jurisdicción y competencia nacionales en todos los asuntos relacionados con las inversiones extranjeras efectuadas en sus territorios y con la importación de tecnología ^{172/}. Se proponía en el documento de ambos países la posibilidad de suscribir convenios que permitiesen la prórroga de jurisdicción nacional en favor de Tribunales Internacionales. Curiosamente no tuvo lugar la reacción de parte del Perú que había sido el promotor y causante directo de esa disposición del Régimen Común.

Se consideraron también en esta oportunidad algunas materias que contaron con el apoyo mayoritario de los Países Miembros y representan cambios sustanciales en el enfoque que se les había dado originalmente. Se pueden anotar las siguientes:

a) Hubo consenso en considerar como nacional al capital subregional, aun cuando Ecuador y Perú señalaron que ello debía ser sólo para los efectos del cómputo de los porcentajes para calificar a la empresa;

^{172/} Acuerdo de Cartagena. Artículo 51.

b) Las delegaciones, con la sola excepción del Perú, estimaron que las inversiones de las empresas mixtas en otra empresa deberían considerarse como nacionales. Perú reservó su pronunciamiento en esta materia;

c) Bolivia, Colombia, Chile y Venezuela se mostraron partidarios de eliminar todo límite para la remisión de utilidades al exterior, mientras Perú y el Ecuador defendían la existencia de un límite;

d) Aun cuando el tema no fue tratado con mayor detenimiento, se observó tendencia de la mayoría a ampliar el acceso de la empresa extranjera al crédito de mediano y largo plazo, conforme a lo que dispusiere cada país al respecto.

Subgrupo de Arancel Externo Mínimo Común

Las posiciones nacionales planteadas en esta oportunidad en el curso de la reunión fueron las siguientes:

- La delegación colombiana era partidaria de reducir en 65, 55, 45 y 35 por ciento aquellos rangos que en el Arancel Externo Mínimo Común vigente hasta entonces se encontraban entre 80 y 120, 50 y 75, 20 y 45, y 5 y 15, respectivamente;
- La delegación chilena propuso una reducción uniforme de todo el universo arancelario en un 70%;
- Las delegaciones de Bolivia, Ecuador y Perú propusieron reducir el Arancel Externo Mínimo Común en 10% para bienes de consumo e intermedios y en 20% para los de capital.

En el cuadro No. 3 se señala la distribución de frecuencias de las diferencias que había con respecto al Arancel Externo Mínimo Común en las proposiciones de Colombia, de Chile y de Bolivia, Ecuador y el Perú.

VISITA DE LA JUNTA A LOS PAISES MIEMBROS

En mayo, la Junta realizó una visita a Ecuador, Venezuela, Colombia y Bolivia. El objetivo era presentar sus respetos a las autoridades nacionales con motivo de su designación y conversar al más alto nivel acerca del desarrollo de los problemas andinos. En todos estos países fue recibida por los jefes de Estado respectivos y por las más altas autoridades encargadas de dirigir la política económica nacional. De regreso en Lima visitó al presidente de la República y a sus ministros de Economía y Relaciones Exteriores. La gira concluyó con la visita realizada a Chile en julio, en la cual se entrevistaron con el jefe de Estado y los ministros de Relaciones Exteriores y Economía.

Resumen de las visitas: nutridas declaraciones de respaldo político de todos los entrevistados y reconocimiento de la importancia del proceso de integración para el desarrollo de todos los Países Miembros. Es decir, una copia fiel de lo ocurrido en todas las anteriores visitas de los antiguos miembros de la Junta a este tipo de autoridades a las cuales no es posible

Cuadro No. 3

**DISTRIBUCION DE FRECUENCIA DE LAS DIFERENCIAS CON RESPECTO
AL ARANCEL INTERNO COMUN DEL AEMC Y LAS PROPOSICIONES
DE COLOMBIA, CHILE, Y BOLIVIA, ECUADOR, PERU.**

RANGOS DE DIFERENCIA	A E M C		PROPOSICION COLOMBIA		PROPOSICION CHILE		PROPOSICION BOLIVIA ECUADOR PERU	
	No. Items	%	No. Items	%	No. Items	%	No. Items	%
-40	0	0,0	0	0,0	6	0,2	0	0,0
-40 a -31	4	0,1	15	0,5	122	4,3	4	0,1
-30 a -21	7	0,2	217	7,7	354	12,6	13	0,5
-20 a -11	35	1,2	367	13,1	442	15,7	60	2,1
-10 a - 1	163	5,8	595	21,2	855	30,4	226	8,0
0	97	3,5	84	3,0	122	4,3	44	1,6
1 a 10	515	18,3	984	35,0	764	27,2	664	23,6
11 a 20	668	23,8	430	15,3	131	4,7	782	27,8
21 a 30	640	22,8	118	4,2	14	0,5	555	19,8
31 a 40	320	11,4	0	0,0	0	0,0	244	8,7
40	361	12,8	0	0,0	0	0,0	218	7,8
TOTAL	2.810	100,0	2.810	100,0	2.810	100,0	2.810	100,0
Items sin margen de preferencia	306	10,9	1.278	45,5	1.901	67,7	347	12,3
Items con margen de preferencia	2.504	89,1	1.532	54,5	909	32,3	2.463	87,7

exigirles pronunciamientos específicos por la naturaleza misma de la visita y, por otra parte, no pueden declararse contrarias a un proceso de integración del que forman parte y en el cual sólo están obligados a permanecer mientras lo deseen. Por lo tanto, pueden variar las personas y los países visitados así como también los visitantes, pero lo que no va a variar jamás es el tenor positivo de las declaraciones emitidas al final.

En el curso del mes de julio se produjo un hecho que pudo ser un brillante punto de partida para mejorar las perspectivas del proceso de desarrollo industrial conjunto. En esa oportunidad los seis países concurren a la Feria Internacional de Bogotá exhibiendo productos principalmente metalmeccánicos, como dando una muestra de lo que podía ser el resultado de la programación. Allí nació la idea de continuar presentándose los seis países en conjunto en ferias centroamericanas y europeas para aprovechar las ventajas de una acción de esa naturaleza, ya que los resultados obtenidos en la colocación de los productos exhibidos habían sido más que satisfactorios, especialmente para Colombia, Chile y Perú.

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA

El 2 de agosto volvieron a reunirse los ministros en Lima con sólo dos novedades. Por Colombia asistió el nuevo ministro de Desarrollo Económico Diego Moreno Jaramillo y el representante peruano lo hizo en calidad de ministro ya que el gobierno de ese país había elevado la Oficina Nacional de Integración a la calidad de ministerio de Integración.

Preocupados fundamentalmente por la precaria situación jurídica en que se encontraba el Acuerdo y ante la imposibilidad de avanzar en la consideración de otros aspectos mientras no se resolviera el problema del Protocolo, los cinco países restantes decidieron que lo más urgente era la suscripción del referido instrumento. Chile, por su parte, sostuvo que existía un compromiso explícito en el Acta Final del Décimo Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión, en virtud del cual debería tratarse prioritariamente el tema de la Decisión 24 y del Arancel Externo Mínimo Común.

En efecto, en la referida Acta Final se había convenido celebrar la próxima reunión ordinaria a partir del 15 de junio y se había determinado considerar prioritariamente el informe del Grupo de Trabajo encargado de analizar y efectuar las recomendaciones pertinentes en materia de Decisión 24 y Arancel Externo Mínimo Común cuya definición había quedado pendiente.

Basados en el fracaso de las deliberaciones del Grupo de Alto Nivel, en las cuales sólo se había registrado la repetición de posiciones de parte de las distintas delegaciones, sin producirse acercamiento alguno en los puntos esenciales en discordia, los cinco países estimaron que la consideración del citado informe iba a conducir a un estancamiento del proceso que el simple transcurso del tiempo iba agravando cada vez más. Para esas representaciones la naturaleza de las materias en discusión era absolutamente diferente pues, mientras el Protocolo estaba destinado a devolver su ple-

na vigencia jurídica al Acuerdo de Cartagena, los otros dos aspectos estaban reglados por Decisiones que contaban con un régimen más expedito de análisis y revisión contemplado en el propio Acuerdo. En otras palabras, era necesario restablecer la plena vigencia de la norma fundamental antes de modificar las derivadas.

La experiencia de Chile cuando trató de obtener durante largo tiempo autorización para la venta de acciones de la CORFO y el convencimiento de que las modificaciones que deseaba introducir eran fuertemente resistidas por la mayoría de las demás representaciones, convenció a esa delegación que era necesario incluir todos los puntos de disputa en un sólo paquete para aumentar su capacidad negociadora en los temas aún pendientes. Consideró la representación chilena que al actuar así tenía "la sartén por el mango" pues se requería su aceptación para que el Protocolo tuviese vigencia.

En cambio, una vez aprobado éste, era necesario obtener el consentimiento de todos los demás para lograr las modificaciones de la Decisión 24 y del Arancel Externo Mínimo Común, ya que ambos casos requerían los dos tercios de votos afirmativos y la ausencia de voto negativo. Las autoridades chilenas estaban convencidas de que nadie podía obligarlos a abandonar el Grupo Andino en contra de su voluntad por cuanto esa era una materia no contemplada en el Acuerdo. Así, la adopción de una posición dura, a su juicio, sólo podía traer beneficios en la búsqueda de sus metas, sin correr ningún peligro. Confiaban además los representantes chilenos en que seguirían contando con el apoyo de Colombia, país que había mostrado coincidencias con algunas posiciones chilenas y se encontraba en ese momento adoptando una política económica nacional con rasgos también similares a lo ocurrido en Chile, lógicamente de acuerdo con las características propias de ese país. Existía también la impresión dentro de la delegación chilena, aun cuando en grado muy diferente al caso anterior, de que Bolivia no contribuiría a colocar a Chile en situación de salir del Grupo Andino, en razón del mejoramiento de relaciones que se habían producido entre ambos países y de las negociaciones sobre el problema de la mediterraneidad.

Planteadas así las cosas, las posiciones se endurecieron en tal forma que el diálogo quedó interrumpido con respecto a Chile para continuar sólo entre los países restantes, entre los cuales no existía evidentemente una posición homogénea no sólo con respecto a Chile, sino incluso en relación con las materias pendientes de solución.

El 4 de agosto, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena que reproducía textualmente la Decisión 100 y agregaba un artículo final relativo a su vigencia. Ese artículo expresaba: "el presente instrumento entrará en vigor cuando los Países 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 sesenta 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 emanados del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, los países que hayan firmado y ratificado este Protocolo, acordarán su entrada en vigor”.

La representación chilena objetó el procedimiento seguido y señaló que el documento carecía de validez jurídica por las razones siguientes:

a) Al haberse agregado el artículo final se había alterado la Decisión 100 y, en consecuencia, ésta debía haber sido sometida nuevamente a la aprobación de la Comisión para que tuviera valor:

b) Se omitió en su texto la alusión a la necesidad de obtener la declaratoria de compatibilidad de parte del CEP de la ALALC, requisito esencial para su validez;

c) El artículo final, incorporado por cinco países de un total de seis, introdujo una cláusula de eventual expulsión no contemplada en el Acuerdo de Cartagena que era el instrumento internacional original y se requería, por lo tanto, la anuencia de las seis partes para incorporar una norma de esa naturaleza.

d) Al faltar la firma de Chile el Protocolo carecía de validez pues sólo había sido suscrito por algunos de los Países Miembros y no por todos. La reacción de la representación chilena demostró que, voluntariamente o involuntariamente, estaba dando al problema un enfoque equivocado puesto que si bien es cierto que existía un marco jurídico al cual debían adecuarse todas las decisiones, no lo era menos que la situación había adquirido tal dimensión que había sobrepasado ese tipo de consideraciones para transformarse en algo eminentemente político. En opinión personal del autor, basada en la experiencia de haber vivido tales momentos y en opiniones recogidas en el seno de algunas delegaciones, la redacción del referido artículo estaba destinada únicamente a plantear a Chile que los demás países estaban firmemente dispuestos a seguir por el camino elegido aún sin su participación y este era un serio llamado de atención. Sólo se buscaba hacer meditar a Chile para que éste reconsiderara lo rígido de su posición y pudiera buscarse algún tipo de acercamiento. Existen dos elementos en el texto del citado artículo que reafirman esta opinión:

- Se contempló un plazo de 60 días para aprobarlo, en circunstancias en que resultaba imposible, en la práctica, obtener la ratificación parlamentaria en los países en que existía tal procedimiento, particularmente en el caso colombiano.
- Existía gran confusión en relación a su vigencia, pues, mientras en la primera parte se daba la norma general, al finalizar el artículo se disponía que los países que lo hubieren firmado y ratificado acordarían su entrada en vigor. Cuando la Junta señaló a sus autores que existían estas inconsecuencias, sus observaciones fueron desechadas.

El mismo 4 de agosto se produjo un hecho que habría motivado la hilaridad de todos los concurrentes de no haber sido tan delicado el momento

en que tuvo lugar. Una vez finalizados los trámites de la suscripción del Protocolo, el presidente de la Comisión dió por iniciado el Vigésimo Período de Sesiones Ordinarias y ofreció la palabra al representante de Venezuela, el cual señaló la buena disposición de los demás países para que Chile accediera a firmar el Protocolo y solicitó la suspensión de la reunión hasta el 30 de agosto.

En esa misma oportunidad, el representante chileno, Sergio de Castro, realizó una intervención poco diplomática y muy de acuerdo con el estilo que utilizó permanentemente durante las restantes reuniones.

REUNION DE BOYACA

La falta de repercusión en Chile de la maniobra realizada con la suscripción del Protocolo, llevó a los demás países al convencimiento de que era necesario clarificar previamente la situación existente entre ellos, para luego ver si era posible tomar alguna decisión con respecto al caso chileno. Con tal objeto y accediendo a una petición del presidente de la Comisión, se llevó a cabo una reunión de los cinco representantes en el balneario de Sochagota, en Boyacá, Colombia. La reunión se desarrolló entre los días 12 y 14 de agosto.

Entretanto, y cumpliendo instrucciones del presidente de la Comisión, los miembros de la Junta se trasladaron a Santiago con el fin de conocer la reacción chilena y de llevar a Sochagota los posibles puntos de acercamiento que pudieran lograrse con las autoridades de ese país. Para gran sorpresa de los visitantes, la posición chilena era aun más dura que antes y proponía que el Arancel Externo Mínimo Común contemplara niveles arancelarios entre el 10 y 15% para los productos agrícolas, agroindustriales, mineros y de bienes de capital. Para el resto se proponían niveles que variaban entre el 15 y 35%, considerando como único elemento discriminador el grado de complejidad o de elaboración de tales productos.

A pesar de esta actitud francamente intransigente, la reunión de Sochagota produjo importantes resultados ya que se llegó a acercamientos en las posiciones de los cinco países participantes y se avanzó hacia la posición chilena.

Al término de la reunión los participantes emitieron una declaración en la que señalan fundamentalmente lo siguiente:

- El Protocolo Adicional firmado en Lima consagra jurídicamente el consenso logrado mediante la aprobación unánime de la Decisión 100 y señala una clara manifestación política del deseo de continuar en el proceso de integración andina, de conformidad con los objetivos del Acuerdo de Cartagena. La alusión a la unanimidad de la Decisión 100 tenía por objeto recordar que Chile también la había suscrito y que el Protocolo era sólo su exacta reproducción.
- El Protocolo contiene la fórmula adecuada para llenar el vacío jurídico que existía del vencimiento de los plazos previstos en el Acuerdo, al establecer su prórroga.

- El Protocolo estaba abierto a la firma y ratificación de todos los Países Miembros que deseen hacerlo.

El artículo final del Protocolo era una norma de uso corriente en los convenios internacionales y demostraba que los problemas propios a todo proceso de integración se resuelven favorablemente a través del esfuerzo comunitario.

- Las decisiones que se adoptan en un proceso de integración son el producto del acuerdo de voluntades entre los socios y ninguno de ellos puede arrogarse la voluntad mayoritaria y expresar las conveniencias particulares de los Países Miembros. En esta parte de la declaración se respondía a lo que había manifestado el ministro chileno De Castro en el momento de suspenderse la primera parte del Vigésimo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. En esa oportunidad había señalado que las normas del Régimen Común eran perjudiciales no sólo para Chile sino que para todos los Países Miembros y que la política económica chilena era un ejemplo digno de ser considerado por los demás.
- Se ratifican los principios básicos que informan la Decisión 24 en cuanto al papel que debe jugar la inversión extranjera en el desarrollo de los Países Miembros, el fortalecimiento de las empresas nacionales y a la participación del capital subregional en el esfuerzo comunitario de desarrollo. Sin embargo, conforme a la experiencia adquirida en su aplicación y tomando en cuenta las nuevas realidades económicas, se acordó flexibilizar algunas de sus disposiciones tales como:
 - Aumentar el límite de remisión de utilidades anuales al 20% y autorizar a los organismos nacionales competentes para fijar porcentajes superiores. En otras palabras, se eliminaba el tope anterior y cada país podía actuar como quisiera en esta materia.
 - Aumentar el límite de reinversión automática del 5% al 7%.
 - Conferir el carácter de nacionales a los inversionistas subregionales.
 - Conferir el carácter de neutras a las inversiones de entidades financieras de derecho público de las que formen parte los Países Miembros.
- El Arancel Externo Mínimo Común deberá dar un adecuado nivel de protección a la producción subregional, conciliando este propósito con la búsqueda de mayor eficiencia que preserve los intereses de los consumidores subregionales. El nivel que los cinco países adoptaron como una posición conjunta en el curso de esta reunión constituye una considerable reducción al correspondiente al Arancel Externo Mínimo Común anterior, pues contempla un promedio general de 28,5% en lugar del 40%. Esta fue la resultante de una fórmula intermedia entre las que habían propuesto Bolivia, Ecuador y Perú por una parte y Colombia por la otra.

En el cuadro No. 4 se incluye una comparación entre los niveles de gravámenes del Arancel Externo Mínimo Común que se encontraba vigente a

finés de 1975, los propuestos al terminar la reunión de Sochagota y los que Chile deseaba aprobar. Es posible advertir el grado de acercamiento al que habían llegado los demás países con relación a la posición chilena, ya que en el caso de la protección de 35%, la máxima que había señalado Chile en su última manifestación de intención, la propuesta de Sochagota incluía un porcentaje acumulado del 82,1% de productos mientras que en el Arancel Externo Mínimo Común ese porcentaje alcanzaba sólo al 47,1%.

Asimismo, en un estudio comparativo que realizó la Junta acerca del promedio general del arancel de Sochagota con los aranceles nacionales de todos los Países Miembros se demostró que aquel era inferior a la tarifa nominal de todos ellos, con excepción de Bolivia.

Cuadro No. 4

Niveles	A E M C			SOCHAGOTA			CHILE		
	Item	%	% Acumulado	Item	%	% Acumulado	Item	%	% Acumulado
0	50	1,8	1,8	43	1,5	1,5	—	—	—
5	36	1,3	3,1	36	1,3	2,8	—	—	—
10	193	6,9	10,0	198	7,0	9,9	742	26,4	26,4
15	67	2,4	12,4	509	18,1	27,9	443	15,8	42,2
20	246	8,8	21,2	362	12,9	40,8	523	18,6	60,8
25	238	8,5	29,7	463	16,5	57,3	659	23,4	84,2
30	384	13,7	43,4	81	2,9	60,2	267	9,5	93,7
35	104	3,7	47,1	615	21,9	82,1	176	6,3	100,0
40	393	14,0	61,1	42	1,5	83,6	—	—	—
45	36	1,3	62,4	182	6,4	90,0	—	—	—
50	414	14,7	77,1	90	3,2	93,2	—	—	—
55	12	0,4	77,5	—	—	—	—	—	—
60	316	11,2	88,7	94	3,3	96,5	—	—	—
65	4	0,1	88,8	—	—	—	—	—	—
70	119	4,2	93,0	49	1,7	98,2	—	—	—
80	121	4,3	97,3	27	1,0	99,2	—	—	—
90	46	1,6	98,9	13	0,5	99,7	—	—	—
100	28	1,0	99,9	7	0,2	99,9	—	—	—
110	2	0,1	100,0	2	0,1	100,0	—	—	—
120	1	0,0	100,0	—	—	—	—	—	—

REUNION INFORMAL DE LIMA

El 14 de septiembre era el día señalado para la reiniciación del Vigésimo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión y se esperaba que en esa oportunidad se pudiera llegar a alguna fórmula de solución de los problemas que tenían virtualmente paralizado al Acuerdo desde hacía ya largos meses. Aun cuando el planteamiento hecho en Sochagota por los países asistentes a esa reunión constituía aparentemente una demostración de firme decisión de avanzar conjuntamente hacia los objetivos de la integración subregional, persistía aún la duda acerca de la reacción que podría producirse a consecuencia de una terminante negativa de Chile para acep-

tar las fórmulas propuestas. Dicho de otra manera, muchos elementos contribuían a crear escepticismo acerca de la durabilidad de esta unión entre los cinco países restantes, particularmente como consecuencia de las grandes diferencias entre Colombia y el resto en materia de política económica nacional.

Convencida de que esto era una realidad irreversible, la delegación de Chile llegó decidida a plantear nuevamente el problema de la Decisión 24 y del Arancel Externo Mínimo Común en los términos más definitivos posibles, con el objeto de sacar partido de su condición de actor decisivo. No obstante, se encontró con una reacción bastante más firme que la esperada y las demás delegaciones insistieron en que era menester solucionar de inmediato el problema de la falta de jurisdicción en que se encontraba el proceso, antes de entrar a la consideración de ningún otro aspecto.

Chile mantenía aún en su poder el manejo de un elemento negociador de gran valor y que podía darle excelentes dividendos en la defensa de sus posiciones siempre que fuese utilizado con habilidad. Este elemento era el problema que enfrentaban los demás países (desde hacía ya algún tiempo el motivo central de sus preocupaciones) para elegir el método a seguir en el caso de que Chile rechazara sus proposiciones e insistiera en mantenerse dentro del Acuerdo, como ya lo habían hecho presente en diversas oportunidades algunos de sus delegados, incluso el propio ministro De Castro. El Acuerdo de Cartagena había incluido en su texto todas las normas referentes a la adhesión de nuevos miembros y a la denuncia del mismo por algún país, pero no había contemplado la posibilidad de expulsión de ninguno de ellos. Por lo tanto, sólo parecía factible que Chile denunciara el Acuerdo o que todos los Países Miembros lo hicieran para firmar un nuevo convenio entre ellos, marginando a Chile.

Muchas fórmulas se barajaron para hacer frente al problema pero ninguna parecía ser factible ante la cerrada posición chilena. Había que considerar, además, que aun en el caso de llegarse a la suscripción de un nuevo Acuerdo entre los cinco, éste debería ser llevado a la ALALC para su declaración de compatibilidad y que en tal oportunidad Chile podía vetar.

Entre las soluciones planteadas podrían mencionarse:

- El artículo 7 del Acuerdo dispone en su literal k) que corresponde a la Comisión "conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común", con lo cual se establece un marco de competencia residual de dicho organismo que puede ser tan amplio como lo determinen los Países Miembros en el seno de la propia Comisión. De conformidad con el artículo 11, el sistema general de votación de la Comisión está constituido por los dos tercios de votos afirmativos, salvo los casos contemplados en los tres anexos del Acuerdo en los cuales se aplica una norma diferente. Si examinamos que la suspensión de un país no se encuentra en ninguno de los tres anexos mencionados podría llegarse a interpretar que la Comisión podía adoptar una Decisión en ese sentido con el voto de sólo cuatro de sus miembros. Esta fórmula llegó a conversarse pero no pasó de ser una mera elucubración ya que, aparte de que podría objetarse que en materia de Derecho Internacional sólo se

puede hacer aquello que está expresamente establecido, los países temían que se pudiera usar con posterioridad la misma fórmula en contra de alguno de ellos.

- Se planteó también la posibilidad de que Chile quedara suspendido en el ejercicio de sus derechos y obligaciones durante cierto período, al término del cual se reincorporaría en las condiciones que determinasen en esa oportunidad ese país y la Comisión. Durante el período de suspensión Chile seguiría participando en los programas metalmeccánicos y petroquímicos, pudiendo, además, participar en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que se aprobasen en ese lapso. El problema que surgió con relación a esta fórmula estaba en la necesidad de cumplir con todas las normas de esos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, entre las cuales estaba, por supuesto, la Decisión 24.

Las conversaciones informales se prolongaron hasta el 17 de septiembre, oportunidad en la cual los demás países propusieron a Chile la suscripción de un Protocolo en el que se admite la existencia de diferencias entre Chile y los cinco restantes “en la concepción y aplicación de importantes mecanismos del Acuerdo, lo cual afecta negativamente la marcha del proceso de integración subregional”, se reitera “la voluntad de mantener los vínculos más estrechos y reforzar la posibilidad de renovar en un futuro próximo el esfuerzo mancomunado de todos los Países Miembros” y se considera que “deben convenirse fórmulas que, sin afectar los derechos y obligaciones de los demás Países Miembros, faciliten a Chile por una parte, y a los restantes Países Miembros, por la otra, proseguir en sus respectivos esfuerzos para alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico de sus economías”. Para tal efecto se otorgaba a la Comisión “las facultades tendientes a establecer para Chile un régimen de carácter temporal relacionado con el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que emanan del Acuerdo de Cartagena, sus protocolos, sus instrumentos adicionales, las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta y otras normas dictadas por los órganos principales del Acuerdo; lo mismo que para determinar las condiciones y plazos en los cuales Chile puede reintegrarse plenamente al Acuerdo o, alternativamente, las de su retiro definitivo”.

La delegación chilena recibió el documento y después de formular algunas consideraciones de orden genérico se retiró a una sala contigua a aquella en que se encontraban las demás delegaciones. Las deliberaciones de la delegación chilena se prolongaron hasta media noche, oportunidad en la que se filtró la noticia de que el ministro De Castro parecía dispuesto a aceptar la fórmula propuesta, con algunas adecuaciones. Sin embargo, su reingreso a la sala, donde los demás aguardaban con paciencia digna de encomio, no se produjo sino hasta avanzadas horas de la madrugada.

Reincorporados a la reunión, el representante chileno omitió todo pronunciamiento acerca de la propuesta de los demás y entregó un contraproyecto cuyas inconsecuencias parecían señalar que había sido elaborado sin un estudio detenido. Luego de repetir virtualmente lo mismo del otro proyecto en su parte considerativa, agregaba que las fórmulas “deberán

considerar, además, la defensa y protección recíproca de los derechos de los connacionales de todos los países miembros, como asimismo, de sus legítimas expectativas generadas al amparo del sistema vigente”.

La parte más incongruente aparecía en los artículos que incluía después. Así por ejemplo:

- En el artículo primero dice que las Decisiones que adopte la Comisión del Acuerdo de Cartagena con el voto afirmativo de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela atinentes al régimen particular que se convenga con Chile para el cumplimiento del Acuerdo y demás normas que configuran su estructura jurídica, serán ratificadas por el Poder Ejecutivo o su representante, de cada uno de los países miembros, mediante decretos supremos o decisiones jurídico administrativas que invistan la jerarquía de ley, para cuyo efecto se les delega las potestades legislativas del caso.

Encontramos aquí varias inconsecuencias: a) Si la Comisión iba a negociar con Chile no era posible que participara también un representante chileno en el seno de la Comisión para decidir la posición de ésta frente a Chile. b) Las Decisiones, son aprobadas por representantes plenipotenciarios de los gobiernos, por cuyo motivo mal podría establecerse que su acción de aprobar tuviese que ser ratificada por el mismo Poder Ejecutivo al que representa o por otro representante designado especialmente para ello. c) La alusión a las decisiones jurídico administrativas que revistan carácter de ley y a las potestades legislativas delegadas sólo sirve para aumentar la confusión resultante de la lectura de este artículo.

- El artículo cuarto señalaba que “si el régimen a que alude el artículo primero del presente protocolo no contara con el voto afirmativo de los seis Países Miembros, se entenderá que este protocolo queda sin efecto desde ese mismo instante. Nuevamente salta a la vista la inconsecuencia de que el régimen que debe proponer la Comisión a Chile tiene que contar con el voto favorable de Chile dentro de la Comisión, motivo por el cual este último país estaría actuando como elemento esencial en las dos partes que negocian.

La falta de seriedad del contenido del documento chileno motivó el rechazo de las demás representaciones las cuales decidieron volver a considerar su propio proyecto. La delegación chilena no hizo observación alguna y abandonó la reunión sin más trámite.

Finalizada la reunión informal a las seis y media de la mañana del 17 de septiembre, se constató la existencia de un clima de marcado pesimismo entre todas las delegaciones acerca de un posible arreglo con Chile, motivo por el cual se comenzó a pensar que llegaría el 4 de octubre y se cumpliría el plazo de sesenta días que establecía el Protocolo para que Chile se pronunciara acerca de su suscripción, sin lograr su pronunciamiento favorable. Esto significaba la salida de este país del Grupo Andino y sólo restaba encontrar la fórmula para materializar ese hecho.

Al abandonar Lima, el ministro ecuatoriano Galo Montaña manifestaba a la prensa peruana que había sido frustrante la situación creada al Grupo Andino por la intransigencia de la delegación chilena ante las negociaciones de la Decisión 24 y el Arancel Externo Común. Afirmó que era casi un hecho el retiro de Chile y lo "razonable sería buscar una fórmula concertada de entendimiento que, con la mayor cordialidad, tanto Chile como nosotros sigamos el camino elegido libre y soberanamente". Sin embargo, agregó luego, en la búsqueda de esa fórmula no se encontró el consenso deseado debido a la falta de receptividad de la delegación de Chile ^{173/}.

Jorge Du Bois, al despedir a las distintas delegaciones en el aeropuerto de Lima manifestaba: "con meridiana claridad se ha definido que es incompatible la posición de los cinco países firmantes del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, con la posición chilena. Los seis países del Pacto Andino, incluyendo al propio Chile, reconocen que son vanos los esfuerzos que hacen para poder continuar". Luego señaló que Chile consideraba insuficiente para su modelo de desarrollo lo que habían decidido en Boyacá los cinco países restantes pues aún subsistían diferencias de fondo en los problemas más importantes. Decía Du Bois "Yo personalmente, y el Gobierno peruano, lamentamos muy de veras el que un país, más aun si éste ha sido iniciador del Pacto Andino, se vea obligado a retirarse, sea temporal o en forma definitiva" ^{174/}.

La Delegación chilena, por su parte, expresaba que todos los países habían coincidido en considerar que, por los diferentes modelos económicos escogidos, se habrían agotado, al parecer, todas las posibilidades de seguir desarrollando el proceso integracionista en forma conjunta entre los seis países dentro del esquema jurídico-económico del Pacto. En consecuencia, era necesario crear mecanismos que permitieran a los Países Miembros seguir avanzando por la senda que cada uno escogió y habilitar la posibilidad futura de un reencuentro más real y duradero ^{175/}.

Quedaba por ver cuál sería la reacción de los cinco frente al rompimiento declarado por ambas partes, hecho que tenía una extrema gravedad por lo que podía significar para el Grupo Andino como esquema de integración y, además, por las repercusiones políticas que podían derivar.

LA REUNION DE CALI

No habían pasado muchas horas desde el momento en que cinco países habían adoptado una posición conjunta para salir en defensa del proceso andino cuando tuvo lugar un acontecimiento que pudo haber echado por tierra todo lo realizado. En una extrema exposición formulada en la Universidad Pontificia Bolivariana, el presidente colombiano Alfonso López

^{173/} Diario El Comercio de Lima 17 de septiembre de 1977.

^{174/} Diario La Crónica de Lima 17 de septiembre de 1977.

^{175/} Diario El Comercio de Lima 17 de septiembre de 1977.

Michelsen abordó, entre otros, el tema del Grupo Andino y emitió opiniones que cayeron como balde de agua fría sobre los representantes de los países firmantes del Protocolo Adicional, incluyendo al propio representante de Colombia.

Aparte de ser el orador la más alta autoridad del país, era un buen conocedor del Acuerdo y le había correspondido precisamente a él suscribirlo en su calidad de ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo.

El presidente López manifestó que tanto el proceso de la ALALC como el del Pacto Andino constituían un salto al vacío, en virtud del cual se renunciaba implícitamente a la soberanía al someterse a una autoridad supranacional como la Junta del Acuerdo de Cartagena. El futuro tal vez podría decir si había sido este el mayor salto al vacío del siglo XX pero, "si fuera necesario reiniciar el camino, aun a pesar de las advertencias en su desenvolvimiento, confieso que no me vacilaría el pulso para volver a comprometerme en un experimento tan ambicioso, así fuera exponiéndome personalmente y exponiendo al país a las inevitables fallas de la previsión humana".

Luego de referirse al modelo de sustitución de importaciones que habían seguido Colombia y Chile entre los años 1930 y 1960, señaló que en virtud del camino recorrido y de los errores cometidos le parecía tan difícil regresar, no ya a nivel accional, sino a nivel subregional, a encerrarnos de nuevo tras las murallas de un arancel externo común, elevado en exceso, y regresar de esta manera al modelo de la sustitución de importaciones no ya en provecho nuestro, sino, de las asignaciones sectoriales para los distintos países del Pacto Andino". Añadió, entonces, "es ésta nuestra discrepancia básica, en cuanto al arancel externo común, frente a países que no han pasado todavía por el proceso de la sustitución de importaciones. ¿Podría un país como Colombia, que ha recuperado su vocación agrícola y pecuaria, como ningún otro en la subregión, desandar los pasos de estos años y regresar a la desprotección de la agricultura en beneficio de la industria intrazonal?".

Al referirse a la Decisión 24 señalaba que al momento de suscribir el Acuerdo no existía plena conciencia de la magnitud de las inversiones que demandaría la crisis energética y no se podía aspirar a adquirir en el plazo de quince años todas las industrias extranjeras que quisieran comerciar con la subregión, cuando su tecnología podría ser obsoleta o la importancia de su valor agregado muy relativa dentro del producto nacional. A continuación expresaba "Yo creo que el sólo concepto de la proporcionalidad en el aporte del capital no es suficiente ni define en términos del interés nacional el espíritu de la controvertida Decisión 24". Entre los otros elementos que podrían considerarse para calificar a la empresa el presidente López señaló el número o la nacionalidad de los empleados y el valor agregado nacional incorporado en la producción.

Tanto la alusión al Arancel Externo Común como a la Decisión 24 produjeron un violento remezón, causaron gran desazón entre las autoridades de los otros cuatro países firmantes de Sochagota y provocaron reaccio-

nes de júbilo entre los defensores de la tesis de la flexibilidad, particularmente los chilenos. En ese momento estuvo Chile a punto de retomar el hilo de la negociación para provocar un vuelco de consideración, pero primaron entonces dos elementos que aceleraron la definición de la situación pendiente. El primero, fue la rápida y decidida reacción de Jorge Du Bois, quien solicitó una reunión inmediata de los cinco representantes para aclarar el alcance de lo sucedido y determinar si la declaración presidencial constituía una desautorización a los negociadores colombianos. El segundo hecho fue la falta de tacto político de la delegación chilena.

La reunión solicitada por Perú tuvo lugar en Cali, Colombia, entre los días 25 y 26 de septiembre y en ella el representante colombiano ratificó los acuerdos alcanzados hasta entonces y desechó los rumores de una posible desautorización a su labor.

La reunión finalizó con una declaración en la cual los cinco países hicieron un nuevo llamado a Chile para firmar el Protocolo Adicional y restituir de esa manera la normalidad al proceso andino. Reiteraron su disposición para convenir con Chile un régimen especial de carácter temporal relacionado con el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de Cartagena y, asimismo, las condiciones y plazos para que ese país pueda reintegrarse al mismo.

Con el fin de demostrar la firmeza de su posición, los cinco países al final de la declaración ratificaron su voluntad de adoptar mecanismos que les permitieran continuar en la consecución de los objetivos previstos en el Acuerdo, aun en la eventualidad de que Chile no aceptase los términos propuestos.

El término de esta reunión encontraba a cinco países férreamente unidos en defensa del Acuerdo de Cartagena en sus elementos esenciales y decididos a salir adelante. La actitud de Chile había logrado producir algo que constituye el elemento básico de todo proceso de integración y que hasta entonces sólo había estado en la imaginación de los firmantes del Acuerdo: el concepto de acción conjunta para enfrentar problemas comunes, que no se había logrado ni siquiera para afrontar las negociaciones en la ALALC. Sucedió en este caso lo que pasa cuando los intereses nacionales se ven amenazados desde el exterior y se produce una reacción en cadena que congrega a todos los habitantes de un país bajo una misma bandera para responder al desafío externo. En esta oportunidad, Chile jugó el papel de "atacante foráneo" y sus embates al esquema de integración contenido en el Acuerdo de Cartagena y en las Decisiones de la Comisión terminaron por unir a los demás en su contra en forma jamás vista hasta entonces. La mala conducción de las negociaciones por parte de la delegación chilena en su última fase fue determinante en este resultado, ya que provocó una reacción de repulsa no sólo por los problemas de fondo involucrados sino, en gran medida, por la forma poco deferente en que estos fueron planteados. La repetida declaración de que era Chile el único que sabía lo que estaba haciendo en materia de política económica nacional no podía resultar agradable para los demás ministros presentes, aun en el supuesto caso de que eso fuese efectivo.

Con una estrategia más acertada, pudo haber aunado esfuerzos con Colombia que estaba muy cerca de la fórmula chilena tanto en materia de Decisión 24 como en relación al Arancel Externo Mínimo Común. Las declaraciones del presidente López fueron luego repetidas por el ministro de Hacienda Rodrigo Botero en un foro diferente y parecían demostrar que no era sólo una opinión personal del primer mandatario sin una línea de política definida. Con la cooperación de Colombia, la posición boliviana habría sido seguramente más pasiva y la acción de los tres restantes se habría visto muy disminuída a pesar de los deseos no disimulados de la representación venezolana de excluir a Chile del panorama andino.

Hay algunos interrogantes que van a quedar sin respuesta durante un largo tiempo a menos que algún miembro de esas últimas delegaciones chilenas decida dar alguna opinión al respecto. ¿Fue cierto que la representación chilena pensó realmente que nadie podía hacerlos salir del Grupo Andino y que la solución final fue una sorpresa? ¿Trató seriamente el equipo negociador de Chile de mantenerse como miembro del Acuerdo? ¿Creyó realmente Chile que era posible adecuar el Acuerdo y las demás Decisiones de la Comisión para hacerlas compatibles con su modelo de desarrollo, con la aceptación de todos los demás países? ¿Fue la actitud chilena algo premeditado para provocar una reacción negativa de los demás y aparecer ante la opinión pública nacional como la víctima de una conspiración, para lo cual contaba con un amplio respaldo de los demás prominentes medios de comunicación locales?

LA COMISION ESPECIAL

El 3 de octubre se reunieron en Lima los representantes de los cinco y decidieron proponer a Chile fórmulas de participación que incluían su permanencia en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial metal-mecánico y petroquímico. La definición de las condiciones en que operaría este régimen especial serían determinadas por una Comisión Andino-Chilena que se crearía especialmente al efecto. La fórmula tenía vacíos referentes a la forma en que se operaría para adoptar acuerdos en el seno de esta nueva comisión y cuáles serían sus efectos frente a las Decisiones de la Comisión del Acuerdo. Existía una "tierra de nadie" en la cual no se sabía a quién correspondería la decisión de los problemas andino-chilenos en el caso de interferencia con las normas comunitarias.

El 4 de octubre se incorporó Chile a la reunión y dió la impresión de que, por primera vez, se daba cuenta de la magnitud de lo que estaba ocurriendo. Se vió en la delegación chilena un cambio de actitud y una aparente mejor disposición para buscar soluciones que no significaran rompimiento definitivo con el esquema andino. Hizo una contraproposición en la cual recogía algunos elementos de la presentada por los cinco y agregaba otros destinados fundamentalmente a dar un mayor alcance al voto de Chile dentro de la Comisión Andino-Chilena y a mantener algunos márgenes de preferencia subregionales, especialmente en aquellos casos en que se hubieren producido corrientes efectivas de comercio. Se planteó la posibilidad de que Chile se mantuviera dentro de los programas metalme-cánicos

y petroquímicos en todos aquellos casos en que las asignaciones concedidas a Chile hubieren dado origen al desarrollo de alguna actividad productiva. Hasta esta parte el documento chileno parecía confirmar la hipótesis de que se había producido un cambio favorable. Sin embargo, apareció una vez más la falta de tacto político al hacerse mención a la Decisión 24 y señalar que las empresas que se establecieran en Chile durante la vigencia de este régimen especial tendrían derecho a optar entre gozar de las ventajas del mercado ampliado o renunciar a ellas y sujetarse sólo a la legislación nacional.

La mantención de Chile en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial dentro de un régimen especial y una alteración de la Decisión 24 en los términos planteados no podían ser resueltas sin un análisis más profundo de lo que ambas cosas significaban para el futuro del proceso. Mucho había costado a los demás países llegar a las fórmulas de solución escogidas, motivo por el cual resultaba muy arriesgado incorporar nuevos elementos de incertidumbre para favorecer a un socio que había manifestado repetidamente que el Acuerdo de Cartagena era incompatible con su modelo de desarrollo nacional. En consecuencia, los demás países propusieron a Chile la suscripción de un nuevo Protocolo en virtud del cual se creaba una comisión que estudiaría la situación futura de Chile dentro del Grupo Andino y debería dar cumplimiento a su misión en el período de quince días. Si al final de ese lapso no se hubiese llegado a ninguna solución, Chile denunciaría el Acuerdo de Cartagena.

Para explicar la reacción de Chile lo más acertado es remitirse a una charla que diera sobre esta materia el representante alterno de Chile ante la Comisión durante todo este período y representante titular en los casos en que no concurría el ministro Castro, Adelio Pipino ^{176/}. Señaló que era preciso buscar una solución para evitar efectos negativos desde el punto de vista de las relaciones internacionales y agregó: "Por una parte Chile no estaba dispuesto a suscribir un proyecto de 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 económico ya que, según el texto del Acuerdo, artículo 11, permanecerían vigentes por un plazo de cinco años las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación. Dada su tradición legalista, Chile respetaría plenamente las obligaciones derivadas de la denuncia, pero, en vista de la experiencia acumulada en siete años de participación en el proceso, surgían dudas en relación al respeto que alguno o algunos de los otros países pudieran dar a nuestros derechos".

Chile propuso entonces la suscripción de un protocolo en el cual se creaba una Comisión Especial constituida por Chile y los otros cinco países, para que en un plazo de veinticinco días acordara un régimen especial para ese país dentro del Acuerdo de Cartagena. Si vencido ese plazo los

^{176/} El Pacto Andino y el modelo de desarrollo económico chileno. Charla dictada por Adelio Pipino el 13 de enero de 1977.

seis países no habían llegado a un acuerdo unánime, Chile se retiraba del Acuerdo de Cartagena, renunciando a todos sus derechos y cesando en todas sus obligaciones, excepto las derivadas de las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión. La proposición fue aceptada por los demás y se suscribió el Protocolo correspondiente el día 5 de octubre.

El 20 de octubre se inició la reunión de la Comisión Especial en la cual la delegación chilena reiteró sus puntos de vista acerca de las características que debería tener el régimen especial entre ese país y el Grupo Andino, basado esencialmente en el establecimiento de concesiones arancelarias recíprocas destinadas a incentivar el intercambio comercial entre ambas partes. No obstante, la situación había alcanzado ya su punto de no retorno y allí terminó la participación de Chile en el Acuerdo de Cartagena como País Miembro.

EFFECTOS DE LA CRISIS

En esta parte se pretende analizar los instrumentos que fueron suscritos o aprobados con motivo del retiro de Chile y que dicen relación con las soluciones convenidas entre los Países Miembros para poner término al período de crisis. No se pretende hacer un análisis de lo que esta marginación de Chile representa para el futuro de ese país o del Grupo Andino.

DECLARACION CONJUNTA GRUPO ANDINO-CHILE

El 29 de octubre se cumplió el plazo para que la Comisión Especial emitiera su informe acerca del régimen especial aplicable a las obligaciones y derechos de Chile dentro del Acuerdo, sin que se hubiere llegado a ninguna definición al respecto. En consecuencia, procedía dar cumplimiento al compromiso contraído por Chile de retirarse del Acuerdo renunciando a todos sus derechos y cesando en todas sus obligaciones, con excepción de las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión.

Con tal objeto, el 30 de octubre se reunieron en Lima los representantes de los cinco Países Miembros del Acuerdo de Cartagena con el representante plenipotenciario de Chile, Adelio Pipino, y emitieron una declaración conjunta en la que dieron cuenta de tales hechos y señalaron que con el propósito de fortalecer las relaciones mutuas, promover la cooperación económica e impulsar los intercambios recíprocos, habían acordado crear una Comisión Mixta Andino-Chilena integrada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por una parte, y por un representante plenipotenciario del gobierno de Chile, por otra. Las funciones de esta Comisión son las siguientes:

- Velar por la aplicación de las Decisiones 40, 46, 56 y 94, que continúan en vigencia para Chile, en las relaciones entre ambas partes.

Frente a este punto se plantean algunos interrogantes de orden práctico. Resulta difícil imaginar en qué forma van a operar los derechos y

obligaciones que emanan de estas Decisiones cuya vigencia se mantiene, si todas ellas tienen como principal objetivo crear vínculos de interdependencia para fortalecer los lazos de integración entre los Países Miembros. La Decisión 46, además del objetivo mencionado, está destinada fundamentalmente a facilitar la constitución de entes económicos adecuados para “aprovechar eficazmente las oportunidades de inversión del mercado ampliado” y “facilitar la ejecución de proyectos de beneficio subregional cuyo costo, magnitud o complejidad tecnológica impidan su realización por un solo País Miembro”^{177/}. Al estar Chile marginado del Acuerdo no existe de su parte ni de los demás países hacia él el interés en crear vínculos de interdependencia que sólo podrían contribuir a dificultar el camino que deben seguir los Países Miembros. Asimismo, al no poder gozar los productos chilenos de los beneficios del mercado ampliado sólo podría participar en empresas multinacionales aportando capital, capacidad gerencial o tecnología a proyectos para fuera de su territorio. Si el problema de Chile era precisamente su falta de capital, como señalaron persistentemente las delegaciones de ese país, lo único que podría aportar a una empresa de esta índole sería tecnología, campo en el cual Chile tiene posibilidades de cooperar con los demás países en forma eficiente. Existe, no obstante, una norma que faculta a esta Comisión para decidir acerca de la conveniencia de aplicar entre las Partes aquellas eventuales modificaciones que la Comisión del Acuerdo de Cartagena acuerde introducir en alguna de las Decisiones mencionadas. En el caso de no producirse acuerdo, continuarán vigentes para las Partes las Decisiones originales. Esta disposición complica aun más el problema ya que sería posible que exista una Decisión 46 que se aplicaría entre los Países Miembros en la forma que estableciera una eventual modificación y, al mismo tiempo, una Decisión 46 diferente que regiría entre ellos y Chile.

- 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 los principios, estructura jurídica y objetivos del mismo.

Está es una facultad amplísima que puede aplicarse para llegar a cualquier tipo de compromiso pero que, al mismo tiempo, será difícil de desarrollar por la vaguedad de sus términos. Una interpretación de carácter literal podría conducir incluso a establecer la posibilidad de que Chile se reintegrara al Grupo Andino como consecuencia de una negociación dirigida, en virtud de la cual lograra la aceptación de los puntos que planteó en el momento de la crisis. Parece, por tanto, necesario que se haga una adecuada reglamentación del contenido de estos conceptos para determinar en forma clara lo que se quiso decir.

- Establecer su régimen de funcionamiento.

^{177/} Decisión 46 artículo 7 literales d) y h).

PROTOCOLO DE LIMA

El Protocolo de Lima señala el punto de partida de una nueva etapa del proceso de integración subregional andino y fue suscrito el 30 de octubre de 1976, al finalizar el Vigésimo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Se reprodujeron en él virtualmente las mismas disposiciones contenidas en el Protocolo que ya había sido suscrito en el mes de agosto, con las adecuaciones pertinentes en materia de plazos como consecuencia del retraso experimentado en su discusión posterior.

A continuación, se señalaron las modificaciones que el Protocolo introduce en el Acuerdo de Cartagena.

Artículo 11- Establece un nuevo sistema de votación para la aprobación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, en virtud del cual una Propuesta que cuente con los dos tercios de votos afirmativos sólo puede ser vetada en una oportunidad. Faculta al País Miembro que lo desee a abstenerse de participar en un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial sin que le afecten sus normas en materia de Programa de Liberación y Arancel Externo Común.

Artículo 45 - Se posterga al 31 de diciembre de 1983 el término del Programa de Liberación. Se faculta extender los Programas de Liberación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial más allá del 31 de diciembre de 1983.

Artículo 47 - Se prorroga la vigencia de la reserva para programación hasta el 31 de diciembre de 1978.

Artículo 52c - Se cambia el ritmo de desgravación del 10% anual de la nómina de desgravación automática por 7 reducciones de 6% y una de 8%, la primera de las cuales se haría el 31 de diciembre de 1976.

Artículo 53 - Se elimina la distinción entre productos producidos y no producidos y se establece un sólo programa de liberación que se inicia con la adopción de un PID y continúa con desgravaciones de 5%, 10%, 15%, 30% y 40%, a partir del 31 de diciembre de 1979.

Artículo 55 - Se amplían los plazos de las listas de excepciones de la manera siguiente: a) Hasta el 31 de diciembre de 1988 la duración de las listas de excepciones. b) Hasta el 31 de diciembre de 1982 la reducción de la lista peruana a 250 ítems. c) Se extiende a 19 años el límite que tiene la Junta para autorizar el mantenimiento de algunas excepciones y a 7 años la prórroga respectiva.

Artículo 57 - Como este artículo se refería en su inciso final al término de la vigencia de las listas de excepciones, la fecha que allí figura debe ser el 31 de diciembre de 1988.

Artículo 61 - Se posterga al 31 de diciembre de 1983 la fecha de adopción del Arancel Externo Común por parte de Colombia, Perú y Venezuela.

Artículo 62 - Señala el 31 de diciembre de 1978 como fecha final para aprobar el Arancel Externo Común. Posterga hasta el 31 de diciembre de 1979 la fecha en que debe iniciarse la aproximación al Arancel Externo Común.

Posterga hasta el 31 de diciembre de 1983 la fecha en que debe estar en plena vigencia el Arancel Externo Común en Colombia, Perú y Venezuela y hasta el 31 de diciembre de 1988 la de Bolivia y Ecuador.

Artículo 97c - Posterga al 1° de enero de 1979 la fecha en que deben liberarse en favor de Bolivia y Ecuador los productos que al término de la reserva no hubiesen sido incluidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Artículo 100f - Posterga hasta el 31 de diciembre de 1979 la iniciación del Programa de Liberación de los productos de la nómina general de desgravación por parte de Bolivia y Ecuador. Sustituye el ritmo de la desgravación posterior por el siguiente: a) Tres reducciones de 5% que se cumplen de 1979 a 1981. b) Cinco del 10% para los años 1982 a 1986, inclusivos. c) Una de 15% en 1987. d) Una de 20% en 1988.

Artículo 102 - Amplía hasta el 31 de diciembre de 1993 la vigencia de las listas de excepciones de Bolivia y Ecuador. Faculta a Bolivia para aumentar su lista de excepciones.

Artículo 104 - Prorroga el cumplimiento del proceso de adopción del Arancel Externo Común por parte de Bolivia y Ecuador de modo que deban hacerlo entre el 31 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 1988.

Artículo 112 - Posterga hasta el 31 de diciembre de 1983 los plazos previstos para que la Comisión adopte los mecanismos necesarios para asegurar la consecución de los objetivos del Acuerdo, una vez que haya concluido el proceso de liberación del intercambio y de establecimiento del Arancel Externo Común.

Anexo 2 - Elimina el numeral 2 sustrayendo la aprobación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial del sistema de votación establecido en el literal b) del artículo 11.

Existen además otros aspectos que establecen obligaciones no contempladas en el Acuerdo o modifican documentos complementarios del mismo. Estos son:

a) La aprobación por parte de la Comisión, antes del 31 de octubre de 1977, de una nómina de productos que se excluirían de la reserva para programación. Una parte de esos productos deberían ser reservados para ser producidos en Bolivia y el Ecuador, en la forma y plazos que estableciera la Comisión, a propuesta de la Junta.

Aquellos productos que no fueren reservados en favor de Bolivia y el Ecuador deberán cumplir el Programa de Liberación en la forma siguiente:

- El 31 de diciembre de 1977 Colombia, Perú y Venezuela deberán adoptar el punto inicial de desgravación y eliminar las restricciones en favor de las importaciones originarias de la subregión;
- A partir del 31 de diciembre de 1978, esos mismos países eliminarán los gravámenes restantes en reducciones anuales y sucesivas de cinco, diez, quince, veinte, veinticinco y veinticinco por ciento, respectivamente.

A partir del 31 de diciembre de 1977, Colombia, Perú y Venezuela eliminarán los gravámenes aplicables a las importaciones originarias de Bolivia y el Ecuador;

- La desgravación de estos mismos productos por parte de Bolivia y el Ecuador se hará en la forma que determina la Comisión propuesta de la Junta.

b) Como consecuencia de la modificación del Acuerdo, fue necesario modificar también el Instrumento Adicional al Acuerdo de Cartagena para la Adhesión de Venezuela en las partes pertinentes. Se prorroga la vigencia de la lista de excepciones hasta 1982 y se faculta a la Junta para autorizar al Perú a mantener algunas excepciones adicionales más allá de esa fecha, siempre que no exceda el 31 de diciembre de 1988. En tal caso, podría también ser autorizada Venezuela a mantener un número similar de excepciones frente al Perú.

DECISION 102. CESE PARA CHILE DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DERIVADOS DEL ACUERDO DE CARTAGENA

Materializado el retiro de Chile en virtud de la suscripción del Protocolo Adicional, fue necesario que la Comisión aprobara la Decisión 102 con el fin de señalar que el 30 de octubre de 1976 es la fecha a partir de la cual cesan para Chile los derechos y obligaciones emanadas de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena, incluyendo aquellas procedentes de las Decisiones 57 y 91 que se refieren a los programas sectoriales metalmecánico y petroquímico. La Comisión acordaría con el gobierno de Chile la forma en que se administraría en el futuro la aplicación de las Decisiones que quedaban vigentes para dicho país. (40, 46, 56 y 94).

En consecuencia, a partir de esa fecha las exportaciones chilenas a los demás países estarían afectas al pago del Arancel Externo Mínimo Común y del Arancel Externo Común, respectivamente, en la misma forma que las originarias de cualquier tercer país. Sólo se exceptuarían de esa norma aquellas exportaciones que estuvieren favorecidas por el Programa de Liberación de la ALALC.

DECISION 103. REFORMAS AL REGIMEN COMUN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS

Esta Decisión trasunta con toda claridad que los problemas de la Decisión 24 afectaban no sólo a Chile y que todos los demás países, cual más cual menos, aprovecharon el momento de la discusión tan intransigentemente planteada por ese país para alcanzar algunas modificaciones del Régimen Común que en algunos casos constituyen un cambio de actitud bastante considerable. Resulta curioso observar como muchas de las modificaciones acordadas en Sochagota como una forma de acercamiento a la posición chilena no fueron revisadas con posterioridad con motivo del alejamiento del socio díscolo, sino que se tradujeron en una nueva Decisión aparentemente más difícil de modificar que la propia 24. Chile jugó el "pa-

pel del villano” mientras los demás asumieron una actitud conciliadora sólo destinada “a sacar las castañas del fuego con la mano del gato”. Tan cierto es ésto que en el Acta Final de ese XX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión en el que se aprobó la Decisión 103, la representación Colombiana dejó la siguiente constancia: “Que antes del 30 de noviembre de 1976 los Países Miembros acepten discutir las cláusulas de conversión establecidas en la Decisión 24 para las inversiones que no vayan a gozar del mercado ampliado, complementándolas con requisitos de origen más estricto que presten especial atención al valor agregado por las empresas resultantes de tales inversiones” ^{178/}.

Incluso las modificaciones acordadas en Sochagota eran insuficientes para Colombia y ahora este país proponía adoptar la fórmula propuesta por Chile, tanto en lo relativo a la necesidad de transformación como en lo referente a la incorporación del valor agregado como elemento determinante de la calificación de la empresa. Esta era la primera vez que tomaba forma oficial ante la Comisión la tesis expuesta por el presidente López Michelsen en su charla universitaria y ratificada luego por su ministro de Hacienda Rodrigo Botero.

A nadie podía extrañar que todos los países buscaran la modificación de la Decisión 24 en algunos aspectos. Era indudable que se habían cometido errores que la práctica estaba señalando insistentemente. No obstante, las ideas planteadas por algunos países estaban demostrando que el problema parecía más serio y se comenzaba a vislumbrar la búsqueda de un cambio de filosofía en relación con la médula del Régimen Común.

Desde el punto de vista de la Decisión 103, algunas de las modificaciones acordadas tienden a dar solución a problemas que plantea la aplicación del Régimen Común, pero, lamentablemente, se dejó pasar esta oportunidad para hacer frente a otros que por su trascendencia van a afectar negativamente la aplicación de una parte importante de la Decisión 24. Es el caso de algunas definiciones que deben ser modificadas para cumplir cabalmente con su objetivo, como sucede por ejemplo con la de inversionista extranjero y la reinversión. Igualmente, es necesario establecer el régimen al que se sujetarán las inversiones que realizan las empresas mixtas y las de las empresas multinacionales andinas.

Entre las modificaciones incorporadas por la Decisión 103, las siguientes pueden ser calificadas de:

Positivas

a) La ampliación de la definición de inversión extranjera directa, al considerar como tal el aporte en bienes físicos o tangibles, permite hacer uso legítimo de prácticas de común ocurrencia. Ahora el proveedor de una materia prima o producto intermedio que se tiene que importar desde un tercer país podrá aportar tales productos al capital de la empresa respectiva sin necesidad, como establecía la Decisión 24, de recibir el importe del caso,

^{178/} Acta Final punto V numeral 5.

llevar las divisas a su país de origen y volver a traerlas para aportarlas a la misma empresa que efectuó el pago.

En esta misma definición se señala que los bienes físicos o tangibles son aquellos señalados como tales en el Anexo I de la Decisión 24, con lo cual se da respuesta a una inquietud que habían expresado repetidamente los organismos nacionales competentes de los Países Miembros en el sentido de que no era claro qué se entendía por bienes tangibles e intangibles. Así se ratifica, también, que se mantiene la filosofía de la Decisión 24 de no aceptar como inversión extranjera directa las contribuciones tecnológicas intangibles.

b) La inclusión dentro del concepto de inversión extranjera directa de las reinversiones en moneda nacional llenó un vacío evidente de la Decisión 24.

c) Al conferir carácter de empresa extranjera existente a todas aquellas constituidas o establecidas en el territorio del país respectivo el 1° de enero de 1974, se solucionó un aspecto que estaba dificultando la aplicación uniforme del régimen. En la práctica y como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Colombia y de la adhesión de Venezuela, al tercer año de funcionamiento de la Decisión 24 la calificación de esas empresas difería de país en país y la fecha de inicio para contar los plazos de transformación era también diferente.

d) La eliminación de hecho del límite de remisión de utilidades anuales, blanco preferido de los opositores al Régimen Común, fue uno de los logros más dignos de resaltar. Eliminó la diferente aplicación de la Decisión 24 como resultado de la existencia de regímenes de cambio diferente entre los Países Miembros y evitó, al mismo tiempo, que los países con régimen de cambio libre tuviesen que recurrir a medidas muy artificiales para tratar de cumplir con la obligación de control que imponía el Régimen Común.

e) Si bien era factible considerar que la transformación de una empresa extranjera en nacional o mixta podía realizarse como resultado de la ampliación de su capital, al señalar expresamente esa posibilidad se aclararon las dudas que existían al respecto en algunos países;

f) La consideración especial que se da a los capitales aportados por entidades financieras gubernamentales de terceros países o internacionales de cooperación, constituye un interesante enfoque en la búsqueda de medios financieros para impulsar actividades subregionales para las cuales no se cuenta con disponibilidades locales o regionales. Existen organismos de financiamiento que cuentan con capitales aportados preferentemente por el Estado, pero su actividad la determina un Directorio que toma en cuenta no sólo el efecto político de esa acción sino, en forma muy especial, el desarrollo económico de la actividad respectiva frente al interés de ciertos grupos privados de ese mismo país. Tal es el caso —por ejemplo— de la agencia alemana DEG que promueve el interés de presuntos inversionis-

tas alemanes por invertir en algún país latinoamericano, traspasándole poco a poco las acciones que la propia DEG ha adquirido en empresas latinoamericanas, luego que la práctica ha determinado que se trata de una actividad rentable.

Negativas

Frente a estos elementos positivos, existen otros fuertemente criticables desde el punto de vista conceptual. Son los que hacen temer un total desvirtuamiento de la Decisión 24 en un futuro no muy lejano. Estos son:

a) La Decisión 24 considera como inversionistas nacionales a las personas naturales extranjeras con residencia ininterrumpida en el país receptor no inferior a un año, que renuncien al derecho de reexportar capital y transferir utilidades al exterior. La nueva Decisión faculta al organismo nacional competente para exonerar a dichas personas del requisito de permanencia ininterrumpida de un año, con lo cual contribuye a aumentar el resquicio para burlar las normas del Régimen Común a través del manejo de estas renunciaciones para controlar una empresa, adquiriendo el porcentaje necesario de acciones. El lapso de un año era insuficiente para salvaguardar los objetivos de dirección y control que busca la Decisión 24 y sólo se llegó a su fijación luego de extensos debates. Al eliminarse todo plazo, cualquier persona extranjera puede adquirir la calidad de inversionista nacional aun cuando tenga su residencia permanente en otro lugar, con la sola limitación de la renuncia a reexportar el capital y a remitir sus utilidades al exterior. Esta limitante, en el caso de un régimen de libertad cambiaria, es absolutamente inoperante especialmente si se toma en cuenta que la última modificación faculta también al organismo nacional competente para eliminar el límite de remisión de utilización al exterior.

b) La Decisión 24 dispuso que la participación de inversionistas subregionales podía considerarse como nacional sólo para los efectos del cómputo de los porcentajes que determinarían si la empresa respectiva era extranjera, nacional o mixta. Al dictarse la Decisión 46, resultó evidente que el mejor estímulo para crearlas era establecer un tratamiento diferencial al capital subregional. Siendo el capital escaso en la subregión, lo más recomendable resultaba tratar de canalizar el ahorro de los Países Miembros para la financiación de inversiones destinadas al desarrollo de la industria, la agricultura y la infraestructura, en el contexto del mercado ampliado. Facilitar su libre circulación podía traducirse en una concentración de capitales en los países más desarrollados, con evidente perjuicio para los más necesitados. La Empresa Multinacional creada por la Decisión 46 estaba destinada a apoyar la concreción de los objetivos perseguidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y, además, aquellos proyectos que fuesen de interés común para el proceso.

La Decisión 103 aplicó un fuerte revés a la Empresa Multinacional Andina al considerar como nacionales las inversiones de propiedad de in-

versionistas subregionales, por cuanto las condiciones que se fijaron constituyen sólo elementos de carácter procedimental. La norma reformada atenta contra uno de los principios básicos de la Decisión 24: evitar la desnacionalización de las empresas de los Países Miembros. El inversionista subregional queda habilitado para adquirir acciones, participaciones y derechos de inversionistas nacionales sin límites de ninguna especie, pudiendo de esta manera llegar a adquirir el ciento por ciento de las acciones de una empresa originalmente nacional. La gravedad es aun mayor si el hecho se produce con respecto a empresas productoras de bienes cuya elaboración ha sido asignada al país receptor de la inversión en algún Programa Sectorial de Desarrollo Industrial. En tal caso, esa actividad pasaría a ser dirigida por los inversionistas de otro país que puede incluso ser un competidor que comparte la misma asignación.

Tomando en consideración lo expuesto en estos literales a) y b) y la facultad de compra de los inversionistas subregionales podría plantearse una situación tan absurda como la siguiente:

- 40% de participación de una empresa extranjera.
- 15% correspondiente a personas naturales sin obligación de residencia mínima, que podrían ser los mismos directores de la empresa extranjera o el propio gerente designado para dirigir las operaciones de la nueva empresa.
- 45% de propiedad de inversionistas subregionales.

La empresa resultante sería mixta. Ahora bien, si la participación extranjera se baja al 19% y se sube la del director o gerente y la subregional, llegamos a una empresa "nacional" en la cual la defensa de los intereses nacionales estaría entregada a lo que decidiera hacer el grupo que controlara sus decisiones.

c) Constituye otra importante claudicación a los principios de la Decisión 24 la modificación que autoriza el acceso de la empresa extranjera al crédito interno de corto y mediano plazo en la forma que establezcan las legislaciones de cada País Miembro, quedando excluidos solamente del crédito de largo plazo.

Uno de los objetivos principales de la Decisión 24 era la defensa del espíritu empresarial local a través de algunas medidas destinadas a eliminar aquellas limitantes que afectaban sus posibilidades de competir con la empresa extranjera. La escasez de ahorro nacional en la mayoría de los Países Miembros era serio obstáculo para la utilización del crédito interno y las entidades financieras locales sólo lo otorgaban a aquellos usuarios que contaran con las mejores garantías y avales y, por sus características, pudiesen tener la calidad de clientes permanentes. En estas circunstancias, las posibilidades de un empresario nacional frente a grandes empresas transnacionales eran muy pequeñas y sólo podía aspirar a optar a cantidades marginales o a pagar un interés muy subido para hacer frente a sus necesidades financieras.

El sistema de contabilidad centralizada que utiliza la gran empresa transnacional le permite sacar máximo provecho del crédito interno en todos los países en los que opera, llegando incluso a transferir créditos de un país a otro con el sólo artificio de adelantar o atrasar los pagos que deben efectuarle sus filiales por concepto de la adquisición de maquinarias, equipos, materias primas o productos finales.

Esto, sin lugar a dudas, aumenta considerablemente las dificultades que debe afrontar el empresario local para recurrir al crédito interno nacional. En consecuencia, el ahorro del país receptor se destina en gran parte a financiar operaciones de la empresa extranjera, la cual utiliza sus disponibilidades propias para aumentar su radio de acción a escala internacional.

La Decisión 24 limitaba el acceso de las empresas extranjeras al crédito de corto plazo y, aun en este caso, la Comisión debería determinar los términos y condiciones en que podría utilizarse ese derecho. En consecuencia, el crédito interno en todos sus aspectos estaba sujeto a un régimen común, característica modificada sustancialmente por la Decisión 103 al dejar dentro de ese carácter sólo el tratamiento al crédito interno de largo plazo.

DECISION 104. MODIFICACION AL ARANCEL EXTERNO MINIMO COMUN

Esta Decisión recogió los acuerdos básicos logrados en Sochagota en materia de Arancel Externo Mínimo Común y reemplazó los niveles vigentes hasta entonces por otros que representaban un promedio general aproximado de 28%.

DECISION 105. PROCEDIMIENTO PARA LA CONSIDERACION DE LAS PROPUESTAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Transcurrió bastante tiempo desde la aprobación de las Decisiones 98 y 99 sin poder aplicarlas como consecuencia de la falta de suscripción del Protocolo Adicional y fue necesario reajustar las fechas contempladas en ellas, prorrogando en seis meses la obligación de la Comisión de pronunciarse sobre las propuestas presentadas por la Junta con anterioridad al 31 de diciembre de 1975 y la obligación de la Junta de presentar nuevas propuestas que incluyan los productos reservados para programación susceptibles de ser programados. Asimismo, se amplió a 120 días el plazo concedido a la Comisión para pronunciarse sobre estas nuevas Propuestas pues se estimó que los 90 días originales eran demasiado exigüos. En esta misma Decisión se incluyeron dos modificaciones de plazos en materia de especial interés para dos países:

- Ante la insistencia de Colombia de eliminar de la reserva para programación una serie de productos que debían iniciar el cumplimiento del Programa de Liberación en la forma establecida en el Protocolo Adicional, se acordó fijar el 30 de abril de 1977 como fecha límite para que

la Comisión se pronunciara acerca de la lista que debía presentar la Junta, a pesar de que el Protocolo señala el 31 de octubre.

- Asimismo, y para satisfacer la inquietud de Bolivia, se acordó establecer el 31 de marzo de 1977 como fecha final para que la Comisión creara el Programa Especial de Apoyo a Bolivia convenido en la Decisión 98. La fecha original era el 30 de noviembre de 1976.

Por último, la Decisión 105 encargó a la Junta presentar, antes del 31 de marzo de 1977, Propuestas que actualizaran las Decisiones sobre los Programas Sectoriales Metalmecánico y Petroquímico, para que la Comisión pudiera pronunciarse sobre ellas hasta el 30 de junio de 1977. Estas actualizaciones obedecían fundamentalmente al retiro de Chile de ambos programas y a la incorporación de Venezuela al Metalmecánico.

La Etapa de la Convalecencia

En este capítulo se analiza el período comprendido entre el retiro de Chile, el 30 de octubre de 1976 y el Vigésimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión que se inició el 24 de octubre de 1978 y concluyó el 2 de abril de 1979. Por corresponder a un lapso menor a los anteriores y por tener características muy particulares, el análisis está dirigido principalmente a determinar los hechos más resaltantes ocurridos durante su transcurso, en relación con el futuro del proceso de integración andino.

AVANCE FORMAL DEL ACUERDO

En esta etapa la Comisión aprobó 32 Decisiones:

- Administrativas: 3 (107, 123 y 133)
- Procedimentales: 4 (117, 127, 134 y 136)
- Arancel Externo: 1 (111)
- Programas Sectoriales Desarrollo Industrial: 6 (120, 129, 130, 131, 132 y 137)
- Programas Andinos de Des. Tecnológico: 1 (126)
- Programas Agropec.: 1 (135)
- Armonización Políticas: 12 (106, 109, 110, 112, 114, 115, 116, 118, 121, 122, 124 y 125)
- Tratamiento Preferencial: 3 (108, 112 y 119)
- Protocolo Adicional: 1 (128)

Sin lugar a dudas la proposición para la suscripción de un Protocolo Adicional modificatorio del Acuerdo fue la más importante. No obstante, los principales esfuerzos de los órganos del Acuerdo estuvieron dirigidos

durante la casi totalidad de este período a la aprobación del programa sectorial de desarrollo de la industria automotriz y, posteriormente, a la dictación de diversas Decisiones destinadas a reglamentar algunos aspectos de su desarrollo.

Una vez más se incurría en el error de colocar todos los huevos de la integración en un sólo canasto. Canasto demasiado estrecho y controvertido que hizo peligrar la existencia del proceso a escasos meses de la gran crisis que culminó con el retiro de Chile. Entre las Decisiones aprobadas destacan especialmente la que propone la suscripción de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, el Programa de Apoyo a Bolivia, la aprobación de los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico en el Área de los Alimentos y, por supuesto, la aprobación del Programa Automotor.

Otro elemento interesante resulta en este período la importancia que se le comienza a dar al sector agropecuario.

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA

El Protocolo de Lima que modificaba en varios aspectos el Acuerdo de Cartagena había sido suscrito en octubre de 1976, pero aún no había entrado en vigor cuando fue necesario adoptar nuevas modificaciones a las normas ya modificadas del Acuerdo. Ello trajo como consecuencia la aprobación de la Decisión 128 que proponía a los gobiernos de los Países Miembros la suscripción de un nuevo Protocolo cuyo contenido es a grandes rasgos el siguiente:

- a) Amplía hasta el 31 de octubre de 1978 los plazos para:
 - aprobar lista de productos a excluirse de la reserva para programación industrial;
 - presentación por Bolivia de lista adicional de excepciones;
- b) Amplía hasta el 31 de diciembre de 1979 los plazos para:
 - el término de la reserva para programación industrial;
 - la aprobación del Arancel Externo Común.
- c) Prorroga en un año los compromisos siguientes:
 - Con respecto al programa de liberación de los productos reservados para programas sectoriales y que no se incluyeren en ellos al término de la referida reserva, se prorroga la fecha para adoptar el punto de partida y eliminar las restricciones, la fecha de la primera reducción posterior y la fecha en que los demás liberarán las importaciones de tales productos originarias de Bolivia y el Ecuador.
 - La iniciación del programa de liberación por parte de Bolivia y el Ecuador respecto de los productos que componen la nómina general de desgravación.
 - La adopción del punto de partida y las reducciones posteriores de gravámenes para la liberación de los productos que serán anticipadamente

excluidos de la reserva para programación industrial y a los cuales se hizo referencia en el literal a) primer punto, de esta sección.

d) Existe una norma que incorpora facultar a la Comisión para prorrogar por un año adicional el período de reserva para programación industrial. Esta disposición recalca una vez más la importancia preferente que tiene la programación como elemento de integración para los Países Miembros pero, al mismo tiempo, demuestra que ya al firmar este nuevo Protocolo los representantes están pensando en la imposibilidad de avanzar en nuevos programas dentro del plazo libremente convenido. ¿Exceso de precaución o desconfianza?

e) Por último, los gobiernos facultan a la Comisión para proceder a la codificación del Acuerdo de Cartagena, el Instrumento Adicional para la adhesión de Venezuela, el Protocolo de Lima y este nuevo Protocolo Adicional, al que se conoce como Protocolo de Arequipa.

APROBACION DE LA DECISION 120 RELATIVA AL PROGRAMA AUTOMOTOR

La aprobación de esta Decisión ha sido uno de los partos más difíciles ocurridos en el Grupo Andino. El importante papel que esta industria desempeña en el desarrollo nacional por sus efectos en otros sectores de la actividad industrial, hacía prever que su aprobación iba a resultar en extremo difícil. Pequeños grupos "nacionales" que contaban con el respaldo de grandes y conocidas empresas transnacionales interesadas en bloquear todo intento de desarrollo independiente o menos dependiente, hicieron presiones de todo tipo y llegaron a todos los sectores de la opinión pública para hacer ver su descontento con el programa propuesto. Utilizando hábilmente los medios informativos, hicieron cuanto estuvo a su alcance para volcar en su favor a los industriales de los Países Miembros involucrados en el sector, los cuales lamentablemente en muchas oportunidades cayeron en el engaño y llegaron a solicitar a sus respectivos gobiernos no sólo el retiro de sus países del referido programa, sino, del propio Acuerdo de Cartagena.

Figura importante en la aprobación de esta Decisión fue el ministro de Industrias, Comercio e Integración del Ecuador, Galo Montaña, desde su cargo de presidente de la Comisión. El ingeniero Montaña dirigió la iniciación de los trabajos como jefe de la Unidad de Industrias de la Junta y después le correspondió aprobar el programa como representante titular de su país.

La Junta formó un grupo interdisciplinario y le encomendó la formulación de un plan de trabajo que permitiera presentar una Propuesta para su estudio y aprobación por la Comisión dentro del plazo establecido en el Acuerdo para el período de reserva para programación.

Los trabajos de la Junta se iniciaron con el estudio de la industria automotriz existente en Colombia, Chile y Perú. Ellas tenían como característica general el contar con plantas terminales de ensamble y la elabo-

ración de partes y piezas que por lo general contenían un bajo valor agregado e incorporaban tecnologías bastante elementales. La producción de una gran variedad de marcas y modelos para mercados muy reducidos había constituido elemento limitante para un desarrollo relativamente eficiente. La ineficiencia y altos costos derivados de este esquema habían llevado a los países andinos a la alternativa de encontrar alguna fórmula que les permitiera alcanzar niveles de producción eficientes a escala nacional o abandonar la actividad.

Esta preocupación ya había sido expresada por los ministros de Industrias de los Países Miembros en la reunión sostenida en Bogotá en mayo de 1971, cuando señalaron la importancia del sector para el desarrollo de cada país y de la subregión en su conjunto y otorgaron una alta prioridad al estudio de un Programa Sectorial de Desarrollo Industrial para el sector automotor.

PRIMERA REUNION DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES

Entre el 27 y 30 de marzo de 1973 tuvo lugar en Lima una Reunión de Expertos Gubernamentales convocada por la Junta para conocer sus puntos de vista acerca del esquema de elaboración del programa. Se recogió la información solicitada por la Junta a los expertos nacionales y se intercambiaron ideas acerca de los objetivos del programa, delimitación del sector programable y necesidad de una acción conjunta entre todos los Países Miembros y el análisis de un posible esquema con asignación de productos finales, especialización en la elaboración de componentes e intercambio de partes y piezas entre ellos y con terceros países.

VISITAS A LAS INDUSTRIAS DE OTROS PAISES

Una vez planteados los interrogantes del caso entre los expertos nacionales, la Junta dispuso el estudio de la industria automotriz en otros países en los que existiere algún grado de similitud con la realidad andina. Se eligieron Argentina, Brasil, México y España y funcionarios de la Junta visitaron alrededor de 150 industrias terminales y fábricas de partes y piezas. Gracias a ello fue posible obtener una acabada información acerca de tamaños mínimos de planta, inversión en maquinaria y equipo, grado de integración posible y aconsejable, personal ocupado, complejidad de la tecnología utilizada, etc.

El ciclo de visitas ocupó aproximadamente tres meses y se aprovechó para recopilar toda la legislación utilizada por esos países para desarrollar el sector y recoger opiniones acerca de los efectos que ellas habían producido en la práctica.

Con estos antecedentes, la Junta elaboró un esquema basado en los supuestos siguientes:

- Para desarrollar una industria automotriz de cierta eficiencia es indispensable utilizar el mercado ampliado subregional para un limitado número de modelos.
- Para que el mercado ampliado cumpla su objetivo es necesario buscar

alguna fórmula que determine la eliminación de los vehículos que actualmente se ensamblan pero que no quedarán con el carácter de subregional.

- La producción subregional debe iniciarse dentro de niveles de eficiencia comparativamente altos.
- Dados los niveles mínimos de producción de componentes, una alta eficiencia no puede lograrse sólo con base en el mercado subregional, por lo menos en una primera etapa. Por este motivo es indispensable, en la mayoría de los casos, recurrir a mercados de terceros países para exportar componentes.
- Las modalidades practicadas últimamente por algunos países, incluso subregionales, demuestran que las industrias fabricantes de vehículos están dispuestas a cooperar en la producción local eficiente de ciertos componentes para su exportación hacia terceros países, siempre que ello les permita gozar de los beneficios del mercado ampliado.

SEGUNDA REUNION DE EXPERTOS GUBERNAMENTALES

El 12 de diciembre de 1973 se inició la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales, destinada al análisis de las "Bases para el Programa Sectorial de la Industria Automotriz" elaboradas por la Junta.

Estas Bases plantean un modelo de programación bastante definido, bajo la forma de un esquema abierto en el cual habría un número limitado de vehículos que hiciera posible la especialización en la producción de componentes, con miras a la utilización de terceros mercados para lograr una producción a un nivel de escala comparable a la utilización en otros países para producciones similares.

Se trataba básicamente de producir algunas partes y piezas e importar las restantes. Para lograr una mayor eficiencia de aquellas que se deseaba producir, se concebía la idea de ofrecer el mercado ampliado para el vehículo final y para ciertas partes y piezas, con la condición de que la firma propietaria de ese vehículo final se comprometiera a colocar partes y piezas subregionales en mercados de otros países ajenos a la subregión. De esta manera sería posible producir para un mercado mayor que permitiera utilizar economías de escala interesantes.

Cada país debería elegir un vehículo específico dentro de la categoría que le fuese asignada al que se denominaría "subregional". Para asegurar el pleno goce del mercado ampliado los Países Miembros deberían poner término a la producción de todos los demás vehículos y aplicar el Arancel Externo Común a la importación de todos aquellos que no fuesen subregionales.

La conformación del mercado ampliado resultaría de la acción coordinada del Arancel Externo Común, el Programa de Liberación y el compromiso de no producir lo asignado a otros.

Como el objetivo esencial era producir ciertas partes y piezas, se planteaba la producción obligatoria de algunas de ellas en cada país, otras po-

drían ser adquiridas en cualquiera de ellos y había incluso algunas que podrían ser adquiridas en cualquier parte. Entre estas últimas estaban los elementos que conforman las carrocerías cuya producción en la subregión se veía como algo distante. Para interesar a la terminal en la exportación de partes nacionales, se creaba el mecanismo del intercambio compensado en virtud del cual si la empresa exportaba productos nacionales podía traer, por ejemplo, carrocerías liberadas del pago de derechos de importación o pagando un porcentaje menor, por un valor igual al de la operación de exportación.

PROPUESTA 45

Con las observaciones de los expertos, la Junta elaboró la Propuesta 45 y el 7 de marzo de 1974 la puso a consideración de los Países Miembros. Luego de consultas bilaterales con las autoridades nacionales, la Junta presentó un modificado de su propuesta que fue conocido por la Comisión en su Décimo Tercer Período de Sesiones Extraordinarias. Se dispuso que un Grupo de Trabajo realizara un examen preliminar y se acordó constituir un Comité Intergubernamental Ad Hoc para un análisis a fondo, con la mira de buscar el mayor entendimiento posible entre los Países Miembros. El Comité debería emitir un informe antes del 11 de julio y enviarlo a los países, de modo que la Comisión pudiese analizarlo en su siguiente período de sesiones.

COMITE INTERGUBERNAMENTAL AD HOC

El Comité celebró dos reuniones, una en julio de 1974 y la otra en enero de 1975. En ambas, un grupo técnico estudió aspectos específicos de la Propuesta y un grupo político analizó los problemas de fondo.

Los elementos más controvertidos fueron:

- La determinación del ámbito del programa, el cual Colombia insistía en limitar a lo estrictamente automotriz y dejar fuera la maquinaria vial, tractores, cargadores, etc. Al terminar la segunda reunión se creyó logrado el consenso para incluir el sector ampliado, pero más adelante se volvería sobre el tema.
- Existía disconformidad en todos los países acerca de las asignaciones propuestas por la Junta. Cual más cual menos, todos decían estar perjudicados en relación a su contribución al mercado ampliado. Por ello se decidió suspender la consideración del tema y reanudarla en una nueva reunión del Comité.

GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISION

La Comisión en su Décimo Cuarto Período de Sesiones Extraordinarias designó un Grupo de Trabajo para analizar específicamente los aspectos relativos a asignaciones, administración del programa, medidas complementarias, Arancel Externo Común y Programa de Liberación. El informe del Grupo señaló que "después de un intenso intercambio de criterios en forma bilateral y entre las delegaciones y de la Mesa con cada una

de ellas, se llegó a la conclusión de que era imposible encontrar una fórmula que satisficiera a todos los Países Miembros, resolviéndose como lo más recomendable elevar este resultado al conocimiento de la Comisión” ^{179/}.

A pesar de este informe tan negativo, la Comisión señaló en el Acta Final de ese mismo Período que se habían examinado las Propuestas sobre los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial petroquímico y automotriz, “habiéndose obtenido *notables avances* al respecto, muy especialmente en el primero de los sectores nombrados...” ^{180/}. Las itálicas son sólo para destacar lo poco acertado de la constancia.

Casi al finalizar este Período de Sesiones de la Comisión que estuvo dividido en tres etapas, la Junta presentó un nuevo documento el cual incluía una propuesta modificada que recogía las inquietudes de algunas delegaciones, especialmente la relativa a la incorporación de los convenios de coproducción y ensamblaje como instrumentos del programa. Estos convenios estaban destinados a facilitar la aprobación de las asignaciones, ya que hacían posible que un país pudiese ensamblar un vehículo asignado a otro e incluso fabricar algún componente exigido al país propietario de la asignación. No obstante que la fórmula se apartaba un tanto de la filosofía central del programa fue necesario incorporarla para alcanzar algún grado de acercamiento ^{181/}.

APROBACION DE LAS ASIGNACIONES

Con fecha 19 de julio, la Junta elaboró un segundo modificado de su Propuesta y lo presentó a la consideración de la Comisión en su Décimo Séptimo Período de Sesiones Ordinarias. En esta reunión se produjeron dos hechos interesantes en relación con la programación automotriz. El primero fue que la Comisión aprobó las asignaciones contenidas en la Propuesta pero no se pronunció sobre el resto de la misma, con lo cual se produjo por primera vez en el Grupo Andino la aprobación parcial de una Propuesta de la Junta. Aun cuando pueda considerarse que los cambios de orden procedimental son buenos en la medida en que faciliten la adopción de acuerdos, la solución adoptada en esa oportunidad puede constituirse en elemento perjudicial si en el futuro se opta por establecerlo como práctica negociadora. Las propuestas constituyen un todo indisoluble y su fragmentación un hecho artificial que no puede constituir una obligación exigible. Por lo demás, la aprobación de las asignaciones se produjo como consecuencia política de la aprobación de la Decisión 91 sobre petroquímica. Ya se había señalado en diversas oportunidades que existía un cierto paralelismo en la aprobación de ambos programas y, aun cuando eso no era efectivo, la Comisión había manifestado repetidamente que el avance hacia su aprobación había sido permanente y efectivo. En consecuencia, era necesario mostrar que así como se había alcanzado consenso en mate-

^{179/} Papel de trabajo COM/XIV-E/3, de 13 de febrero de 1975.

^{180/} Acta Final punto IV número 3.

^{181/} Propuesta 45 Modificado 1.

ria petroquímica, también se había avanzado bastante en el programa automotor y era más impactante referirse a las asignaciones que el resto del programa.

El otro hecho es que la aprobación de las asignaciones sólo fue posible gracias a los convenios de ensamblaje y coproducción. Se establecieron algunos convenios de carácter un tanto genérico pero se subrayó que estos formaban parte de las asignaciones aprobadas. Ecuador insistió más en este aspecto pues ya había llegado a un acuerdo en principio con Venezuela en materia de convenios. Colombia y Perú expresaron reserva y temores sobre el uso de esta nueva herramienta, pero finalmente se llegó a la aprobación.

La Comisión convocó un Grupo de Trabajo para continuar el análisis del Programa Automotor, el cual debería desempeñar su cometido entre el 29 de septiembre y el 4 de octubre de ese mismo año. De esta manera sería posible que la aprobación definitiva del programa tuviese lugar antes del término del período de reserva para la programación.

PROPUESTA 45, MODIFICADO 3

Con fecha 19 de septiembre la Junta presentó un tercer modificado a su Propuesta, con el cual pretendía consolidar todos aquellos aspectos en los que parecía existir un principio de consenso. Su contenido era:

- La propuesta 45.
- Las modificaciones 1 y 2, relativas a los convenios de coproducción.
- Las asignaciones aprobadas por la Comisión.
- Ajustes necesarios como consecuencia de lo anterior.
- Reformas en las cuales había principio de consenso.
- Cambios de redacción.

Esta versión fue analizada por dos Grupos de Trabajo (en octubre y noviembre) y la discusión se centró en el alcance de los convenios de coproducción. Venezuela había firmado algunos con Ecuador y tenía otros en estudio con Bolivia, lo que despertaba fuerte resistencia en Colombia y Perú. Como el acuerdo sobre asignaciones estaba muy ligado a tales convenios, existía el peligro de que todo quedase en nada.

La posición colombiana fue particularmente intransigente en esta materia y planteó que todos los convenios requerían de aprobación previa de parte de todos los Países Miembros. Además, sostenía que la autorización recibida por un país para ensamblar el vehículo asignado a otro sólo le permitía abastecer su propio mercado y no el de los demás.

El informe del segundo Grupo fue más alentador y los Países Miembros demostraron mayor interés en la búsqueda de soluciones. La seriedad con que se discutió hacía prever que era factible aprobar la propuesta antes del término del año, o al menos podía quedar virtualmente aprobada en la próxima reunión de la Comisión. Lamentablemente, a partir de la si-

guiente Reunión de la Comisión, el Acuerdo de Cartagena comenzó a vivir el momento más álgido de su peor crisis y el programa automotriz pasó a segundo término. No obstante, el grupo interdisciplinario encargado del tema dentro de la Junta continuó realizando estudios y analizando nuevas fórmulas de acercamiento entre las posiciones de los distintos países.

PROPUESTA 45, MODIFICADO 4

Con fecha 10 de enero de 1977 la Junta presentó su cuarta versión de la Propuesta 45, cuya mayor novedad era el replanteamiento de las asignaciones como consecuencia del retiro de Chile del Grupo Andino.

Entretanto, los países seguían realizando consultas de tipo bi o multilateral para estudiar fórmulas de utilización de los convenios de ensamblaje o coproducción.

Destaca la reunión sostenida en Caracas en abril, en la cual representantes de Colombia, Perú y Venezuela analizaron un convenio de complementación para la producción de motores Diesel, ejes tractores, ejes portantes y cajas de velocidad para camiones B₃ y B₄. Al término de la reunión se llegó a un acuerdo entre los participantes en relación con todos los componentes señalados, con la sola excepción de las cajas de velocidad. La celebración de este convenio provocó malestar en los dos países no invitados y ello motivó una reunión de representantes plenipotenciarios de todos los Países Miembros en la ciudad de Caracas. La cita tuvo lugar el 13 y 14 de mayo y en ella se analizó el estado de las negociaciones y se elaboró un cronograma de los trabajos.

Asimismo, los plenipotenciarios encomendaron a la Junta presentar antes de fines de ese mismo mes un Papel de Trabajo que considerase los últimos acuerdos alcanzados y sirviese de base para las futuras negociaciones. La Junta elaboró el documento JUN/dt. 82 con fecha 31 de mayo y lo remitió a los Países Miembros, utilizando todos los medios disponibles para que este llegase a la mayor brevedad a sus puntos de destino. El documento contenía una síntesis de los lineamientos del programa y un resumen del estado de las negociaciones. No se mencionaban algunos avances que parecían haberse producido en los últimos meses por cuanto la Junta no había recibido información oficial al respecto. Agregaba la Junta que una vez conocidas las reacciones de los países frente a ese documento se presentaría un nuevo modificado de la Propuesta 45, en el cual se estaba trabajando hacía algún tiempo.

El cronograma aprobado por los representantes plenipotenciarios contemplaba la constitución de un Grupo de Trabajo que debía entregar en junio a la Comisión un informe relativo a ensamblaje, producción de componentes y asignación de productos finales. Por su parte, un Grupo de Trabajo de la Comisión analizaría el resto del Programa de modo de dejarlo listo para su aprobación en la reunión que la Comisión celebraría en julio en la ciudad de Quito.

El primer Grupo se reunió el 20 y 21 de junio y acordó realizar encuentros bilaterales o por grupos de países, con participación de la Junta. Co-

Colombia apareció con una posición totalmente nueva que causó gran revuelo y estuvo a punto de volver todo a cero. Aparte de lo confuso de algunos elementos, la fórmula colombiana planteaba el libre ensamblaje de vehículos y componentes en las condiciones siguientes:

- Limitar el número de vehículos.
- Racionalizar la producción de los componentes más complejos mediante la asignación indicativa de vehículos.
- Aprovechar las economías de escala.
- Optimo aprovechamiento de las inversiones para producir los componentes más complejos, los que deberían limitarse al tren motriz y algunos con carácter exclusivo para Bolivia y Ecuador.

Colombia no fue el único país que varió sus planteamientos en esta reunión. El análisis que realizaron las autoridades peruanas en materia de asignaciones sirvió para demostrarles que el mal manejo de las negociaciones por parte de sus expertos y la falta de definición a nivel nacional estaba conduciendo a un peligroso desbalance en beneficio de los demás países. Los informes de la Junta llegaron a conocimiento de autoridades que no habían intervenido en las negociaciones y estas decidieron actuar antes de que se llegase a un punto de no retorno. La nueva posición peruana tuvo que ser doblemente firme y decidida para lograr despertar una reacción favorable de los demás Países Miembros. Perú llegó a plantear que no participaría en el Programa si no se mejoraba su situación.

La reacción peruana y el nuevo enfoque de Colombia contribuyeron a paralizar las negociaciones y suspender el Décimo Octavo Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión con fecha 30 de junio.

Esta paralización de las negociaciones fue seguida de una serie de opiniones muy pesimistas de gran parte de los sectores nacionales interesados en el programa y menudearon conjeturas acerca de posibles retiros de uno o más países, tanto del programa automotor como del propio Acuerdo de Cartagena. Todos estos hechos configuraron un nuevo proceso de crisis para el Grupo Andino, al cual ya nos referimos al comienzo de este capítulo, pero del que fue posible salir en un plazo relativamente corto.

Con fecha 12 de julio la Junta presentó su quinto modificado de la Propuesta 45, recogiendo los avances logrados y, especialmente, todo lo relativo a los convenios que habían llegado a su conocimiento.

APROBACION DE LA DECISION 120

El Décimo Octavo Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión se reanudó el 22 de agosto, después de gran cantidad de gestiones de acercamiento, incluso a nivel presidencial. Con base en el quinto modificado de la Propuesta 45 y de los informes emitidos por los Grupos de Trabajo en la primera etapa de esta reunión, la Comisión aprobó las asignaciones y los convenios de coproducción, complementación y ensamblaje celebrados entre los Países Miembros, utilizando el mismo esquema de apro-

bación parcial que ya había puesto en práctica en anterior oportunidad.

Subsistían aún algunos problemas en relación con el modelo básico, las nóminas de componentes y la administración del Programa. En materia de Arancel Externo Común Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela habían llegado a un completo acuerdo mientras que Colombia insistía en una posición diferente.

El 7 de septiembre tuvo lugar en Washington una reunión de gran importancia para el proceso de integración andino en general y para el programa automotor en especial. Con ocasión de la firma del nuevo Tratado del Canal de Panamá se reunieron en esa ciudad los mandatarios de los cinco países andinos y anunciaron la próxima aprobación, en Quito, del Programa Sectorial de la Industria Automotriz, como expresión cabal de consenso político en materia de desarrollo industrial conjunto.

El Décimo Noveno Período de Sesiones Extraordinarias tuvo lugar en Quito y se desarrolló en dos niveles. Entre los días 9 y 11 de septiembre funcionó a nivel de representantes alternos y fue coordinado por Jesús Alberto Fernández por parte de la Junta. Las conclusiones de esta reunión señalaron que se había llegado a un virtual acuerdo sobre un proyecto de Decisión y que sólo quedaban algunos aspectos pendientes en relación con la nómina de componentes exigidos como condición de fabricación nacional, los niveles del Arancel Externo Común y algunos puntos específicos de preocupación particular para Bolivia y Colombia.

El 12 de septiembre se inició oficialmente la Reunión a nivel de representantes titulares y concluyó a altas horas de la madrugada.

La aprobación de la Decisión 120 daba así término a una prolongadísima etapa de negociaciones iniciada el 7 de marzo de 1974, al presentar la Junta su Propuesta 45. Habían transcurrido alrededor de tres y medio años de negociaciones y la Junta se había visto en la necesidad de presentar cinco modificados a su propuesta inicial, antes de llegar a la fórmula definitiva.

De los puntos en discusión, dos quedaron pendientes para ser solucionados a corto plazo. El primero de ellos se refiere a la preocupación manifestada por Bolivia acerca del posible impacto negativo que podría tener en la asignación otorgada a ese país del camión pequeño, la fabricación de vehículos derivados de las categorías A-3 y 1-4, con caja abierta pick-up o similares. Para tal efecto, se encomendó al Comité de la Industria Automotriz que en su primera reunión estudiase las medidas necesarias para evitar tal efecto.

El segundo punto se refiere al compromiso adquirido por Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela para definir las materias correspondientes al convenio cuadripartito y analizar conjuntamente las medidas positivas para asegurar a Bolivia una carga suficiente para su planta de forja.

CONTENIDO DE LA DECISION

Como objetivo central, el programa busca desarrollar una industria

de componentes a nivel subregional que, con un nivel de eficiencia compatible con el grado de desarrollo de los países miembros, permita incorporar tecnología, aumentar las fuentes de empleo para mano de obra calificada, contribuya a solucionar los problemas del transporte y a desarrollar otras actividades económicas a nivel nacional y establezca condiciones de calidad y eficiencia que hagan posible la exportación de productos del sector hacia terceros países. En consecuencia, la fabricación de vehículos si bien es una condición necesaria para el desarrollo del programa, no es ni con mucho el objetivo principal del mismo.

a) Productos del programa. En esta materia triunfó en definitiva la tesis de Colombia y el programa se centró exclusivamente en el sector automotor tradicional. Para tal efecto se hizo una clasificación de automóviles y camiones en categorías A y B, respectivamente. La C quedó para los vehículos con tracción en las cuatro ruedas.

b) En cada una de las categorías que le han sido asignadas, cada País Miembro debe elegir su modelo básico. Esta última definición se hace identificando las características del tren motriz. El país puede fabricar todos los tipos de vehículos que desee siempre que no modifique la cilindrada indicada al definir el modelo básico. Ejemplo: dos o cuatro puertas, camionetas, etc.

c) Las normas y requisitos específicos de origen señalan las condiciones que debe reunir la elaboración de un producto para ser considerado subregional, motivo por el cual estas pueden cumplirse en cualquiera de los Países Miembros. Como el Programa deseaba obligar a los países a desarrollar ciertas producciones en el territorio de cada uno de ellos para facilitar la especialización, fue necesario concebir otro elemento que complementase a los requisitos de origen, al cual se denominó "condición de fabricación nacional".

De esta manera, dentro del Programa hay tres clases de componentes:

- los originarios de la subregión, que podrían ser producidos en cualquier País Miembro;
- los exigidos como condición de fabricación nacional (ECF), que debían ser elaborados en el respectivo país; y
- los restantes, que pueden incluso importarse de terceros países (NE).

Para que el vehículo sea "subregional" debe elaborarse sobre el modelo básico respectivo e incorporar los componentes exigidos como requisitos de origen (fabricados en cualquier País Miembro) y los exigidos a ese país como condición de fabricación nacional para el vehículo respectivo (fabricados en ese país).

A su vez, los componentes exigidos como de fabricación nacional deben cumplir con un grado de integración nacional en el cual el valor de referencia de las piezas importadas no puede exceder del 30% del valor total del componente. Como este porcentaje fue fijado más bien como una

meta, se facultó a la Junta para establecer niveles crecientes de integración cuando así lo crea necesario.

d) Convenios de coproducción, ensamblaje y complementación. Convenio de coproducción es aquel por el cual dos o más países acuerdan intercambiar la fabricación de componentes exigidos como condición de fabricación nacional a alguno de sus vehículos subregionales. Es requisito que el componente respectivo haya sido exigido como condición de fabricación nacional o alguno de los vehículos del país que le va a fabricar y cumpla con el grado de integración exigido a ese mismo país. Por su parte, el país que cede la producción está obligado a incorporar en su vehículo el componente cedido y fabricado en el otro país.

Convenio de complementación es aquel en virtud del cual dos o más países acuerdan especializarse en la producción de ciertas partes y piezas de un componente exigido como condición de fabricación nacional a alguno de sus vehículos subregionales.

Convenio de ensamblaje es aquel en que un país faculta a otro para armar en su territorio un vehículo subregional asignado al primero.

e) Programa de Liberación. Se establecen plazos diferentes en razón de los países y en atención a los productos objeto del Programa. En el primer caso se consagra un tratamiento preferencial en favor de Bolivia y Ecuador que consiste en que los demás abren sus mercados en favor de los productos originarios de ambos países con anterioridad a la apertura entre ellos mismos, y Bolivia y Ecuador, por su parte, abren sus mercados hacia los demás en un plazo mayor. En el caso de los vehículos, este tratamiento preferencial significa que Colombia, Perú y Venezuela abren sus mercados recíprocos en tres rebajas anuales y sucesivas a partir de 1985, pero abren totalmente sus mercados en favor de Bolivia y Ecuador en 1981. Estos últimos abren sus mercados para los demás en seis rebajas anuales y sucesivas a partir de 1983.

El Programa de Liberación distingue también entre los vehículos y los componentes y en ellos otorga tratamiento preferencial a Bolivia y Ecuador.

f) Arancel Externo Común. La aplicación del Arancel Externo Común distingue entre dos tipos de vehículos. Los que tienen las características del subregional, que se fabrican conforme al modelo básico pero no cumplen con los demás requisitos para ser subregionales. (Ejemplo: vehículo de igual marca y modelo del subregional que viene del tercer país o no cumple con los requisitos de origen o condición de fabricación nacional). Estos se identifican en una nómina. Se denominan sustitutos los vehículos no comprendidos entre los subregionales ni en la nómina de aquellos con las características de los subregionales.

El Programa establece un período transitorio durante el cual la tarifa externa tiene la característica de un Arancel Externo Mínimo Común y obliga a un proceso de aproximación anual, lineal y automático a cumplirse entre 1981 y 1983 por Colombia, Perú y Venezuela y entre 1983 y 1988 por Bolivia y Ecuador. No obstante, si la Junta comunica que se ha inicia-

do la producción de algún vehículo subregional los Países Miembros deberán aplicar a todos los vehículos del mismo tipo los gravámenes que el Arancel Externo Común señala para los vehículos con las características de los subregionales ^{182/}.

Esta aproximación procede tanto respecto de vehículos con las características de los subregionales como de los componentes.

En materia de vehículos sustitutos, una vez que la Junta comunica que se ha iniciado la producción de un vehículo subregional se producen los siguientes efectos:

- Los Países Miembros deben aplicar al sustituto de la misma categoría a que se refiere la respectiva comunicación, los gravámenes que el Arancel Externo Común establece para los sustitutos: 155% para automóviles.
- A los demás sustitutos se aplicará, a partir de ese mismo momento, gravámenes no inferiores a los que el Arancel Externo Común establece para los vehículos con las características de los subregionales: 115% para los automóviles. Estos niveles se mantendrán hasta que la Junta comunique la iniciación de producción del vehículo subregional de la categoría respectiva, en cuyo caso comenzarán a aplicarse los gravámenes correspondientes a los sustitutos. (155% para los automóviles).

g) Del intercambio compensado. El intercambio compensado puede utilizarse a nivel subregional y con terceros países. En el primer caso, los productos intercambiados están exentos del pago de gravámenes, mientras que en el otro se faculta al país respectivo para que lo determine.

La compensación debe efectuarse dentro de un período de dos años calendario y aquellas importaciones no compensadas dentro de ese plazo deberán cancelar los gravámenes pertinentes.

El intercambio compensado sólo puede utilizarse para importar componentes y partes y piezas, siempre que no se trate de los componentes exigidos como condición de fabricación nacional al país importador.

h) Compromisos adicionales. Los principales compromisos establecidos por el Programa son:

- No alentar la producción en sus territorios de vehículos clasificados en categorías asignadas a otro País Miembro.
- No autorizar la producción de nuevos vehículos sustitutos.
- Adoptar las medidas necesarias para que se ponga término a la producción de vehículos sustitutos de las categorías A, a más tardar el 31 de diciembre de 1983.
- Poner término a la producción de vehículos sustitutos de las categorías

^{182/} Si se inicia la producción de algún vehículo de una Categoría A (automóviles) la obligación alcanza a todos los vehículos de las Categorías A. Lo mismo se aplica en el caso de las Categorías B o C.

E y C a partir de 1983 y dentro de un plazo de 180 días de la información que debe rendir la Junta en esta materia.

- No alentar la iniciación de nuevas producciones de componentes que no les hubieren sido exigidos como condición de fabricación nacional para algún vehículo comprendido en sus asignaciones, salvo aquellos ECF que pueden ser producidos en cualquier País Miembro.
- Si un País Miembro ya estuviese produciendo algún componente que no le ha sido exigido como condición de fabricación nacional a la fecha de aprobación del Programa, deberá comprometerse a no otorgar nuevos beneficios a esas producciones ni aumentar o mejorar los ya existentes.
- No autorizar inversión extranjera directa para fabricar vehículos comprendidos en las categorías asignadas a los demás o componentes exigidos como condición de fabricación nacional a otro País Miembro.

i) Armonización de políticas. En esta materia se encarga a la Junta elaborar una propuesta sobre armonización de las legislaciones tributarias en materia de vehículos y se aprueban las normas siguientes:

- No establecer tipos diferenciales de cambio para las importaciones y exportaciones de los productos del Programa.
- No aplicar regulaciones discriminatorias de crédito o de precio.
- El precio ex-fábrica de exportación a otro País Miembro no puede diferir del precio ex-fábrica en el país exportador, excepto las deducciones de impuestos internos.
- Mientras no se aprueben las normas subregionales de fomento a las exportaciones, se autoriza la utilización de todos los instrumentos y mecanismos de fomento nacionales para las exportaciones a terceros y se limita a los aspectos relativos a los impuestos internos la aplicación de esas normas en las exportaciones a la subregión.
- Salvo los casos de compras efectuadas con financiación de organismos internacionales de crédito, en las licitaciones convocadas por entidades oficiales de los Países Miembros deberán incluirse los gravámenes del Arancel Externo Común en el precio de oferta de productos originarios de terceros países.

j) Otras disposiciones. El Programa incluye también algunas disposiciones sobre normalización técnica. La Junta queda encargada de evaluar anualmente la marcha del mismo en colaboración con el Comité de la Industria Automotriz y la Comisión realizará evaluaciones específicas en los años 1983, 1988 y 1993 para introducir los ajustes necesarios para asegurar el logro de sus objetivos.

Se crea el Comité de la Industria Automotriz que tendrá por función la de contribuir al desarrollo del Programa, facilitar el cumplimiento de sus objetivos y recomendar a la Junta o a la Comisión las acciones que considere más adecuadas.

PROGRAMA ESPECIAL DE APOYO A BOLIVIA

En su Vigésimosegundo Período de Sesiones Ordinarias, la Comisión aprobó la Decisión 119 que puso en plena vigencia el postulado de desarrollo equilibrado y armónico, uno de los pilares del Acuerdo de Cartagena. El Programa Especial de Apoyo a Bolivia, aprobado por dicha Decisión, tiene por objeto mejorar sus posibilidades de desarrollar las asignaciones de la programación industrial y aprovechar oportuna y debidamente las ventajas del Programa de Liberación del Acuerdo, con el fin de promover la expansión y diversificación de sus exportaciones. Los primeros siete años del proceso de integración subregional habían demostrado que el tratamiento preferencial en favor de Bolivia no podía establecerse en términos de preferencia arancelarias en el tiempo, ya que el país enfrentaba problemas más profundos derivados del escaso nivel de desarrollo alcanzado por su sector industrial. Las ventajas arancelarias y los márgenes de preferencia nada representaban para Bolivia si carecía de la infraestructura imprescindible para desarrollar ciertos procesos básicos como la fundición, forja y maquinado, en el caso de los productos metalmeccánicos.

Conscientes de esta realidad y demostrando haber alcanzado cierta madurez en la búsqueda de un sentimiento de solidaridad andino, los Países Miembros aprobaron este Programa cuyo objetivo central es superar las limitaciones que dificultan a Bolivia acelerar su desarrollo manufacturero, incrementar sus exportaciones y aprovechar cabalmente las oportunidades que le brinda el Acuerdo.

Este Programa Especial, con tan amplios objetivos, tendrá que desarrollarse a través de medidas y acciones específicas en relación con las materias e instrumentos señalados en el Acuerdo y, muy especialmente, a través de los Proyectos Andinos de Apoyo a Bolivia. Estas acciones y proyectos podrán referirse tanto a Bolivia y a los demás Países Miembros como a la Junta y a la propia Comisión.

Aparte de la creación de los Proyectos Andinos de Apoyo a Bolivia, que deberán ser aprobados por la Comisión, se establecen medidas preferenciales en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial las cuales permiten márgenes de preferencia subregionales, plazos diferenciales que respondan a las características del país y, en general, todo tipo de medidas que contribuyan a reforzar la capacidad de Bolivia para desarrollar las asignaciones recibidas.

Siempre en relación con los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, se facultó a la Comisión para permitir a Bolivia la adopción gradual del Arancel Externo Común aplicable a los productos asignados a los demás Países Miembros y para el cumplimiento diferido y progresivo de las normas y requisitos de origen por parte de ese país. En el marco de la ALALC, Bolivia y Ecuador habían perseguido sin éxito durante largos años un reconocimiento de esa naturaleza de las demás partes contratantes. Una vez más, el Grupo Andino demostró que su objetivo de desarrollo equilibrado y armónico no es solamente un planteamiento lírico.

Sin embargo, algo empañó el efecto de este programa que obedecía al reconocimiento de circunstancias muy particulares de uno de los Países Miembros. Ecuador solicitó y obtuvo de los demás que se le extendieran algunos de los tratamientos especiales previstos en este Programa en favor de Bolivia, insistiendo una vez más en el carácter indisoluble que tiene, a su juicio, el tratamiento preferencial en favor de ambos países.

En una demostración de que el Programa Especial no debía quedar en letra muerta, la Comisión señaló que los primeros Programas Andinos de Apoyo a Bolivia debían referirse a los puntos siguientes:

Proyecto 1. Identificación de las oportunidades que ofrecen a Bolivia las asignaciones de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y de otras Decisiones de la Comisión, así como el Programa de Liberación, para la instalación de complejos industriales.

Proyecto 2. Promoción del desarrollo de las industrias bolivianas existentes con el fin de adecuarlas a la competencia del mercado ampliado.

Proyecto 3. Conformación en Bolivia de un sistema integrado de promoción, financiamiento y gestión de proyectos industriales, con el objeto de disponer de una estructura adecuada para llevarlos adelante desde su concepción hasta la puesta en marcha de las plantas.

Proyecto 4. Organización y puesta en marcha de un sistema integral de promoción de exportaciones, especialmente de aquellas que se deriven de las asignaciones a Bolivia y de las que se detecten en los Proyectos 1 y 2.

Proyecto 5. Organización de un sistema de capacitación de personal para la ejecución de proyectos que se deriven del proceso de integración, especialmente para atender sus requerimientos tecnológicos.

La aprobación de este Programa, cuyo origen lo encontramos en la permanente preocupación que demostró Salvador Lluich por los problemas de Bolivia durante los dos periodos en que actuó como miembro de la Junta, encontró inmediato eco en los círculos bolivianos que vieron en él una favorable alternativa para aprovechar los beneficios que establecía el Acuerdo en su favor. El representante boliviano ante la Comisión declaró a su regreso a La Paz que "con este trato preferencial se busca cerrar la brecha de diferencia con los demás países y lograr que Bolivia pueda participar en mejores condiciones en la integración andina, pese a su menor grado de desarrollo".

La Secretaría de Integración de Bolivia emitió un informe en el cual señaló que la Decisión 119 era "un instrumento jurídico de carácter general que permitirá a Bolivia negociar con más confianza su participación en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial".

Al finalizar el año 1977, el desarrollo de los Proyectos era el siguiente:

Proyecto 1. Se habían identificado cuatro complejos: maquinaria minera, maquinaria agrícola, máquinas herramientas y automotriz.

Proyecto 2. Estaba en desarrollo y se estudiaba la adopción de acciones es-

pecíficas en tres empresas: bicicletas, llantas y tubos.

Se estaba analizando la posible racionalización de las maestranzas que existían en Bolivia en un grado semi-artesanal, con el objeto de constituir un *pool* que pudiera hacer frente a la demanda del sector metalmecánico. Asimismo, se estudiaba la industria maderera con el fin de ver las posibilidades de incluirse en Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico y promover su exportación a mercados tales como el de Venezuela.

Proyecto 3. En la búsqueda de un sistema integrado de promoción y financiamiento se tomó como modelo la estructura del CENDES en Ecuador y se solicitó asistencia técnica al referido organismo. A pesar de los avances iniciales en esta materia, el Proyecto se paralizó por que las autoridades bolivianas estimaron que no debían limitarse a la asesoría ecuatoriana y decidieron buscar modalidades de organización existentes en otros países.

Proyecto 4. Este Proyecto recién comenzaría a caminar a comienzos de 1978, por cuanto Bolivia quería analizar previamente los resultados de una misión enviada a Colombia para conocer el funcionamiento de PROEXPO en ese país. Además, las autoridades bolivianas deseaban esperar la entrada en vigor de una ley de promoción de exportaciones próxima a ser promulgada.

Proyecto 5. Se habían iniciado acciones en dos sectores. En petroquímica existían conversaciones con los mexicanos para el envío de asesoría técnica a Bolivia y personal boliviano se entrenaría en México.

En el sector metalmecánico se había propuesto un programa con la cooperación de CIDA, pero no se había encontrado receptividad de este organismo.

Un balance de carácter general acerca de este Programa, después de analizar lo hecho y de auscultar la opinión de las personas que trabajan en él tanto en la Junta como a nivel boliviano, señalaría lo siguiente:

- Existe una acción decidida de parte de la Junta para buscar fórmulas de apoyo eficaces en favor de Bolivia, especialmente en el aprovechamiento de las asignaciones otorgadas a ese país en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Sin embargo, esta decisión de los miembros de la Junta no se ha visto reflejada en una mayor receptividad de sus jefes de departamento para incluir en sus respectivas materias elementos que sirvan para complementar la acción que desarrolla la Unidad encargada del programa boliviano. El menor nivel de dicha Unidad frente a los Departamentos restantes y su escaso poder de acción, conspiran en contra del mejor cumplimiento de su misión.

Los problemas que enfrenta Bolivia son muchos y difíciles de solucionar, motivo por el cual es necesario atacar a fondo las causas que los originan. Sin perjuicio de utilizar acciones como las contenidas en los Proyectos referidos, es preciso definir una política especial de desarrollo para Bolivia, marco dentro del cual deben llevarse a cabo las acciones futuras.

Una de las primeras medidas, a juicio del autor, sería conferir una ma-

yor importancia al grupo de expertos que maneja el problema en la Junta, elevando la actual Unidad a la categoría de Departamento con facultades aun mayores que las que tienen los demás. Los miembros de ese Departamento deberían participar en todas las materias que corresponden a los otros, en aquellos aspectos relacionados con la situación boliviana, y su opinión debería ser fundamental para resolver las materias del caso.

- Las autoridades bolivianas no han reaccionado en la forma esperada y han demostrado una posición más bien escéptica frente a las acciones de la Junta. Si bien es cierto que, como ya se señaló, sería necesario modificar el enfoque con que se está actuando, no por ello debe dejarse pasar la oportunidad de demostrar que el país está en situación de responder a estímulos de tipo positivo con una actitud de amplia cooperación. Para nadie es un misterio que Bolivia afronta grandes problemas para desarrollar cualquier actividad industrial de cierto alcance y que los costos de transporte y la falta de condiciones esenciales de infraestructura limitan considerablemente la participación de posibles inversionistas, especialmente extranjeros. La existencia de legislaciones muy favorables y de excepción para atraer a esos inversionistas ha demostrado ser totalmente ineficaz para fomentar la actividad privada industrial en ese país.

Esta realidad boliviana tiene que ser enfrentada con la cooperación decidida de sus autoridades a través de un trabajo conjunto y utilizando al máximo el apoyo de los demás Países Miembros. Las autoridades bolivianas deben fijarse metas susceptibles de alcanzar en las condiciones imperantes en el país, en lugar de buscar objetivos de magnitud tal que sólo contribuyen a aumentar el sentimiento de frustración en los distintos sectores de la población. Tal fue lo acontecido en el programa petroquímico.

LA DECISION 126 Y LOS PROYECTOS ANDINOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL AREA DE LOS ALIMENTOS

En su Vigésimo Período de Sesiones Extraordinarias, celebrado entre el 20 y el 24 de febrero de 1978, la Comisión aprobó la Decisión 126 que pone en marcha un conjunto de proyectos dentro del área de los alimentos.

Este es el tercer caso en que los Países Miembros utilizaron la herramienta de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico creados por la Decisión 84, con el objeto de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones tecnológicas compatibles con el estado de desarrollo alcanzado dentro de los sectores objeto de tales programas.

El éxito alcanzado en los programas anteriores y la convicción que tenían algunas personas dentro de los respectivos gobiernos de la necesidad de actuar en conjunto para hacer frente a graves problemas que afectan por igual a todos los países en desarrollo, condujo a la Comisión a la aprobación del programa en el área que presenta tal vez los más delicados problemas para todos.

ANTECEDENTES

En 1974, la Junta inició estudios para formular un programa destinado a solucionar algunos aspectos de la delicada situación que presentan los países andinos en materia alimentaria. Se constató la existencia de serias deficiencias que afectaban en forma más o menos general a todos los Países Miembros, agravadas por la situación mundial que registraba un aumento desproporcionado de precios como consecuencia de la baja producción y el aumento de los precios de fertilizantes y combustibles.

La situación existente en la subregión se resume así:

a) Estado nutricional. En toda la subregión hay una gran falta de alimentos nutritivos, tanto en cantidad como en calidad. Esto se traduce en:

- desnutrición, que afecta especialmente a niños menores de 5 años y oscila entre el 25% y el 65% según los países;
- mortalidad infantil aún elevada que va desde el 25% en Chile hasta el 51,4% en el Ecuador;
- anemias nutricionales, como consecuencia de la falta de hierro y vitamina B12.

b) Situación alimentaria. Es deficiente por cuanto frente a una demanda siempre creciente la oferta de alimentos es insuficiente. La disponibilidad de leche de vaca varía entre 1/6 y 1/3 de las necesidades de los niños menores de cinco años y no puede ser suplida por alimentos manufacturados, pues su alto costo los hace inaccesibles a gran parte de la población. El precio de US\$30 por kg de proteína de estos últimos es muy superior al de la leche que no excede de US\$6 por kg.

c) Actividades científicas tecnológicas en materia de alimentación. En la década del 60 se comenzó a investigar con actividades exclusivamente universitarias y luego se instalaron institutos especializados estatales autónomos o dependientes de las universidades.

El resultado de esta labor ha sido la formación de profesionales especializados en investigación científica y tecnológica y en ingeniería de alimentos. La inversión acumulada en maquinaria, equipos e instalaciones en los últimos 15 años podría estimarse en un valor actualizado aproximado de 25 millones de dólares, con un gasto operacional anual de 3 millones. Lamentablemente, la industria alimentaria no ha utilizado esta capacidad existente y ha recurrido a ella sólo para la realización de actividades bromatológicas y bacterianas.

d) Logros de las actividades realizadas en esta materia. De modo general, puede decirse que no ha habido un impacto interesante como resultado de la ineficacia del sistema existente para abordar y resolver los problemas de la alimentación a escala industrial.

- Casos de utilización de materias primas subregionales:

Colombia: Produjo harina de algodón comestible (Incapirina) que se usó como alimento de consumo masivo.

Bolivia: Se habría perfeccionado un proceso mecánico para limpiar semilla de quinua.

Perú: Se realizaron trabajos para mejorar las características de conservación del pan introduciéndole papa y se fabricaron concentrados comestibles de merluza (falta completar desodorización).

— Desarrollo, producción y lanzamiento de nuevos alimentos:

Colombia: Duryea, alimento infantil con harina de maíz opaco.

Bolivia: Maisey, alimento infantil con maíz y soya.

Perú: La Universidad de La Molina fabrica el camote-pan en pequeña escala. En 1975 se intentó lanzar un alimento infantil con harinas de algodón y quinua, pero sin éxito.

Chile: Posee tecnología para fabricar alimentos con base en harina de arroz, sólidos de leche, harina desgrasada de soya y aceite vegetal y *grits* de maíz.

El Programa Andino

Los estudios realizados demostraron que la subregión cuenta con materias primas para producir alimentos de buena calidad y bajo costo y que es necesario adaptar y desarrollar tecnologías que permitan llevar a cabo la transformación del caso.

Otra importante conclusión señaló que es menester desarrollar acciones tecnológicas, comerciales y de distribución, pues no basta producir alimentos para que estos sean aceptados y consumidos por la comunidad. Deben utilizarse todos los elementos necesarios para convencer al consumidor de la bondad de los productos y de sus ventajas frente a los que promueve la competencia a través de la propaganda.

Con base en estos antecedentes, la Junta elaboró su Propuesta 83, analizada por un Grupo de Trabajo de la Comisión en su Vigésimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias. El informe del Grupo, 15 de marzo de 1977, señaló el pleno apoyo de los delegados al conjunto de proyectos, pero advirtió que algunos países no estaban en situación de tomar compromisos en materia de aportes en moneda nacional. Por esa razón, se propuso postergar la aprobación de la Propuesta y se estableció un calendario de actividades.

La aprobación de la Propuesta por la Decisión 126 sólo tuvo lugar en febrero de 1978, en el Vigésimo Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión.

El Programa aprobado abarca cinco proyectos que deben realizarse en un período de tres años y cuyo costo estimado asciende a los siete millones de dólares.

Los objetivos específicos del conjunto de proyectos son:

— Contribuir a la producción, comercialización y consumo en el Grupo Andino de alimentos formulados de alto valor nutricional y bajo costo,

especialmente para niños menores, madres gestantes y madres no-drizas.

- Generar información que contribuya a la formulación de políticas nacionales en materia de producción y distribución de alimentos destinados especialmente a los grupos de menores ingresos.
- Lograr la plena utilización del conocimiento tecnológico disponible para el diseño, producción y comercialización de alimentos formulados y los destinados a la alimentación de niños, dentro de los programas nacionales existentes en los Países Miembros.
- Contribuir a la sustitución del trigo y de sus derivados en alimentos de consumo masivo.
- Analizar las estructuras de producción y comercialización de alimentos formulados y de adquisición y manejo de tecnología en el área de los alimentos.

Los proyectos aprobados son los siguientes:

a) Proyecto 1. Generación de alimentos intermedios a partir de materias primas disponibles en la subregión, tales como oleaginosas, leguminosas secas y pescado. La duración del proyecto es de 19 meses y comprende cinco subproyectos:

- Desarrollo de derivados de leguminosas para incorporación de alimentos formulados y de cocción rápida.
- Harina comestible de algodón por un proceso modificado de prensado.
- Producción experimental de harina comestible de algodón por proceso de hidrociclón (se utiliza en Estados Unidos de Norteamérica desde 1970).
- Desarrollo de alimentos a base de cereales, papa y pescado, utilizando un proceso de secado o deshidratación que permite la conservación del producto durante seis meses sin uso de frío y con alto valor nutritivo.
- Perspectivas de fabricación en gran escala de alimentos proteínicos derivados del pescado (actualmente sólo lo hace la firma Astra en Suecia).

El costo para desarrollar este primer proyecto asciende a US\$1.951.103.

b) Proyecto 2. Producción experimental y lanzamiento al mercado de nuevos alimentos de consumo de bajo costo especialmente destinados a grupos de población vulnerables a la subnutrición. El objeto esencial es producir alimentos sustitutos de la leche y de bajo costo, siguiendo las experiencias de países como Guatemala, Colombia, Turquía y, especialmente, Chile. Las materias primas a utilizarse son cereales, leguminosas secas, semillas de oleaginosas, fracciones minoritarias de suero o leche y saborizante. Para lograr rebajar los costos será necesario recurrir a envases económicos que pueden representar una reducción del orden de 12 a 15%.

El proyecto durará 36 meses y comprende tres subproyectos:

- Fabricación experimental y comercialización de alimentos formulados;
- Desarrollo y ensayo de reacciones preparadas para alimentación institucional del niño (escuelas, hospitales, jardines infantiles);
- Fabricación experimental y comercialización de productos farináceos modificados por sustitución de trigo.

El costo de este proyecto, asciende a US\$4.527.299.

c) Proyecto 3. Tecnología, producción y comercialización de alimentos infantiles y dietéticos. El elemento esencial de este proyecto es el análisis de los problemas de comercialización para hacer frente a los alimentos producidos por empresas transnacionales a un alto precio.

Su duración será de 14 meses con un costo de US\$523.990.

d) Proyecto 4. Estudio por casos de oportunidades de innovación tecnológica en el subsector industrial alimentario. Pretende analizar las causas que han motivado el estancamiento de las innovaciones a nivel subregional para buscar la forma de solucionarlas. Con tal objeto se analizarán los casos siguientes:

- Fabricación de sustitutos lácteos a partir de carne hidrolizada de pescado. (patente Rutman en Chile).
- Fortificación de azúcar con vitamina A (INCAP de Guatemala).
- Panificación con Harinas compuestas (Colombia);
- Alimentos formulados para niños (Peruvita en Perú).

Los dos primeros casos se incluyeron a pesar de no ser subregionales, por ser éxitos relativos en América Latina que pueden tener aplicación subregional.

El desarrollo del proyecto tomará 11 meses y tendrá un costo de US\$152.580.

e) Proyecto 5. Refuerzo de las estructuras de información científico-tecnológica especializada en el subsector industrial alimentario de la subregión.

Su duración aproximada es de 18 meses y su costo de US\$169.345.

El éxito logrado en los programas de cobre y madera y la seriedad con que se han desarrollado las actividades por parte de la Junta y en los propios países movió a las Comunidades Económicas Europeas a financiar parte del Proyecto total en una suma ascendente a 3 millones de dólares.

PREOCUPACION POR EL SECTOR AGROPECUARIO

EL SECTOR AGRICOLA EN LOS PAISES DEL ACUERDO

Durante los seis primeros años del Acuerdo, la Comisión y la Junta centralizaron sus actividades en la consideración de los aspectos relaciona-

dos con el desarrollo industrial de los Países Miembros y de todos aquellos elementos ligados estrechamente con ellos, como fue el caso de la armonización de políticas en materia de inversiones extranjeras, empresas multinacionales, uso de las normas de fomento industrial, etc. Ambos órganos, en un enfoque un tanto rígido del esquema subregional y presionados por la existencia de plazos cuyo vencimiento podía plantear graves problemas para la estabilidad del Acuerdo, como era el de la reserva para la programación, postergaron deliberadamente la consideración de materias muy importantes que podrían haberse constituido en mecanismo más expedito para alcanzar un mayor grado de integración en un menor período.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados con esta política, a pesar de su indudable importancia como elemento interrelacionador y de sus efectos hacia adelante y atrás en la mayoría de las demás actividades de la economía de los Países Miembros. En diversas ocasiones, los ministros de Agricultura de los Países Miembros y organismos especializados manifestaron su disconformidad con el carácter extremadamente industrialista que se daba al proceso y con la falta de receptividad que encontraban en los órganos del Acuerdo. Un hecho que da una pauta acerca de lo expresado lo constituye la determinación de la Junta de colocar los aspectos agrícolas como una de las materias que debía conocer la Unidad de Programación Global y, consecuentemente, el carácter absolutamente dependiente en que se encontraban los escasísimos funcionarios especializados en el tema de lo que determinara el Jefe de esa Unidad dentro del amplio campo de sus funciones.

La nueva Junta demostró un marcado interés por dar un tratamiento más a fondo al sector agropecuario y así lo estableció en su programa de actividades para los tres años de su mandato.

En el curso de los primeros seis años del Acuerdo sólo se efectuó una reunión de ministros de Agricultura, la que tuvo lugar entre el 30 de enero y el 1° de febrero de 1974. En esa reunión se aprobaron seis Resoluciones, de las cuales las más importantes son:

- Resolución No. 1, por la cual se recomienda a la Comisión la creación del Consejo Agropecuario en su próximo período de sesiones y que se le encomiende a éste el análisis periódico de los avances del proceso de integración en materia agropecuaria. En la misma Resolución se recomienda a los órganos del Acuerdo la necesidad de fortalecer el grupo técnico de la Junta en esta materia.
- Resolución No. 2, por la cual se solicita a la Junta que presente a la Comisión propuestas sobre programas conjuntos de desarrollo para ciertos productos agropecuarios y sobre actividades necesarias para concretar la acción coordinada de los Países Miembros en el comercio de productos e insumos agropecuarios.
- Resolución No. 3, en la cual se recomienda a la Junta que, en coordinación con la Corporación Andina de Fomento realice un estudio de factibilidad para la creación de un sistema de seguro agropecuario en la subregión.

El 12 de marzo de 1974, la Junta presentó su Propuesta 46 acerca de la creación del Consejo Agropecuario, la cual fue aprobada por la Comisión en su Décimo Cuarto Período de Sesiones Ordinarias, el 2 de mayo de 1974.

El Consejo Agropecuario se reunió por primera vez entre los días 18 y 21 de noviembre de 1974 y estuvo destinado a conocer los avances de los trabajos encomendados por los ministros en su Primera Reunión. El hecho de ser esta la primera vez que se reunía el Consejo y la falta de una agenda mejor preparada impidió que esta reunión tuviera un carácter más positivo. Fuera de tomar conocimiento de los trabajos en ejecución y de un comentario realizado por cada país en relación a los mismos, no ocurrió ningún hecho digno de mención.

Durante los primeros seis años, la Comisión aprobó las siguientes Decisiones en materia agropecuaria:

- Decisión 16, que contiene la lista de productos agropecuarios para la aplicación de las cláusulas de salvaguardia; (octubre 1970)
- Decisión 43, que contiene las primeras medidas para incrementar el comercio agropecuario y que consisten fundamentalmente en plantear un intercambio de información acerca de aquellos aspectos que puedan facilitar ese comercio; (diciembre 1971)
- Decisión 92, sobre sanidad agropecuaria
- Decisión 93, sobre comercialización agropecuaria.

En el documento de Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo, elaborado por la Junta a comienzos del año 1972, se señalan las ventajas que tiene para el sector agrícola un desarrollo integrado a nivel subregional sobre una acción exclusivamente nacional y se dan algunos lineamientos básicos para la integración agropecuaria andina. Luego de una serie de consideraciones de carácter muy general que nada aportan al análisis del problema en estudio, el referido documento plantea la necesidad de desarrollar ciertas acciones en el curso de dos etapas.

La primera etapa, entre 1972 y 1975, está constituida por ciertas medidas destinadas a aprovechar en forma inmediata la apertura del mercado subregional y al establecimiento de algún mecanismo que permita iniciar y sistematizar el intercambio de informaciones, conocimientos y experiencias en materia de desarrollo agrícola en general.

La segunda etapa abarcaría el período 1976-1980 y en ella deberían concretarse algunas de las acciones siguientes:

- Formulación del Plan Indicativo Agrícola Subregional que contempla el Acuerdo;
- Llevar al máximo la sustitución de importaciones subregionales;
- Aprovechamiento de las posibilidades de especialización y complementación a través de programas por productos o grupos de productos;

- Aprovechar las perspectivas de exportación a terceros como consecuencia de un cambio en la orientación productiva;
- Adecuado aprovechamiento del incremento de la demanda de productos agroindustriales como consecuencia de la existencia del mercado ampliado y del adecuado funcionamiento de los demás mecanismos del proceso;
- Desarrollo de programas de investigación conjunta para la búsqueda de soluciones adecuadas y propias a los problemas de la subregión.

EL NUEVO PERIODO DE LA AGRICULTURA

En su programa trienal de trabajo la nueva Junta contempló el desarrollo de actividades de mayor alcance dentro del sector agropecuario y en lo que respecta a su funcionamiento interno, comienza a estudiar el fortalecimiento del grupo encargado de estudiar el referido sector.

Para tal efecto, se creó un Departamento de Desarrollo Agropecuario y se aumentaron considerablemente sus disponibilidades en materia de personal y asistencia técnica.

A este Departamento se encomendó la labor de elaborar un plan de trabajo con medidas destinadas a producir efectos en el corto y mediano plazo, con recomendación de utilizar al máximo la imaginación para permitir recuperar el tiempo perdido en los años anteriores.

El documento que elaboró el Departamento de la Junta planteó un nuevo enfoque a todo lo que se había hecho hasta la fecha. Se abandonó la idea de un Plan Indicativo previo como lo establece el Acuerdo y se propuso más bien la realización de ciertos Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria que en su conjunto lleguen a conformar un Plan Andino de acciones y compromisos que obliguen a los gobiernos y a los órganos del Acuerdo. En otras palabras, se propuso comenzar a ejecutar proyectos concretos a nivel de algunos productos debidamente seleccionados, de manera que el conjunto llegue a constituir un principio de política o plan común. Siguiendo la experiencia de la programación industrial, en la cual se vió que no era posible delinear una estrategia general de desarrollo antes de aprobar los programas ya que todo el tiempo disponible habría transcurrido en la discusión de esos términos generales, el sector agrícola optó por el pragmatismo.

Sin embargo, en el propio seno de la Junta surgió la duda acerca de la posibilidad de realizar este tipo de proyectos y se planteó la necesidad de buscar acciones específicas en materia de producción agroindustrial. En la imposibilidad de llegar a una posición definitiva en esa materia, se dispuso la elaboración de dos documentos. El primero de ellos sería presentado a los países como documento de la Junta y en él se plantearía la aprobación los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria ligados esencialmente con los aspectos productivos. El segundo documento sería presentado por su autor a título estrictamente personal, con el fin de conocer la reacción de los países a la idea de llevar a cabo Proyectos Específicos Agroindustriales. Si bien en ambos documentos se trata de Proyectos Es-

pecíficos en el sector agropecuario, en el primero de ellos tales proyectos están relacionados con la producción y en el segundo se trata también la transformación industrial de productos agropecuarios, la comercialización y el mercado ^{183/}.

Segunda Reunión del Consejo Agropecuario

Esta Segunda Reunión marca ya la nueva tónica que va a tener el tratamiento del sector en el futuro. El Consejo adoptó una posición bastante crítica hacia la forma en que se habían manejado los aspectos del sector en el Grupo Andino. En tal sentido, destaca la presentación de un proyecto de Resolución acerca de la importancia del sector agropecuario y en la cual, luego de señalar que no se había prestado atención en la subregión a la forma como habían evolucionado las relaciones entre las actividades agropecuarias y las industriales, se propuso solicitar a los órganos del Acuerdo de Cartagena otorgar al Sector Agropecuario el trámite que requiere dentro del proceso de integración andina como sector fundamental del proceso de desarrollo de los países de la subregión. Se incluyó también el compromiso de "realizar esfuerzos con miras a la educación y armonización de las normas de política para el desarrollo del sector agropecuario en los Países Miembros, especialmente los relativos a precios, financiamiento, comercialización y a las relaciones entre la agricultura y la industria". Por último, se propuso "solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena un tratamiento adecuado a la producción y comercialización de insumos agropecuarios en la Subregión, con el fin de que ello se traduzca en protección efectiva positiva al sector agropecuario subregional".

Se recomendó la necesidad de institucionalizar en forma más adecuada las reuniones de ministros de Agricultura y se planteó un esquema de reuniones del Consejo Agropecuario en concordancia con las necesidades del proceso de integración y en armonía con las reuniones de los órganos principales del Acuerdo. En este mismo sentido, se planteó la necesidad de solicitar a la Junta la convocatoria a una reunión de jefes de planificación de los ministerios de Agricultura para analizar los alcances de la programación conjunta.

Segunda Reunión de Ministros de Agricultura

La Segunda Reunión de Ministros de Agricultura se llevó a efecto en Quito entre los días 8 y 10 de noviembre de 1976 y en ella participaron la Junta y observadores de Canadá, España, la OEA, FAO, BID, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Corporación Andina de Fomento, la Sociedad Bolivariana del Ecuador, la Asociación de Ganaderos de la Sierra (Ecuador) y el Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina. Correspondió al Presidente del Consejo Supremo de Gobierno del Ecuador, Vicealmirante Alfredo Póveda, inaugurar oficialmente la Reunión.

^{183/} El autor del segundo documento fue el asesor técnico de la Junta Karsten Beck y el documento en cuestión se identifica como J/DA/2. de 26 de octubre de 1976.

En el discurso que pronunció en esa oportunidad en representación de la Junta, Rafael García Velasco señaló la preocupación del organismo comunitario por los problemas del sector y manifestó que una de sus primeras medidas había sido la creación del Departamento de Desarrollo Agropecuario dentro de su estructura interna y la realización de gestiones ante organismos internacionales para obtener personal especializado, para lo cual se había ya logrado concretar asistencia técnica para los dos años siguientes por un monto cercano a 1,5 millones de dólares. Al referirse al programa futuro, García Velasco señaló que la Junta esperaba las nuevas pautas y directrices que decidieran seguir los ministros de Agricultura con el objeto de afinar y completar su programa de trabajo para el trienio 1976-1979.

Esta Reunión es la que realmente fija las pautas para un cambio de enfoque de los problemas agrícolas en la subregión, ya que, con un conocimiento bastante profundo de los elementos que inciden de alguna manera en el desarrollo del sector, adoptó 22 Resoluciones que comprenden desde aspectos institucionales hasta normas de armonización de políticas. Es ésta la primera vez en que se constata la existencia de un nexo entre la labor de los ministros y las responsabilidades que tienen que tomar los órganos principales del Acuerdo con la finalidad de incorporar al sector agrícola dentro del marco de desarrollo conjunto.

Entre las Resoluciones más importantes destacan tres de carácter institucional:

- Resolución 1, que institucionaliza las reuniones de ministros de Agricultura y fortalece los organismos nacionales para la integración agropecuaria. En tal sentido, se resolvió constituir un Foro Especial de coordinación a alto nivel de las posiciones nacionales en materia agropecuaria y solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena que institucionalice esta reunión dentro del marco del Acuerdo y se atiendan las recomendaciones que en materia de integración agropecuaria emitirá ese Foro.
- Resolución 2, que recomienda a la Comisión y a la Junta el fortalecimiento del Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Junta y acuerda gestionar ante los respectivos gobiernos la asignación de recursos adicionales para tal efecto.
- Se establece la necesidad de celebrar reuniones anuales de los funcionarios responsables de las oficinas de planificación de los ministerios de Agricultura a fin de analizar los programas nacionales de desarrollo en el sector y recomendar la compatibilización gradual de sus metas, objetivos y políticas.

En relación con algunos proyectos conjuntos que se están desarrollando o que se presentaron en esa oportunidad para conocimiento de los ministros, destacan las siguientes:

- Resolución 4, en virtud de la cual se recomienda a la Comisión la aprobación de la Propuesta de la Junta relativa al Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en el Área de Alimentos.

- Resolución 5, en la cual solicitan a la Comisión que la Junta emprenda la búsqueda de nuevos proyectos de desarrollo tecnológico para el sector forestal que contemplen la puesta en práctica de los resultados obtenidos en la primera fase del Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico sobre Recursos Forestales Tropicales y que se efectúe la formulación de los términos de referencia para la ejecución de su segunda fase.
- Resolución 6, por la cual se aprueba el Proyecto de Capacitación en Salud Animal y Salud Pública Veterinaria en los Países del Grupo Andino, elaborado por la Oficina Sanitaria Panamericana.
- Resolución 13, por la cual se acuerda reiterar la urgencia de que la Corporación Andina de Fomento continúe las gestiones para obtener los recursos que permitan iniciar los estudios sobre el tema del seguro agropecuario y solicitar a la Comisión que encomiende a la Junta un estudio con los términos de referencia para realizar el mismo.

En materia de tratamiento preferencial, los ministros de Agricultura también recogieron la preocupación establecida en el Acuerdo y resolvieron solicitar a la Comisión la aprobación de un Programa Especial para la cooperación en el desarrollo del sector agropecuario de Bolivia. Esta norma plantea por segunda vez un tratamiento preferencial en favor de sólo uno de los dos países menores y es ahora el ministro de Agricultura de Ecuador quien acepta la tesis. En la oportunidad anterior, la decisión le había correspondido a Galo Montaña ^{184/}.

La Resolución 10 es la que mayor importancia tiene desde el punto de vista de los proyectos específicos aludidos con anterioridad. En el punto ; de esta Resolución se recogió la idea expresada por el documento oficial de la Junta y se resolvió solicitar a la Comisión que encomendara a la Junta la elaboración de Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria en relación con el maíz, trigo, sorgo, oleaginosas, leche y carne, y producción de semillas.

En el numeral 3 de esta misma Resolución se recogió la idea del diagnóstico del desarrollo agroindustrial en la subregión, contenida en el documento del experto Karsten Beck, incluyendo la idea de formular normas de política aplicables, a fin de propiciar un proceso de desarrollo agroindustrial que beneficie fundamentalmente al productor agropecuario.

En la misma Resolución se encomendó al Consejo Agropecuario el estudio de un proyecto de definición de procedimientos, criterios y mecanismos destinados a asegurar la debida elaboración y ejecución de los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria, sobre la base de un documento que debería elaborar la Junta.

Curiosamente, en esta reunión que hasta entonces carecía de vínculos oficiales con los órganos del Acuerdo, se adoptó una Resolución en la cual se aprobó el Programa de Trabajo del Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Junta. Aun cuando era evidente que resultaba imprescindible establecer correlación entre las labores de la Junta y los organismos

^{184/} Como se recordará ello tuvo lugar cuando el ministro Montaña aprobó la Decisión 119 que establece un Programa Especial de Apoyo a Bolivia.

nacionales encargados del sector, no deja de llamar la atención que los ministros de Agricultura, carentes hasta ese momento de reconocimiento institucional, aprueban los trabajos de un Departamento de la Junta. Desde el punto de vista de la independencia que requiere la Junta en sus relaciones con los Países Miembros, consagrada por lo demás en el propio Acuerdo, sería de lamentar que esta fórmula se transformase en precedente para que otras representaciones nacionales adoptasen decisiones similares. Los representantes de la Junta en aquella oportunidad debieron manifestar su disconformidad con el procedimiento adoptado y proponer alguna fórmula diferente.

Primera Reunión de Jefes de Oficinas de Planificación del sector agropecuario

La reunión se celebró entre el 30 de marzo y el 1° de abril de 1976 y en ella los países dieron a conocer la organización, funciones y actividades de los organismos nacionales. Cada jefe de delegación explicó en forma somera lo relacionado con los programas de desarrollo agropecuario. En relación con este punto, se encomendó a la Junta que elaborara anualmente un programa indicativo subregional que sirviese de referencia a los Países Miembros para elaborar sus planes nacionales y seleccionar proyectos de acción conjunta.

La idea de los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria tuvo una muy favorable acogida y los participantes formularon sugerencias que deberían ser tomadas en consideración por la Junta al seleccionar, elaborar y ejecutar tales proyectos, aun cuando se estimaba que podían ser eventualmente escasos en la subregión.

Tercera Reunión del Consejo Agropecuario

Esta reunión se llevó a cabo entre el 30 de agosto y el 2 de septiembre, en Caracas. En ella se revisó el grado de avance que habían experimentado los trabajos encomendados por los ministros y se sugirieron algunas modificaciones o adiciones menores a los documentos en elaboración.

En materia de Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria, el Consejo tomó los siguientes acuerdos:

- Definió los criterios, procedimientos y mecanismos institucionales para la elaboración, formulación y puesta en marcha de esos Proyectos.
- Aprobó los lineamientos generales de los Proyectos sobre trigo, maíz duro, sorgo, producción de semillas, oleaginosas y carne y leche. Todos estos proyectos son relativos a la producción.

En relación con agroindustria, el Comité conoció un documento elaborado por la Junta y en el cual se incluyó un Proyecto de Bases para un Programa de Fomento Agroindustrial de la Subregión Andina. Este documento era en esencia el mismo que había sido presentado a título personal por Karsten Beck, al cual sólo se le había agregado una primera parte de carác-

ter expositiva y un Anexo II que contenía una lista tentativa de los términos de referencia del mismo ^{185/}.

En el referido documento, la Junta señaló que la agroindustria desempeña una importante función en el propósito de promover a nivel subregional la producción agropecuaria mediante la ejecución de Proyectos Específicos. Los proyectos agroindustriales darían base para impulsar producciones deficitarias en el ámbito subregional, como era el caso del trigo, oleaginosas, maíz, sorgo, carne y leche, al incorporar a la fase estrictamente productiva elementos como la comercialización, el procesamiento agroindustrial, la asesoría técnica y otros.

Considerando la estrecha relación existente entre las distintas ramas agroindustriales es posible identificar los problemas y buscar la forma de solucionarlos a través de Proyectos Específicos.

La situación general de los países en desarrollo demuestra que uno de los problemas más graves que enfrenta el sector agropecuario es la ausencia de una adecuada infraestructura de apoyo a la actividad productiva propiamente tal. Por esta razón, es indispensable realizar un diagnóstico de la situación en los Países Miembros, incluyendo el análisis de los sistemas de mercadeo, transporte y almacenamiento, así como las actividades científicas que se llevan a cabo dentro del sector y su impacto en las actividades prácticas.

Resulta difícil llevar a cabo este diagnóstico en relación a todo el espectro del sector agroindustrial, motivo por el cual la Junta propuso seleccionar ciertas ramas prioritarias como la industria de la carne, la de productos lácteos y la preparación de alimentos concentrados para animales. La idea de la Junta fue aceptada por Bolivia, Ecuador y Venezuela, mientras que Colombia y Perú expresaron su disconformidad. Aun cuando no se expusieron las razones de este rechazo, trascendió que la razón de Colombia era que en ese país se estaba realizando un diagnóstico a nivel nacional y que los términos de la propuesta de la Junta no le satisfacían por ser demasiados específicos. En el caso del Perú, el problema parecía radicar en la necesidad de proteger la nueva estructura agraria que buscaba el gobierno de ese país dentro de sus planes nacionales, frente a un esquema muy ambicioso como el que propugnaba el documento de la Junta y en el cual uno de sus objetivos era el fomento del intercambio subregional a través de fórmulas que permitiesen liberalizar paulatinamente el comercio de insumos y productos semielaborados de origen agroindustrial. Las autoridades peruanas, al parecer, temían que una apertura de esta índole pudiese afectar negativamente a un sector en plena transformación, impidiéndole hacer frente a la competencia externa.

Otro elemento que permite catalogar de muy ambicioso el referido documento se encuentra en la búsqueda de un programa subregional de abastecimiento que contemplaba la fijación tentativa de cuotas de participa-

^{185/} Documento JUN/dt 74, de 26 de noviembre de 1976.

ción en el abastecimiento entre ganadería, avicultura, porcicultura y productos lácteos.

Aun cuando en cierto momento la idea patrocinada por Colombia y Perú de hacer un diagnóstico que abarcara todas las actividades del sector pareció encontrar una favorable acogida entre los demás países, la Junta insistió en sus planteamientos. Logró que se llegara a una transacción en virtud de la cual se limitó el alcance de los estudios sólo al Diagnóstico y se dejó de lado, por el momento, otras acciones en materia de política agropecuaria. Una vez que se haya realizado el Diagnóstico, será posible hacer una nueva tentativa para tratar de obtener el visto bueno de los Países Miembros para avanzar en otros campos.

En cuanto al Diagnóstico mismo, la transacción consistió en realizarlo en tres etapas:

- Una primera sobre trigo, maíz, sorgo, oleaginosas, leche, carne y semillas.
- La segunda, sobre otros productos que los Países Miembros estimasen prioritarios.
- La tercera, sobre los productos restantes.

En materia de Plan Indicativo, el Consejo propuso la convocatoria de una reunión de jefes de oficinas de planificación para estudiar procedimientos operativos para posibilitar el perfeccionamiento de los sistemas y métodos de planificación.

Entre las materias objeto de esta reunión, destaca el apoyo del Consejo a los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico de la madera y de alimentos; la necesidad de contar con sistemas de información estadística y de seguro agropecuario; y el Programa Especial para el Desarrollo Agropecuario del Oriente Boliviano.

El Consejo propuso modificar el programa de trabajo del Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Junta para iniciar el diagnóstico agroindustrial en Bolivia, proseguir luego en Ecuador y terminar con los países restantes en 1978.

Segunda Reunión de Jefes de Oficinas de Planificación del sector

La reunión tuvo lugar entre el 14 y 18 de noviembre de 1977 y la agenda sólo incluyó los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria y el Plan Indicativo.

La Junta dió cuenta de las medidas tomadas para reforzar significativamente su Departamento de Desarrollo Agropecuario, las que se traducían fundamentalmente en un sustancial aumento de su personal y la obtención de recursos financieros de parte de CIDA, FAO/PNUD, BID y la Fundación Friedrich Ebert, para ser utilizados en el período 1978-1979. Al mismo tiempo, señaló que la iniciación de las labores de diagnóstico requerían del apoyo real de los Países Miembros, motivo por el cual era necesario que se pusieran en marcha las Unidades de Integración Agropecuaria de los ministerios de Agricultura.

Los trabajos realizados en relación con los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria pueden dividirse en dos:

- Proyectos Específicos de Producción. La reunión de Jefes de Oficinas de Planificación propuso un procedimiento para el desarrollo de proyectos específicos y señaló las responsabilidades de la Junta y de los ministros de Agricultura en ellos.

Se propusieron los términos de referencia para los Proyectos Específicos de trigo y de semillas, pero no se llegó a acuerdo en los de carne y leche.

- Diagnóstico Agroindustrial. Teniendo en cuenta el gran volumen de trabajo que demandarían los estudios del caso, se recomendó realizarlo en dos etapas. La primera, dirigida al trigo, carne bovina y leche, debería concluir en septiembre de 1978. La segunda etapa abarcaría maíz, sorgo y oleaginosas y debería realizarse entre octubre de 1978 y marzo de 1979.

Se aprobaron los términos de referencia del diagnóstico para cada producto escogido y se recomendó la constitución de equipos nacionales de trabajo para cooperar con la Junta en el desarrollo de sus labores. Se fijaron las tareas de los grupos nacionales y es interesante destacar que después de un primer rechazo a tomar parte en estas labores, los Países Miembros dejaron constancia que podrían participar con la Junta en todas las fases del diagnóstico, si lo considerasen necesario.

En cuanto al Plan Agropecuario de la Subregión Andina, los Jefes de Planificación propusieron olvidarse de él por el momento y crear, en cambio, un "Sistema Andino de Planificación Agropecuaria como un proceso continuo y dinámico que se perfeccionará progresivamente y conducirá a la implementación del Plan Indicativo Subregional Agropecuario".

Para llevar a cabo el referido Sistema sería necesario realizar las acciones siguientes:

- Consolidación de los planes nacionales agropecuarios, con base en la información solicitada expresamente al efecto;
- Fortalecimiento y adecuación de los sistemas y estrategias nacionales de planificación agropecuaria a las necesidades de la integración;
- Unificación de los métodos y mecanismos de planificación;
- Realización de estudios básicos y análisis de la estrategia subregional de integración agropecuaria;
- Armonización de las políticas agropecuarias;
- Inclusión de las acciones sobre integración en los planes nacionales de desarrollo agropecuario.

Todas las acciones indicadas deben cumplirse en tres fases:

- Iniciación del Sistema Andino de Planificación Agropecuaria, la que abarcará el período 1978-1979 y que es esencialmente una etapa de con-

solidación de los planes nacionales y el inicio de acciones de integración;

- Coordinación de los Planes Nacionales Agropecuarios y Consolidación del Sistema Andino de Planificación Agropecuaria, que comprende el período 1980-1982;
- Plan Indicativo Subregional, al que se llegaría sólo después de haberse alcanzado plenamente los objetivos de las etapas anteriores.

Cuarta Reunión del Consejo Agropecuario

Esta reunión tuvo lugar en Bogotá entre el 1o. y 3 de diciembre y su principal objetivo era conocer los avances de las Resoluciones de los ministros y analizar las proposiciones presentadas por los jefes de oficinas de planificación para su eventual inclusión en la agenda de la siguiente Reunión de Ministros.

El Consejo acogió las recomendaciones relativas a los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria y al Diagnóstico Agroindustrial en materia de trigo y semillas e incluyó ambos temas en la agenda de la Tercera Reunión de Ministros de Agricultura.

Hizo suyo en todas sus partes el informe de los jefes de planificación en la parte referente al Plan Indicativo y acordó incluir también este tema en la agenda de los ministros, denominándolo "Propuesta para la iniciación y desarrollo del Sistema Andino de Planificación Agropecuaria".

La Junta dió cuenta de la presentación de su Propuesta 88 relativa a la institucionalización de la Reunión de Ministros de Agricultura, elevada a la Comisión en agosto.

Tercera Reunión de Ministros de Agricultura

Los ministros se reunieron en Bogotá del 5 al 8 de diciembre. Al final, emitieron una declaración en la cual reiteraron su plena convicción de que el proceso de integración subregional es un mecanismo eficaz para lograr el mejoramiento social y económico de los países del Grupo Andino, así como para alcanzar el desarrollo armónico y equilibrado de la subregión. Insistieron en la prioridad que deben dar los órganos del Acuerdo de Cartagena a las acciones de integración del sector y señalaron como principales áreas de acción para 1978 la planificación, la sanidad, la producción y comercialización y el desarrollo tecnológico. En la misma declaración comprometieron el apoyo de sus gobiernos a los programas, proyectos, actividades y acciones previstos en el programa de trabajo del Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Junta y expresaron su firme decisión de impulsar y promover el desarrollo de las agriculturas nacionales, con miras a dinamizar el proceso de integración subregional.

Se aprobaron en esa oportunidad trece Resoluciones entre las cuales destacan las siguientes:

- Resolución 3. Recoge la idea de iniciar el Sistema Andino de Planifica-

ción Agropecuaria propuesto por los jefes de oficinas de planificación, el que va a estar conformado a nivel subregional por la reunión de jefes de oficinas de planificación del sector agropecuario de los Países Miembros y por el Departamento de Desarrollo Agropecuario de la Junta. A nivel de los Países Miembros estarán las oficinas de planificación del sector agropecuario. Las acciones que proponga el sistema así establecido deberán ser puestas en conocimiento del Consejo Agropecuario para que sean analizadas por éste.

- Resolución 4. Todos los Países Miembros deciden participar en los estudios relativos a los Proyectos Específicos de Integración Agropecuaria de trigo y semilla, así como en el Diagnóstico Agroindustrial de trigo, carne bovina, leche, maíz, sorgo y oleaginosas.
- Resolución 5. Aprueba el Programa Subregional de Prevención de la Roya del Cafeto (enfermedad que afecta la producción de café).
- Resolución 8. Destinada a cooperar en la puesta en marcha de la segunda etapa del Proyecto del Estudio Integral de la madera para construcción y a gestionar ante sus respectivos gobiernos los US\$275.000 requeridos.
- Resolución 1. Recomienda a la Junta presentar a la Comisión en su XXIII Período de Sesiones Ordinarias el Proyecto de Decisión aprobado por los ministros referente a la institucionalización de su reunión.

Institucionalización de la Reunión de Ministros de Agricultura

La Comisión celebró su Vigésimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias en Caracas entre el 12 y 16 de diciembre y aprobó la Decisión 121 que institucionaliza la Reunión de Ministros de Agricultura de los Países Miembros. El texto, salvo escasísimas modificaciones de forma, fue el mismo aprobado por los ministros en su Tercera Reunión. De esta manera, se inserta dentro del marco del Acuerdo de Cartagena un foro especial de coordinación, asesoramiento y consulta en materia agropecuaria.

Las funciones de esta Reunión son las de asesora de la Comisión en materia de política subregional agropecuaria. Sus reuniones ordinarias se realizarán una vez al año y las extraordinarias cuando fuese el caso. Siguiendo la costumbre incluida en todas las reuniones de organismos asesores del Acuerdo, la presidencia de la reunión la ejercerá el ministro del país al cual corresponda la presidencia de la Comisión.

Como su carácter es esencialmente asesor, al final de cada reunión se levantará un acta en la cual constarán las Resoluciones adoptadas y, cuando no hubiere consenso, deberán incluirse también las posiciones disidentes.

La Decisión 121 incorpora al esquema institucional del Acuerdo un nuevo órgano de gran importancia no sólo porque su asesoría será muy útil para el tratamiento más adecuado del tema sino, fundamentalmente, porque ese nuevo foro podrá ser utilizado por la Junta y el sector agropecua-

rio para obtener la aprobación de los gobiernos de medidas necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos.

Este es un importante primer paso para despojar a la Comisión de su condición dictatorial en el manejo del Acuerdo ya que parece difícil que ésta pueda desoir alguna ponencia de los ministros de Agricultura, sabiendo que estos pueden tener —en más de algún caso— mayor influencia a nivel de gobierno que los propios representantes de la Comisión.

Si la Junta sabe utilizar con habilidad este nuevo elemento de presión para buscar la aprobación de sus propuestas, saldrá ganando la integración andina en su conjunto.

Un hecho que demuestra la buena acogida que ha tenido este nuevo enfoque del sector agropecuario está en los aportes obtenidos por la Junta para realizar su programa 1978-1979, los cuales ascienden a US\$1.200.000. De ellos, 740.000 fueron proporcionados por ACIDI Canadá, 150.000 por FAO/PNUD, 260.000 por el BID y 50.000 por la Fundación Friedrich Ebert de Alemania.

A esta suma habría que agregar los US\$3.000.000 proporcionados por la Comunidad Económica Europea para el financiamiento del Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico de alimentos.

RELACIONES CON TERCEROS

ARGENTINA, BRASIL Y MEXICO

Luego de una larga interrupción, se reiniciaron las gestiones tendientes a buscar un mayor acercamiento con los países mayores de ALALC y el posible aprovechamiento de sus mercados para los productos comprendidos en Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. En 1972 se había acordado la constitución de las Comisiones Mixtas Andino-Argentina y Andino-Mexicana, pero a partir de esa fecha sólo se habían realizado algunas reuniones informales con personeros argentinos y un Seminario Andino Mexicano.

La Junta, en su nuevo período, consideró que existían muchos temas de interés mutuo entre el Grupo Andino y los tres países mayores de la ALALC y decidió proponer a la Comisión la reactivación de las relaciones anteriormente iniciadas y luego abandonadas de hecho.

Para los países del Grupo Andino son cuatro los puntos de mayor interés en estos contactos:

- Revisión de las concesiones otorgadas en Listas Nacionales. Hay una serie de producciones cuyo desarrollo a nivel subregional depende en gran medida de la posibilidad de poder renegociar en la ALALC algunas concesiones otorgadas por los Países Miembros en sus respectivas Listas Nacionales. Esto es particularmente efectivo en el caso de mu-

chos productos metalmecánicos que no podrían competir con productos originarios de la ALALC, que pueden ingresar al mercado virtualmente exentos de gravámenes y protegidos por incentivos de fomento concedidos por sus gobiernos respectivos. En el caso del Brasil, hay productos que gozan de un *draw back* del orden del 50% de su valor;

- Complementación en sectores productivos. Si se materializa la idea de celebrar en el marco de la ALALC convenios por pares o grupos de países en relación con ciertos sectores productivos, se abren grandes posibilidades para que el Grupo Andino como tal pueda concertar arreglos con Argentina, Brasil o México dentro de los sectores de la programación industrial. Se podría contar con mercados mucho mayores que permitirían entrar en producciones que requieren de niveles de escala superiores a las posibilidades del Grupo Andino. Cediendo el mercado andino para ciertos productos de algún país grande y obteniendo su mercado para el Grupo Andino, mejoran sustancialmente las condiciones de negociación en todo sentido. Para el Brasil o la Argentina puede parecer interesante un acuerdo que les abra un mercado de sesenta millones de habitantes, en lugar de pequeños mercados de diez o quince millones cada uno;
- Posibilidades de inversiones latinoamericanas en el área andina. Una de las modificaciones introducidas en la Decisión 24 por la Decisión 103 faculta a los Países Miembros para convenir un tratamiento especial a los capitales de los nacionales de otros países latinoamericanos. En consecuencia, esta norma de excepción permite pensar en negociar condiciones de mutuo interés para ambas partes, de modo de llegar no sólo a un intercambio de inversiones, sino, incluso a la constitución de empresas multinacionales;
- Cooperación técnica. Los tres países mayores de la ALALC son los que más han avanzado en Latinoamérica en materia de desarrollo tecnológico, no sólo en el campo de la adaptación de tecnologías foráneas sino, aun más, en la creación de tecnologías propias que son muy similares a las que requieren países como los del Grupo Andino. Este es un campo muy interesante para la complementación de esfuerzos con esos países, especialmente en los sectores de la programación industrial.

Las actividades de la Junta para reactivar estas interrumpidas relaciones se iniciaron con la visita a la Argentina del coordinador, Luis Barandiarán en noviembre de 1976. El coordinador entregó a las autoridades argentinas un documento en el cual se explica el estado en que se encontraba a esa fecha la Comisión Andino-Argentina, se señalan los posibles campos de acción y se recomienda la celebración de una reunión de la referida Comisión al nivel de expertos con el fin de abordar ciertos temas que se señalan expresamente al efecto, entre los que destaca el estudio de una lista de proyectos específicos de interés común y la determinación de otro tipo de áreas de cooperación.

En marzo Barandiarán viajó a México llevando un documento muy similar al que había entregado en Argentina. Allí tuvo oportunidad de en-

travistarse con el presidente José López Portillo y las autoridades encargadas de las materias de integración latinoamericana.

Por último, con ocasión de la Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Cuenca del Plata, viajó a Brasil el miembro de la Junta Rafael García Velasco, el cual tuvo ocasión de conversar con el jefe del departamento de Organismos Regionales Americanos del ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil a quien hizo entrega de otro documento muy similar a los dos anteriores.

La reacción de los países mayores de la ALALC frente a estos primeros pasos dados por la Junta fue más bien cautelosa, aun cuando demostraron interés por estudiar fórmulas de acción futura.

Reacción Argentina. Durante la visita que realizó al Perú el presidente de Argentina, General Rafael Videla en marzo de 1977, la declaración conjunta emitida el 5 de ese mes por ambos mandatarios manifestó su "disposición favorable a una próxima convocatoria de la Comisión Andino-Argentina de Cooperación".

En esa oportunidad, uno de los miembros de la Comitiva presidencial el Sr. Federico Barttfeld, jefe del departamento de América Latina del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, visitó la sede de la Junta e intercambió opiniones con funcionarios de ese organismo acerca de posibles líneas de acción futura.

El 14 de abril se recibió en la Junta una nota de la embajada argentina en Lima en la cual comunicaba el interés de su gobierno en convocar la Primera Reunión de la Comisión Andino-Argentina.

La nota en cuestión fue remitida a los Países Miembros por la Junta, con la petición de estudiar la posibilidad de llevar a cabo esta reunión alrededor del mes de julio, previa celebración de una preparatoria a nivel técnico.

Los problemas que trajo consigo la negociación del Programa automotor y la situación interna argentina impidieron que se concretara dicha reunión.

En su deseo de evitar que su iniciativa cayese en el olvido, la Junta decidió insistir en sus contactos y con tal motivo Luis Barandiarán viajó nuevamente a Buenos Aires y allí tomó contacto con las nuevas autoridades encargadas del tema en Argentina.

En las conversaciones sostenidas se ha podido constatar que existe interés en realizar acciones conjuntas, especialmente en los sectores petroquímico y automotor. Las entidades empresariales argentinas en el sector automotor desean concertar acciones para la venta de partes y piezas y de tecnología nacional y para celebrar acuerdos de complementación con algunas de las características de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. A nivel político, se expresó la intención de mantener una estrecha vinculación con el Grupo Andino en materia de cooperación científico-tecnológica, así como una posible participación en los programas de apoyo a Bolivia.

En cuanto a la celebración de la tan postergada Primera Reunión de la Comisión Mixta Andino-Argentina, se planteó llevarla a cabo en mayo de 1978.

Reacción Mexicana. Como resultado de la visita de Luis Barandiarán, funcionarios de la Junta celebraron algunas reuniones con las autoridades gubernamentales mexicanas entre el 31 de marzo y 2 de abril. En ellas se conocieron los objetivos que más interesaban a estas últimas, los cuales, en algunos casos, no coincidían con los propósitos andinos: por ejemplo, el uso del mercado andino en forma inmediata para la producción de bienes de capital mexicanos, la programación conjunta de fertilizantes a nivel del SELA y la realización de la Reunión de Cancilleres de la ALALC.

La situación económica un tanto aflictiva que estaba pasando México, reflejada en la devaluación de su moneda y en una fuerte contracción de la demanda interna, colocaba al Grupo Andino como una posible fuente de exportaciones para productos mexicanos, especialmente en los sectores metalmecánicos, petroquímico y automotor. Las circunstancias eran excepcionalmente favorables para elaborar esquemas de acción conjunta y buscar la solución de aquellos problemas que tanto preocupaban a los Países Miembros dentro del marco de la ALALC.

El interés mexicano era evidente tanto a nivel público como privado y sobre esa base había posibilidades de que la Segunda Reunión de la Comisión Mixta Andino-Mexicana se efectuase entre julio y septiembre de 1978.

Reacción de Brasil. La reacción de las autoridades brasileñas fue la más tibia como quedó demostrado desde el momento mismo de su primer contacto con la Junta. Aun cuando Brasil no desea que se le margine de las reuniones mixtas bilaterales como las que existen con los dos países anteriores, su interés tiene sólo un trasfondo político. Al momento de recibir el documento que llevó a Rafael García en representación de la Junta, las autoridades brasileñas manifestaron que veían con satisfacción un planteamiento tan específico, pero agregaron que éste tenía que ser objeto de un detenido análisis y que, en todo caso, había que tener presente los mecanismos de la ALALC y los acuerdos existentes para negociar por pares o grupos de países con los sistemas subregionales. El 11 de marzo de 1977, el gobierno del Brasil remitió una Ayuda Memoria que fue conocida por la Comisión en su Vigésimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias, la cual sugiere la realización de una reunión andino-brasileña para estudiar posibilidades concretas de cooperación en el campo industrial.

Posición de la Comisión. Aparte de conocer los informes que le presentaba la Junta acerca de estos contactos con los tres países mencionados, la Comisión no había adoptado ninguna decisión en esta materia y mantenía centrada su preocupación casi exclusivamente en la búsqueda de soluciones al problema automotor.

No resulta aventurado asegurar que la Comisión prefería mantener sus relaciones con todos los países de la ALALC en la misma forma en que se habían llevado hasta entonces, en vez de comenzar a buscar nuevas fór-

mulas de acción conjunta que podían hacer surgir problemas para aprobar y poner en marcha los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

No obstante, la preocupación de la Junta y los contactos que ésta había llevado a cabo, terminaron por convencer a la Comisión de la necesidad de constituir un grupo de expertos para preparar las bases técnicas de las futuras negociaciones, para lo cual encomendó a la Junta su convocatoria en el primer trimestre de 1978. De este modo sería posible definir en su próxima reunión ordinaria la convocatoria a la brevedad de las respectivas Comisiones Mixtas ^{186/}.

Igualmente, reiteró la necesidad de que la Junta continuara realizando los contactos con Argentina, Brasil y México.

La decisión de la Comisión de adoptar algunas acciones concretas en sus futuras relaciones con los tres países mencionados no implicaba abandonar la cautela con que se había actuado hasta entonces. La constitución del Grupo de Expertos tenía precisamente por objeto que los Países Miembros definieran claramente su posición frente al tema antes de formalizar ninguna acción oficial.

La Comisión dejó en claro que el establecimiento de formas de acción más directas debía incluir a los demás países de la ALALC como era el caso de Chile, Paraguay y Uruguay.

Se consideró también la necesidad de una Reunión de Expertos de Alto Nivel para definir una futura política exterior del Grupo Andino, con el objeto de presentarla a una Reunión de Cancilleres que se proyectaba celebrar alrededor de abril de 1978.

OTROS PAISES

Reunión Italo Andina. Durante este período se mantuvieron los contactos establecidos por el Grupo Andino en años anteriores y se realizó una Reunión Italo-Andina en Roma, a comienzos de octubre de 1977. En esa ocasión, se convino en la conveniencia de crear en un futuro próximo una Comisión Mixta Italo-Andina, a nivel gubernamental, y un sistema de colaboración orgánica y permanente entre la Junta del Acuerdo de Cartagena y el Instituto Italo-Latinoamericano.

Especial énfasis se colocó en la posibilidad de cooperación en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y se planteó la búsqueda de estímulos y fomentos de la iniciativa pública y privada de inversiones italianas en el Grupo Andino.

De las conversaciones sostenidas se extrajo la conclusión que el sector metalmeccánico presenta las mejores perspectivas para una colaboración más estrecha, tanto en lo referente a los aspectos financieros y organizativos como a la adquisición de tecnologías adecuadas.

^{186/} Vigésimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión. Punto 13, párrafo 4, del Acta Final. (12 al 16 de diciembre de 1977).

Por su parte, el IILA y la Junta establecieron un programa de cooperación específico para promover el interés de los presuntos inversionistas italianos en los países andinos y divulgar en todas las formas posibles, las actividades o proyectos que puedan ser de interés para ellos.

En materia de tecnología y formación profesional, el IILA se comprometió a desarrollar programas específicos con la Junta y los países andinos, procurando el apoyo de entidades públicas y privadas italianas. La primera parte de este programa consulta una reunión en Quito en marzo de 1978, sobre transferencia de tecnología y algunos proyectos sobre formación profesional en los sectores petroquímicos y de fundición. Asimismo, se convino estudiar el establecimiento de un sistema de control de calidad y homologación de partes y piezas para la industria automotriz.

Una nueva reunión Italo-Andina debía llevarse a cabo en una capital andina en 1978.

Relación con las Comunidades Económicas Europeas. En las relaciones con las Comunidades Económicas Europeas se produjo un importante hecho que demuestra un cambio de actitud de ese grupo económico, siempre reacio a materializar algún tipo de tratamiento especial a los países andinos. Ese hecho fue el aporte de tres millones seiscientos unidades de cuenta (algo más de tres millones seiscientos mil dólares) para ser utilizadas en el Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico de Alimentos y en un conjunto de programas rurales. Este apoyo financiero de las Comunidades es mayor que el aporte anual de los cinco Países Miembros al proceso y constituye un firme respaldo a los programas específicos que se llevan a cabo en el Grupo Andino, en especial a los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico (dos millones seiscientos mil dólares se destinaron al Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico en el Área de Alimentos). Este apoyo a los programas específicos contrasta abiertamente con la firme y persistente negativa de las CEE de conceder beneficios o tratamientos especiales a los países andinos en materia comercial. Hasta ahora han reservado ese tipo de ventajas para favorecer solamente a los países africanos que fueron antes colonias de algunos países de las Comunidades.

RESPALDO POLITICO DE LOS PAISES MIEMBROS

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Hay quienes opinan que todo proceso de desarrollo tiene que enfrentar una variada gama de problemas y que la existencia de las crisis no son sino la evidente demostración de que la actividad afectada está plena de vida. La solución de cada crisis debería contribuir a reafirmar la decisión de alcanzar los objetivos que se han fijado y a colocar un mayor énfasis en la adopción de medidas destinadas a ello.

No obstante compartir en algunos aspectos ese tipo de afirmación, el autor estima que la repetición persistente y continua de estos estados de

crisis, en el caso particular del Grupo Andino, puede conducir a corto plazo a un resquebrajamiento definitivo del esquema. Si bien es cierto que una vez sobrepasadas estas crisis se producen manifestaciones al más alto nivel que reafirman la vocación integracionista de los distintos gobiernos, no es posible desconocer que existe un aparente divorcio entre esas declaraciones y las autoridades nacionales encargadas de cumplir con las obligaciones del Acuerdo. Este divorcio será menor o mayor en la medida en que el país respectivo tenga que hacer frente a problemas internos o a la adopción de medidas provocadas por cambios en la coyuntura económica mundial.

Durante el período que se analiza, vuelve a repetirse todo tipo de declaraciones de apoyo político al proceso. Sin embargo, a pesar de que aún estaban frescas las heridas que había producido el retiro de Chile, se vive una nueva crisis que para algunos representantes ante la Comisión era más grave que la anterior.

El análisis que se realizará a continuación está dividido en tres aspectos. El primero recoge las declaraciones más importantes formuladas a alto nivel durante todo este período. Enseguida, se tratará de reproducir aquellos hechos de carácter político que tuvieron lugar durante la discusión del Programa Automotor, recogiendo las opiniones vertidas tanto a nivel político como privado en cada uno de los Países Miembros. Para ello se utilizará toda la información recogida en las oficinas de la Junta, inclusive la información periodística recibida en la Unidad de Comunicaciones de ese organismo. Esa parte del análisis se hará bajo el título de "Pequeña Gran Crisis".

Por último, se procederá al estudio del cumplimiento de compromisos por parte de los Países Miembros para verificar si ello ratifica el respaldo político tan repetidamente expresado al más alto de los niveles.

DECLARACIONES DE APOYO A ALTO NIVEL

a) Intercambio de mensajes presidenciales. En noviembre de 1976, el presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, dirigió un mensaje a sus colegas del Grupo Andino en el cual señala que éste "resolvió una ardua y prolongada crisis en la que se encontraba inmerso desde hace más de un año, al confirmarse el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena". Luego de lamentar el resultado de la crisis recién pasada el presidente Pérez manifiesta confiar en que el proceso andino "continúe conjugando voluntades para hacer realidad en el más breve plazo la consolidación del desarrollo armónico y equilibrado que garantice el mayor bienestar de nuestros pueblos".

El presidente de Bolivia, general Hugo Banzer, en su respuesta lamentó también el retiro de Chile y señaló que su país mantenía su "firme disposición de apoyar esforzadamente los diferentes esquemas de integración latinoamericanos que podrán ser el inicio de la formación de la patria latinoamericana entre los que, por feliz coincidencia, el Grupo Andino conjunciona a las naciones bolivarianas".

El presidente Alfonso López, de Colombia, manifestó que esperaba

que el retiro de Chile fuese transitorio y agregó que la integración no sólo se podía apreciar “en función de las cifras actuales o de los desequilibrios hasta ahora existentes sino, mirando al futuro por los distintos aspectos mencionados tan frecuentemente cuando se discute este tema”.

El presidente del Perú, general Francisco Morales Bermúdez, expresó que comentaría personalmente con el presidente Pérez el mensaje recibido, durante su visita a Caracas.

La respuesta del gobierno de Ecuador no fue dada a conocer.

b) Gira del presidente de Perú. Durante la visita que efectuó el presidente del Perú a Colombia y Venezuela emitió sendas declaraciones conjuntas con sus colegas de los respectivos países, en las cuales se destaca con especial énfasis el apoyo al proceso andino.

Mientras en Colombia la declaración fue de orden más bien genérico, la de Venezuela se refirió específicamente a aspectos tales como la programación industrial y la Decisión 24 ^{187/}.

c) Declaración de Putumayo. En febrero de 1977, los presidentes de Colombia y Ecuador se reunieron en la frontera de ambos países y ratificaron su apoyo al Grupo Andino en la llamada Declaración de Putumayo. Señalaron “su empeño en dar un positivo apoyo político y técnico a la Integración Subregional Andina, y a buscar que el cumplimiento de las normas previstas en el Acuerdo de Cartagena y de las emanadas de él permitan el desarrollo equilibrado, eficiente y crecientemente autónomo de las economías de los países participantes”.

d) Declaración de Bucaramanga. Los ministros de Hacienda de Colombia y Venezuela, Abdón Espinosa y Héctor Hurtado, se entrevistaron en Bucaramanga y suscribieron la Declaración que lleva el nombre de la mencionada ciudad colombiana. Señalaron haber constatado el adecuado cumplimiento de los compromisos arancelarios derivados del Acuerdo de Cartagena por parte de ambos países y estudiaron las posibilidades de cooperación que les ofrecía la programación industrial.

e) Acta de entendimiento entre los ministros de Venezuela y Bolivia. Los ministros de Industria y Comercio de Bolivia, coronel Carlos Rodrigo Lea Plaza y de Fomento de Venezuela, Luis Alvarez, suscribieron en La Paz un Acta de Entendimiento en la cual delinearon una acción bilateral en el marco de la programación industrial del Grupo Andino, especialmente en los sectores petroquímico y automotriz. Asimismo, coincidieron en señalar la necesidad de buscar la reformulación del programa metalmecánico con el objeto de lograr un conjunto coherente de asignaciones orientadas a la formación de complejos industriales integrados.

f) Declaración del ministro de Fomento de Venezuela. El ministro de Fomento de Venezuela, Luis Alvarez, señaló que “comercialmente la vigencia del Pacto Andino ha sido buena para Venezuela pues le ha permitido,

^{187/} La visita se realizó el 10 de diciembre a Bogotá y el 12 a Caracas.

además de consolidar sus relaciones de intercambio con los otros Países Miembros del Acuerdo, avanzar en el propósito de ampliar la gama de sus importaciones y exportaciones al par que ha logrado multiplicar provechosamente el volumen y el valor de las mercaderías importadas y exportadas". Agregó que el valor de ese intercambio comercial había crecido de 200 millones de bolívares en 1969 hasta llegar a 1300 millones en 1976.

g) Declaración del presidente de Bolivia. Durante la visita que realizó el presidente Banzer a la sede de la Corporación Andina de Fomento en Caracas, con fecha 28 de julio, reiteró el apoyo sistemático y definitivo que el gobierno y el pueblo de Bolivia daban a la integración. Calificó al Acuerdo de Cartagena como uno de los tratados más completos y avanzados puesto que abarca aspectos que realmente pueden unir a los pueblos andinos en un espacio sin fronteras y en un conjunto social cohesionado, tanto por sus intereses como por la perspectiva de su futuro.

h) Declaración del presidente de Perú. En el acto conmemorativo del noveno aniversario de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, el presidente Francisco Morales Bermúdez manifestó su apoyo al proceso y expresó que 1978 sería un año de importantes avances y realizaciones concretas y que los mecanismos establecidos para coordinar las acciones del Acuerdo con otros organismos de integración y otros países constituían las primeras bases de proyección de la Comunidad Andina en los planos regional e internacional.

i) Reunión de Maracaibo. En la reunión sostenida el 24 de julio de 1978 en esa ciudad por el presidente electo de Colombia y el dignatario de Venezuela, señores Julio César Turbay y Carlos Andrés Pérez, ambos mandatarios precisaron que resultaba indispensable "prestar resuelto apoyo al Acuerdo de Cartagena, para que el proceso de integración del área no se detenga ni deteriore, sino que reciba nuevos estímulos y acelere el ritmo de su desarrollo".

j) Reunión de los presidentes andinos en Bogotá. Con motivo de la toma de posesión de Julio César Turbay como nuevo presidente de Colombia se reunieron en Bogotá los mandatarios de Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela y el primer ministro y representante personal del presidente de Perú, General Oscar Molina.

Al término de la reunión los mandatarios expidieron una Declaración en la que reafirman los principios fundamentales expresados en el Acuerdo de Cartagena y abogan por una mayor coordinación y solidaridad de los países de América Latina que fortalezca el poder de negociación conjunta de sus intereses frente al mundo industrializado.

Señalaron que "convencidos de la importancia de la existencia del Grupo Andino y conscientes de las dificultades inherentes a todo proceso integracionista, consideramos fundamental renovar la voluntad que anima a los Mandatarios de los Países Miembros y, por sobre todo, la firme decisión de los gobiernos de contribuir a la búsqueda de soluciones a los problemas que hoy afectan la marcha del proceso". Entre los compromisos a afrontar plantean la impostergable necesidad de crear un órgano jurisdiccional, actualizar los programas sectoriales metalmeccánico y petroquí-

mico, realizar esfuerzos comunitarios para promover el rápido desarrollo de los países más pequeños y en especial de Bolivia y adoptar las medidas necesarias para que los Protocolos de Lima y Arequipa entrasen en vigencia antes de finalizar el año.

En esa misma oportunidad se acordó realizar una nueva reunión de mandatarios el 26 de mayo de 1979, con motivo de celebrarse en Cartagena el décimo aniversario de la suscripción del Acuerdo.

k) Declaración del canciller de Venezuela. En septiembre de 1978 el canciller de Venezuela, Simón Alberto Consalvi, visitó la Junta y celebró una reunión de trabajo con los miembros de la misma. En esa oportunidad, el canciller señaló que su país estaba plenamente convencido de que la integración económica constituía el único camino para lograr el desarrollo económico, armónico y justo de los países de la subregión andina. Realizó la importancia de las dos reuniones celebradas a nivel presidencial y expresó que ellas eran ' manifestación clara de la prioridad que los gobiernos de los Países Andinos otorgan al proceso de integración '.

LA PEQUEÑA GRAN CRISIS

Al producirse el retiro de Chile, fue necesario proceder a reajustar la propuesta de la Junta para el Programa Automotor con el fin de contemplar las variantes que resultaban no sólo de la distribución de las asignaciones chilenas a los demás países sino, además, de la merma del mercado chileno para las producciones bolivianas y peruanas.

Al analizar la aprobación de la Decisión 120, se señaló que en el Décimo Octavo Período de Sesiones Extraordinarias la representación de Perú había declarado estar disconforme con el Programa y solicitó modificaciones que afectaban directamente las asignaciones de Bolivia y Ecuador. Esta declaración, hecha cuando se creía estar cerca de la aprobación del Programa y la circunstancia de que fuesen las asignaciones de los dos países de menor desarrollo las afectadas, configuraron una nueva crisis durante la cual se emitieron toda clase de declaraciones y amenazas con respecto al futuro de la integración andina.

El carácter de esta situación fue esencialmente diferente a la anterior. Los problemas que se plantearon en las discusiones con Chile decían relación directa con elementos de la esencia del Acuerdo, mientras que en el caso automotriz estaban centradas en un aspecto muy específico de uno de los mecanismos convenidos. Sin embargo, tanto la mayor parte de los representantes ante la Comisión como los sectores interesados en el Programa, perdieron de vista los objetivos del proceso en desarrollo y comenzaron a emitir declaraciones que no se compadecían con la realidad. A esto contribuyó el error de los órganos del Acuerdo de haber dedicado todos sus esfuerzos sólo al Programa Automotor en lugar de diversificar sus acciones para la utilización de todos los mecanismos que contempla el proceso. El fracaso del único programa en discusión tenía que afectar seriamente las expectativas de quienes pensaban que no podría subsistir el Grupo Andino si no se lograba su aprobación, situación que, como se ha señalado, ya se había vivido en más de una ocasión.

El examen de la aprobación de la Decisión 120 ya se hizo en este mismo capítulo, por lo tanto, en esta oportunidad se enfocarán sólo aquellos aspectos relacionados estrictamente con esta crisis de confianza. Se utilizará para ello la información periodística aparecida en los documentos informativos de la propia Junta durante todo ese período y antecedentes recogidos en entrevistas del autor con personas que participaron directamente en los hechos.

Reacciones a la posición peruana

En esta parte del trabajo se pasará revista a las reacciones captadas por la prensa en los demás países, con ocasión de la decisión peruana de pedir la revisión del Programa. Para que ese examen sea de mayor utilidad para los fines de configurar las posiciones nacionales, se dividirá el tema entre las reacciones de los sectores público y privado de cada País Miembro.

Sector público

— Bolivia

El 30 de julio, el representante titular de Bolivia ante la Comisión, Willy Vargas, declaró que el proceso de integración andino había entrado otra vez en una fase crítica y que los últimos planteamientos peruanos en materia automotriz colocaban al Acuerdo de Cartagena “muy cerca de sucumbir”. Agregó Willy Vargas que Perú había dado un paso sorpresivo al anunciar su disconformidad con las líneas básicas de la programación automotriz y que el representante de ese país había planteado una posición que ni siquiera admitía la posibilidad de diálogo, ya que “o les dábamos las asignaciones que pretendían o se retiraban del programa”. El representante de Bolivia agregó que “los requerimientos del Perú son como para colocar una lápida sobre el proceso de integración andina”.

El ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia, Juan Lechín, manifestó en aquella oportunidad que debía descartarse toda posibilidad de que ese país abandonase el Acuerdo de Cartagena y agregó que las conversaciones iniciadas en torno a la programación automotriz tenían que mantener su sentido común y superar cualquier diferencia.

— Colombia

El sector público colombiano, por intermedio de su representante titular ante la Comisión, Antonio Urdinola, declaró que los problemas eran perfectamente superables y que la aprobación de la Propuesta sobre Programa Automotor era un hecho.

El 19 de julio, el ministro de Desarrollo, Diego Moreno Jaramillo, declaró que Colombia no se retiraría de las negociaciones del programa automotor ni del Grupo Andino, en respuesta a un llamado que hiciera el presidente de ANDI, Fabio Echeverri, durante el seminario sobre Empresas Conjuntas e Inversiones efectuado en Medellín en esos mismos días.

— Ecuador

El 25 de julio, el ministro de Industria, Comercio e Integración, Galo Montaña, declaró en una reunión con las Cámaras de Agricultura que su país comprometería su voto aprobatorio para el programa automotor andino solamente en la medida en que éste fuese altamente conveniente para sus intereses.

A su regreso de la reunión de la Corporación Andina de Fomento en Caracas, donde se había aprovechado la oportunidad para conversar los representantes de los cinco países, el ministro manifestó que las perspectivas de acuerdo final en el controvertido programa de la industria automotriz del Acuerdo de Cartagena eran muy sombrías. Agregó que las objeciones del sector privado a las asignaciones otorgadas a los países en dicho programa habían frenado el avance de las negociaciones y conducido a algunos países a adoptar posiciones de espera y cautela.

En una conferencia de prensa celebrada el 28 de julio, Montaña señaló que si por motivos de carácter político, por presiones de las compañías multinacionales o por intereses creados en los países no se lograba hacer realidad la programación automotriz, sería necesario reexaminar si era del interés ecuatoriano estar o no dentro del Grupo Andino. Manifestó, asimismo, que los presidentes de Colombia y Venezuela estaban tratando de ponerse en contacto con su colega peruano con el fin de buscar la solución más adecuada al difícil problema que estaba enfrentando el Acuerdo.

En una publicación aparecida en Quito, el ministro Montaña aparece denunciando a las empresas multinacionales como las responsables de paralizar las negociaciones del programa automotriz, porque veían en el un peligro para el monopolio de sus ventas en un mercado muy importante como es el andino. Declaró que la petición de revisión formulada por Perú era resultado de las influencias ejercidas por una de las transnacionales que allí operaban fabricando un vehículo que estaba dentro de la esfera de las asignaciones ecuatorianas.

Por su parte, el presidente del Consejo Supremo de Gobierno, Vicealmirante Alfredo Poveda, en un mensaje dirigido al país el 10 de agosto, reiteró el apoyo de Ecuador a la esencia y espíritu fundamental que anima al Acuerdo de Cartagena en cuanto preconiza el desarrollo económico armónico y equilibrado de sus miembros que podrá alcanzarse mediante la aprobación integral de los programas sectoriales de desarrollo industrial.

— Perú

El representante peruano, Rafael Durán, reaccionó airadamente ante las declaraciones atribuidas a Galo Montaña y declaró que su país no aceptaba presiones de nadie ni de ninguna empresa transnacional. A su regreso de Caracas, ratificó que las asignaciones recibidas por Perú no estaban a la altura de sus aspiraciones y no eran equitativas a las que habían recibido los demás países.

— Venezuela

En una visita realizada a Lima en agosto, el ministro de Fomento de Venezuela, Luis Alvarez, concordó con la declaración de Galo Montaña respecto a la acción de las transnacionales aun cuando no se refirió a ningún país en particular. El ministro manifestó que esas corporaciones habían tenido éxitos parciales en sus maquinaciones pero que los países del Acuerdo de Cartagena estaban ahora mejor preparados para enfrentar y combatir tales maniobras.

La posición oficial del gobierno venezolano era de abierto apoyo al programa y su presidente realizaba todo tipo de gestiones en la búsqueda de la solución.

Sector privado

— Bolivia

El sector privado boliviano se colocó decididamente junto a las autoridades oficiales en defensa de lo que para ellos constituía una materialización de los postulados del Acuerdo. Diversos organismos se pronunciaron contra la revisión solicitada por Perú, entre los cuales pueden señalarse la Cámara Nacional de Industrias, por intermedio de su gerente Hugo Castellanos y la Cámara Nacional de Comercio, a través de su gerente general René Candia. Para el primero, la posición peruana había conducido a un estancamiento del proceso andino en lo que se consideraba como la peor crisis de toda su historia. Para Canadía Navarro, los resultados obtenidos por Bolivia en el proceso de integración subregional eran de escaso significado para la economía de ese país. Señalaba que para lograr los objetivos planteados en el Acuerdo era necesario utilizar adecuadamente sus instrumentos y mecanismos.

— Colombia

Fabio Echeverri, Presidente de ANDI, declaró que si bien entre los gobiernos andinos existía la determinación de no dejar morir el acuerdo integracionista, no existía una voluntad política para salvarlo de la crisis en que se encontraba. Por ese motivo, su institución estaba organizada una reunión cumbre empresarial de todos los Países Miembros, con el fin de ver si eran capaces de salir adelante con iniciativas menos políticas, pero si más prácticas, viables y ágiles en procura del beneficio de los respectivos países. Esa reunión no llegó a celebrarse.

Raúl Arbeláez, presidente de la Asociación Nacional de Exportadores y ex-representante de Colombia ante la Comisión, afirmó que “el Grupo Andino sigue decayendo en sus realizaciones y parece, en el momento actual, que no haya solución a corto plazo que ataje la crisis”. Arbeláez agregó que “la Junta del Acuerdo de Cartagena y los gobiernos de los Países Miembros han dirigido todos sus esfuerzos a sacar o no sacar adelante la programación automotriz; parece ser no el más importante tema de la integración sino el único tema; otros campos de la anhelada integración han sido marginados casi en forma total en espera de que el sector automotor tenga un marco de programa secto-

rial de desarrollo industrial". "Creemos que el manejo actual en Junta y Comisión no es el adecuado; muchos otros proyectos podrían estar siendo estudiados o ejecutados aun cuando el programa automotor no hubiera salido y en esta forma, el Grupo Andino seguirá mostrando su pujanza de otras épocas".

Especialmente sugerente es la alusión que hizo Arbeláez al respaldo político a la integración, en el sentido de que "a esa inquietud nosotros creemos que lo que hay que revisar es la posición de los gobiernos frente a la integración; los tratados, tal como están son tan amplios o tan estrictos como los gobiernos quieran y, por lo tanto, son ellos los que realmente pueden, mediante los instrumentos vigentes hacer una amplia integración, hacerla a medias o paralizarla".

En un mensaje dirigido el 4 de agosto al presidente López Michelsen por Fabio Echeverri, en representación de ANDI, solicita al gobierno definir de una vez por todas si a Colombia le conviene o no seguir participando en el Grupo Andino. En esta comunicación, la ANDI vuelve a recomendar la abstención de Colombia en el programa automotor si no se cambia su estructura y se asegura un tratamiento más equitativo. Asimismo, señala que "al haber transcurrido ya varios años sin definir la situación del Pacto Andino y sin poner en vigencia muchas de las decisiones ya aprobadas, se han represado y congelado importantes iniciativas en perjuicio claro para nuestro país. Es urgente, por lo tanto, que se defina si se desea dar verdaderamente dinamismo al proceso o si se toma una determinación final con relación a nuestra participación en la integración".

Gestión de los representantes de Bolivia y Venezuela

En la reunión que sostuvieron en Caracas los presidentes de Bolivia y Venezuela, ratificaron su amplio respaldo al proceso de integración sub-regional y encargaron a sus representantes ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena para que, con el carácter de representante personal de ambos mandatarios, visitaran a los jefes de Estado de los otros tres Países Miembros en busca de su apoyo para solucionar la crisis.

Willy Vargas y Reinaldo Figueredo cumplieron su misión durante la primera semana de agosto con entrevistas sostenidas con los mandatarios de Perú, Ecuador y Colombia y con las autoridades que en cada país están encargadas del tema objeto de la visita.

La primera entrevista la sostuvieron Vargas y Figueredo con el presidente del Perú, General Francisco Morales Bermúdez, y al término de la misma el representante boliviano manifestó que ésta había sido muy auspiciosa y expresó: "digamos que se ha roto un poco el cerco en cuanto a lo que pudiera significar una posición inflexible del Perú o su exclusión del Programa Automotor". Señaló que la crisis que se vivía era mucho más grave para la existencia del Grupo Andino que la presentada en 1976 ante el retiro de Chile. "Sin Programa Automotor no hay proceso andino. De eso se puede tener absoluta seguridad y así lo entienden nuestros paí-

ses y nuestros Presidentes. Liquidar el Programa Automotor significaría poner una lápida al proceso de integración”.

En Ecuador, se entrevistaron con el Vicealmirante Alfredo Poveda, presidente del Consejo Supremo de Gobierno, el cual demostró una gran receptividad para buscar fórmulas que permitieran salir del paso. En esa reunión estuvo también presente el ministro Montaña, quien expresó, al finalizar la misma, que la flexibilidad de la posición peruana podría contribuir en buena medida a alcanzar la esperada solución.

El 10 de agosto, al dar respuesta a la carta que le había enviado ANDI, el presidente de Colombia, Alfonso López, ratificó el respaldo de su gobierno al Grupo Andino y afirmó que la conversación sostenida con los enviados presidenciales Vargas y Figueredo le permitía asegurar que los problemas relacionados con la programación industrial tendrían una solución satisfactoria en poco tiempo.

En resumen, puede señalarse que los resultados de esta misión tuvieron la virtud de despejar en alguna manera el ambiente de pesimismo que reinaba entre los Países Miembros y que, aparentemente, existía la decisión de seguir negociando hasta encontrar la fórmula definitiva.

La segunda etapa del Décimo Octavo Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión

Las optimistas conclusiones extraídas por Willy Vargas y Reinaldo Figueredo luego de sus visitas presidenciales, no llegaron a concretarse en la forma esperada y nuevamente comenzaron las especulaciones a todo nivel acerca del programa automotor y del futuro mismo del proceso.

A nivel oficial, el ministro de Industria y Turismo de Perú, General Gastón Ibáñez, señaló que su país se retiraría de la programación automotriz del Acuerdo de Cartagena si no se lograba un balance justo y proporcionado en las asignaciones que le correspondían. Puntualizó que ello no suponía una posición obstruccionista del Perú hacia el Acuerdo, sino que lo hacía en legítima defensa de los intereses nacionales. Manifestó que el Perú había tratado de compensar a través de distintos acuerdos con otros Países Miembros las desventajas que la propuesta de la Junta le presentaban, pero sus intentos no habían encontrado una razonable comprensión en los demás países. En una parte de sus declaraciones, el ministro Ibáñez pareció dar a entender que las autoridades peruanas sólo habían llegado a darse cuenta de la desventaja en que se encontraba Perú en la Propuesta al hacerse una evaluación integral en el sector industrial, con participación de técnicos de la industria automotriz. Esto demostraba que, como se ha señalado en diversas oportunidades, en las negociaciones en la Comisión, los representantes nacionales no siempre están debidamente asesorados por expertos de los sectores productivos que conocen mejor la realidad nacional y las consecuencias que pueden derivar de las asignaciones convenidas. Asimismo, la experiencia ha demostrado que en más de una oportunidad el representante no ha consultado con las demás autoridades nacionales cuál debe ser la actitud a adoptar, por considerar que la sola participación de sus propios técnicos es más que suficiente. Esto ha

llevado en diversas oportunidades a que no se apliquen a nivel nacional Decisiones aprobadas por la Comisión.

Al referirse a una proposición peruana entregada por el representante de ese país en el curso de la reunión de la Corporación Andina de Fomento celebrada en Caracas, Willy Vargas manifestó: "pensamos que esta proposición como está presentada, en lo que respecta a Bolivia es inaceptable".

Para complicar las cosas un poco más, algunas agencias noticiosas llegaron a afirmar que expertos chilenos estarían asesorando a Bolivia en sus negociaciones, como una manera de demostrar que eran rigideces impuestas por ese país las que impedían salir del paso.

El agravamiento del problema hizo salir de su mutismo a uno de los miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Germánico Salgado, quien se refirió a la necesidad de llegar a alguna fórmula de solución para hacer posible la suscripción del Programa. En un artículo titulado "Integración económica: Construcción y conflicto"^{188/} explica que no es posible hacer comparaciones entre la crisis acaecida con el retiro de Chile y el actual conflicto, ya que éste es uno de aquellos problemas de permanente ocurrencia en esquemas como el del Grupo Andino. Al destacar la gravedad de la situación existente, Salgado señala que si no se llega a un acuerdo en el Programa Automotor realmente estaría en entredicho la vida del Acuerdo de Cartagena. Para él la aprobación de ese programa resultaba ser la clave para la existencia de la programación industrial, sin la cual la integración andina dejaría de tener interés para el Ecuador.

En otro acápite de su artículo, Germánico Salgado expresó que no era dable ceder un ápice a las pretensiones de otros países en lo que a la posición ecuatoriana se refería y agregó que el Perú podía tener razones para sentirse incómodo con los frutos de la negociación llevada a cabo hasta entonces, pero no tenía sentido, porque entre otras cosas no era viable, el tratar de arreglar sus problemas a costa de las asignaciones de Bolivia y Ecuador.

El 22 de agosto se reinició la reunión de la Comisión y se logró aprobar las asignaciones y los convenios de coproducción, complementación y ensamblaje celebrados entre los Países Miembros. El acuerdo en cuestión se logró a altas horas de la madrugada del último día, lo que no es extraño en las Decisiones importantes de la Comisión.

En vísperas de cerrarse la reunión, Reinaldo Figueredo solicitó una reunión privada de jefes de Delegación y en ella fue posible llegar a consenso.

Quedaron pendientes de solución algunos problemas que deberían considerarse en una próxima Sesión de la Comisión a celebrarse en Quito, a especial solicitud de su presidente, Galo Montaña.

^{188/} Diario El Comercio de Quito, 15 de agosto de 1977.

Reunión de Presidentes en Washington

A pesar de este gran paso dado por la Comisión, existía todavía entre los representantes la sensación de que no todos los problemas habían quedado resueltos y una nueva frustración en las negociaciones podía tener efectos muy perjudiciales para el futuro del proceso. Por lo demás, no era ésta la primera vez en que se producía una aprobación de asignaciones en el mismo Programa. Nada concreto se había logrado con ello en la anterior oportunidad.

Se produjo entonces un hecho de carácter coyuntural que resultó en definitiva la tabla de salvación de este barco que había sufrido ya tantos embates y todavía estaba en peligro de naufragar. Con motivo de la firma del nuevo Tratado del Canal de Panamá, los mandatarios de los cinco países andinos invitados a Washington por el presidente de los Estados Unidos de América tuvieron oportunidad de reunirse por primera vez durante los casi ocho años de vida del Acuerdo. Fueron muchas las ocasiones en las que se señaló la necesidad de una reunión cumbre de los cinco presidentes, pero nunca fue posible realizarla. El presidente Banzer de Bolivia trató con ahínco de provocar una reunión de esta naturaleza pero siempre encontró una actitud más bien reticente de parte de sus colegas.

El 7 de septiembre se llevó a cabo la reunión en la embajada de Perú en Washington y se suscribió una Declaración en la cual los presidentes señalan que "la integración andina ha sido una constante de nuestra política internacional. Después de ocho años de trabajo compartido, hemos comprobado que los objetivos de la integración subregional en el marco del Acuerdo de Cartagena están plenamente vigentes y su logro hará posible el desarrollo conjunto y fortalecerá la independencia política de nuestras cinco naciones, así como permitirá alcanzar la integración latinoamericana. El proceso de la integración subregional merece, en consecuencia, una de las más altas prelacións en los planes y programas de nuestros países".

Destacaron los presidentes que la experiencia de la primera etapa enseñaba que los instrumentos previstos para alcanzar esos objetivos habían permitido un avance sustancial del esquema y la programación industrial, como mecanismo fundamental del Grupo Andino, era plenamente viable. Al referirse específicamente al problema que había provocado esta segunda crisis, los presidentes anunciaron "la aprobación en Quito del Programa Sectorial de la Industria Automotriz, como expresión cabal de consenso político en materia de desarrollo industrial conjunto que estimulará la concertación de programas en otros sectores estratégicos. Reafirmamos, en ese sentido, la importancia de movilizar todos los sectores de la actividad económica para una efectiva ejecución de los programas".

A continuación, la Declaración reafirma los conceptos de las Declaraciones de Bogotá y de los Presidentes de América referente al aporte externo, al señalar que este "constituye un elemento complementario que acelera la movilización de recursos financieros y tecnológicos para la transformación de nuestras sociedades". Por último, señalan el carácter contributivo del Grupo Andino para la búsqueda de una América Latina integra-

da que participe como una unidad activa en la constitución del nuevo orden económico internacional y reafirman su propósito de avanzar en la coordinación de posiciones conjuntas que afiancen la proyección de la comunidad andina en los planos regional e internacional y de propiciar la aplicación de un plano más amplio de normas comunitarias, como las que regulan el tratamiento de la inversión extranjera en la subregión.

Décimo Noveno Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión

El Décimo Noveno Período de Sesiones Extraordinarias se celebró en Quito entre el 12 y 13 de septiembre y al término del mismo se aprobó la Decisión 120 que puso fin a un largo período de tensión entre los Países Miembros.

Galo Montaña, al instalar la reunión, manifestó que había llegado el momento de aprobar el más trascendental de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, el cual sería un instrumento para lograr el propósito común de alcanzar el desarrollo equilibrado y armónico de la subregión. Este resultado, señaló el ministro Montaña, sintetiza y representa el esfuerzo de cinco países que, durante más de tres años, han trabajado con empeño y dedicación ejemplares por arribar a ese entendimiento.

No obstante el optimismo demostrado por el presidente de la Comisión y la declaración de los mandatarios de que el Programa se aprobaría en Quito en esa reunión, la negociación final fue bastante difícil y por momentos áspera. Incluso, en alguna ocasión llegó a dar la impresión de que las actitudes de algunos representantes o de sus asesores podrían complicar las cosas motivando una suspensión de la reunión. Parecía increíble que ante una demostración de apoyo político tan manifiesta y a tan alto nivel, pudiese subsistir una serie de elementos de ínfima importancia que pusiese en peligro el logro de un objetivo tan largamente buscado.

En esta reunión, además, se produjo un hecho que vino a recalcar la posición que ha tenido permanentemente Venezuela frente a la Junta y que confirma el aserto del autor de que para ese país es conveniente una Junta débil que actúe en todo conforme a lo que dispongan los países, como sucedió precisamente en el tratamiento del tema automotriz ^{189/}.

^{189/} Cuando la Reunión llegaba a su término surgió el problema de la Administración del Programa y con ello se reanudó la discusión acerca del papel que debe jugar la Junta en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. La representación de Venezuela, por intermedio de Reinaldo Figueredo, planteó la necesidad de que el Comité Administrador se dirigiese a la Comisión en calidad de asesor directo de este organismo, con lo cual se ponía a la Junta en una posición bastante desmedrada. Esta última, por intermedio de su Coordinador Jesús Alberto Fernández, expuso la inconveniencia de un hecho de esa naturaleza basándose en que el papel de los anteriores Comités había sido siempre el de asesorar y cooperar con la Junta en la administración de los programas, pero sin pasar por encima de ella para dirigirse directamente a la Comisión. Figueredo volvió a insistir en su punto de vista y manifestó que la Junta carecía de la diligencia requerida para manejar un programa de esta índole y que ello había quedado demostrado en la demora en cumplir con la encomienda formulada por la Comisión de remitirle la información sobre la evaluación.

Fernández expresó que si bien reconocía esa demora de la Junta, ésta había remitido a los países el documento en referencia hacía ya varios meses sin que se hubiera conocido ninguna reacción. Figueredo contestó que los países eran soberanos para opinar o no acerca de los documentos que le envía la Junta.

CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS POR PARTE DE LOS PAISES MIEMBROS

La efectividad del apoyo en un proceso de integración está más directamente relacionada con el fiel y oportuno cumplimiento de los compromisos contraídos que con la disposición a contraer tales compromisos. Obligarse sin que exista el firme propósito de cumplir lo pactado, es lo mismo que escribir en el agua. Esto que resulta tan lógico para mentalidades europeas, por ejemplo, no es igualmente cierto en el caso de nuestros países, en donde todo proceso debe realizarse "a la latinoamericana".

Para conocer la situación que existía en el Grupo Andino a fines de diciembre de 1977, se hará un breve análisis del estado de cumplimiento de los distintos compromisos sobre la base de un documento que presentó la Junta a la Comisión en su Vigésimo Tercer Período de Sesiones Ordinarias 190/.

a) Situación de las Decisiones

- En materia de vigencia se indica que estaba aún pendiente por parte de Colombia la aprobación de los Convenios sobre doble tributación aprobados por la Decisión 40, motivo por el cual la referida Decisión no estaba en vigencia en ningún País Miembro.
- En relación con la obligación de incorporar ciertas normas comunitarias al derecho interno de los Países Miembros se encontraban pendientes las siguientes:

Bolivia: 50, 69, 85, 91, 113, 116 y 120;

Colombia: 40, 49, 85, 113, 116 y 120;

Ecuador: 50, 56, 69, 91, 113, 116 y 120;

Perú 49, 85, 113, 116 y 120 y la 91 tiene observaciones a su vigencia;

Venezuela: 47, 48, 49, 109, 113, 116 y 120.

b) Cumplimiento de compromisos derivados de Decisiones.

Bolivia: No aplicación de los gravámenes del Arancel Externo Común de la Decisión 57 a doce productos; no aplicación del Arancel Externo Mínimo Común de la Resolución 82; no está funcionando el ONC de la Decisión 24.

Colombia: No aplicación del Arancel Externo Común de la Decisión 57 a 18 productos; no aplicación del Arancel Externo Mínimo Común a 13 productos; no aplicación del Arancel Externo Común de la Decisión 91 a 4 productos; especificaciones más exigentes que las de la Decisión 94 en cuanto a peso por eje de los vehículos.

Ecuador: No aplicación del Arancel Externo Común de la Decisión 57 a 13 productos.

190/ Documento COM/XXIII/di 2, de 23 de diciembre de 1977.

Perú: No aplicación del Arancel Externo Común de la Decisión 57 a 2 productos; no cumplimiento del Arancel Externo Mínimo Común para 13 productos; habría aparente incompatibilidad entre normas del Arancel Externo Mínimo Común y Decreto Ley que establece que la aplicación del primero no afecta el régimen de prohibiciones, restricciones, rebajas de gravámenes y demás instrumentos de regulaciones de comercio exterior.

Venezuela: No aplicación del Arancel Externo Mínimo Común a 89 productos.

c) Reclamos formulados a la Junta.

Estos reclamos se refieren en general a la aplicación indebida de gravámenes y restricciones al comercio intrasubregional.

— Países en contra de los cuales se ha reclamado:

- Bolivia:** tres casos;
- Colombia:** doce casos;
- Ecuador:** tres casos;
- Perú:** quince casos;
- Venezuela:** diez casos.

— Países que reclamaron:

- Bolivia:** tres casos, uno contra Colombia y dos contra Perú;
- Colombia:** dieciseis casos, dos contra Ecuador, ocho contra Perú y seis contra Venezuela;
- Ecuador:** once casos, tres contra Colombia, tres contra Perú, cuatro contra Venezuela y uno contra Bolivia;
- Perú:** ocho casos, uno contra Bolivia y siete contra Colombia;
- Venezuela:** cuatro casos, uno contra Colombia, uno contra Ecuador y dos contra Perú.

De todos estos reclamos sólo tres de ellos fueron resueltos favorablemente. En cambio, fue posible constatar que en varios casos las autoridades nacionales ni siquiera respondieron las notas enviadas por la Junta, con lo que se sigue ratificando que el organismo comunitario carece de medios y facultades para contribuir a la solución de este tipo de problemas.

La Junta en su informe a la Comisión expresa textualmente que “la comparación entre la situación que refleja este informe y la que analizara la Comisión en su Vigésimo Segundo Período de Sesiones Ordinarias obliga a reconocer que los casos de incumplimiento y los reclamos han aumentado e intensificado notoriamente y configuran un problema que, de persistir, pondría en riesgo la seriedad y las expectativas del proceso Subre-

gional". Luego añade, "Antes de detenerse en la búsqueda de explicaciones, interesa a la Junta señalar los hechos, reiterar su inquietud por la situación generalizada de los incumplimientos y solicitar una vez más a los Países Miembros la urgente adopción de medidas eficaces que permitan superar a la brevedad posible los reclamos pendientes, restablecer la observancia plena de los compromisos y recuperar el grado máximo de confianza y certidumbre que requiere la ejecución normal del Acuerdo de Cartagena".

Luego de referirse al apoyo político de los presidentes de los Países Miembros, la Junta manifiesta que "la imagen y las perspectivas reales del proceso, no están dadas por la sola adopción, sino también por el cumplimiento efectivo de los compromisos". Advierte la Junta que la interposición de sus buenos oficios en casos de discrepancia no siempre alcanza los resultados prontos y eficaces que de ella se esperan y recuerda a los gobiernos la imperiosa necesidad de crear cuanto antes el Tribunal del Acuerdo de Cartagena como la forma más adecuada de dar solución definitiva a este tipo de problemas.

d) Falta de vigencia del Protocolo de Lima

Otro aspecto que preocupaba mucho a la Junta era la falta de vigencia del Protocolo de Lima como consecuencia de que la ratificación del referido instrumento no se había producido aún en Colombia y Venezuela. Habían transcurrido ya trece meses desde la fecha de su suscripción y no era posible todavía contar con el instrumento que tenía por objeto restablecer la jurisdicción del Acuerdo. Si bien éste no era un caso de incumplimiento de un compromiso sujeto a plazo, era indudable que la falta de vigencia del Protocolo afectaba directamente los compromisos establecidos en el Acuerdo en materia de desgravación y Arancel Externo Común, los que habían sido parte importante de la anterior crisis. En tal sentido, la Junta comunicó a la Comisión que la falta de vigencia del Protocolo estaba dando lugar a una virtual suspensión general del Programa de Liberación en el tramo de la desgravación automática.

Evaluación General de los Mecanismos del Acuerdo

LA PROGRAMACION CONJUNTA

CONSIDERACIONES GENERALES

Durante sus primeros ocho años de vida, la Comisión aprobó tres Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y la Junta presentó propuestas sobre cinco sectores más: fertilizantes, siderurgia, electrónica, química y farmoquímica. Estas dos últimas, en diciembre de 1977.

Este mecanismo, en el cual se cifraban las mayores esperanzas del esquema andino, fue el que menos resultados consiguió a pesar de la casi exclusiva dedicación que le dispensaron los órganos del Acuerdo durante largos periodos. Recuérdese, por ejemplo, que la aprobación del Programa Automotor sólo fue posible gracias al acuerdo alcanzado por los mandatarios de los Países Miembros en su reunión de Washington.

La programación conjunta siempre ha sido elemento importante en las crisis del Grupo Andino, sea por los problemas para aprobar el programa de turno o por el destino de los productos reservados para programación. El segundo aspecto comenzó a hacerse notar desde la iniciación de las negociaciones para elaborar el proyecto de Acuerdo de Cartagena y fue determinante en la crisis de 1976.

La dificultad para aprobar programas deriva de la característica que se les pretendió dar con posterioridad y del criterio de los órganos del Acuerdo en insistir en proyectos demasiado restrictivos y con participación de todos los países en todos ellos.

En el simposio sobre Integración Andina efectuado en Lima en marzo de 1977, Jorge Valencia expresó que el Acuerdo confería a la promoción industrial un papel importantísimo pero este instrumento era el que más problemas causaba desde el punto de vista político y como fenómeno agorero para la integración andina. Señaló: "La Programación Industrial ha creado inmensas expectativas; se le otorgó la fuerza de una fórmula insustituible dentro del Acuerdo; se ha complicado tanto en sus negociaciones que francamente tengo la sensación de estar viajando en un vehículo que

nos lleva, sin frenos, a estrellarnos contra un muro infranqueable. Si en algún campo existe, en mi opinión, la urgencia de actuar, es en el de la Programación Industrial. Modificando el sistema de votación —ya algo se hizo en la Decisión 100— pero volviendo a hacerlo si es necesario. Abocando programas intersectoriales. Programando únicamente plantas de gran tamaño o, en fin, haciendo lo necesario para cortar este nudo gordiano que va camino de estrangular la integración andina. No olvidemos señores: los programas sectoriales de desarrollo industrial son el nudo gordiano de la integración andina y hay que deshacerlo o destruirlo a toda costa”.

Los demás participantes de este simposio reaccionaron con indignación al ver que Jorge Valencia parecía renunciar a sus desvelos integracionistas y renegaba del instrumento más importante del Acuerdo. Al parecer, nadie captó —o aparentó no captar— el objetivo del discurso. Valencia deseaba provocar una reacción de los participantes de modo que el foro no pasara a ser uno más en el cual todo el mundo luchaba por demostrar su inalterable confianza en el proceso andino. Era imprescindible sacar a luz los verdaderos problemas y adoptar soluciones pragmáticas en lugar de encerrarse en el cómodo papel de espectador que todo lo aplaude y rehuye la responsabilidad que le cabe como parte interesada.

La subregión, es cierto, afrontó graves problemas que incidieron en la falta de programas, como sucedió durante el período que duró la negociación para la adhesión de Venezuela y las vicisitudes que experimentó la Decisión 24. Pero, en ningún caso ello puede justificar la aprobación de sólo tres programas en un lapso de ocho años. ¿Cuál ha sido entonces el verdadero problema? ¿Están mal planteados los programas dentro del Acuerdo o falta madurez de los países para utilizar esta herramienta?

A juicio del autor, el problema no es del Acuerdo por cuanto sus disposiciones sobre la materia son extremadamente amplias y flexibles. El capítulo respectivo se limita a señalar las cláusulas que deben incorporarse en cada programa y, luego, a través de las restantes normas del Acuerdo se faculta el uso de sus demás mecanismos en la forma más adecuada para el logro de sus objetivos. En otras palabras, todos los mecanismos del Acuerdo están al servicio de los programas para asegurar el éxito de las localizaciones contenidas en ellos. Incluso se faculta a la Comisión para adoptar las medidas complementarias indispensables para facilitar su cumplimiento, cualquiera que ellas sean.

No existe disposición alguna que obligue o fomente la participación de todos los países en todos los programas y en la mente de los redactores del Acuerdo siempre estuvo la idea de utilizar fórmulas intersectoriales que facilitaran la participación general dentro de un conjunto de programas.

El problema nació con posterioridad, como resultado de la fórmula elegida para la elaboración de las propuestas y de la insistencia de los países de participar en todos los proyectos. La primera propuesta de programa sectorial —petroquímico— dió la pauta de lo que iba a suceder en el futuro. El encargo inicial de la Comisión a la Junta fue estudiar la incor-

poración del Ecuador —único País Miembro que no participaba— en el Acuerdo de Complementación No. 6 de la ALALC. Más tarde, la Comisión encomendó a la Junta la elaboración de un Programa Sectorial de Programación Industrial que incluyera a los cinco países.

Las personas naturales llegan a la madurez cuando están en condiciones de contraer compromisos en forma consciente y cumplirlos en la forma establecida dentro del medio en que se desenvuelven. Las personas jurídicas, organismos directivos y países están también obligados a demostrar solvencia y responsabilidad frente a sus similares y, en el caso de estos últimos, los incumplimientos pueden tener graves consecuencias cuando afectan intereses de países mayores o de sus nacionales.

El respeto por los compromisos adquiere un carácter especial cuando un grupo de países acuerda constituir una sociedad en la cual el interés común prima sobre el de cada nación en particular. Para lograr las metas comunes es imprescindible que exista buena fe de parte de todos y un grado de madurez compatible con los requerimientos.

Todos los gobiernos de los Países Miembros han señalado repetidamente que la programación conjunta es elemento del Acuerdo y la mayoría depositó en ella sus mejores esperanzas para lograr un desarrollo industrial eficiente, capaz de competir en terceros mercados. Por tanto, existe un objetivo común que es el desarrollo industrial, y una herramienta adecuada que son los programas sectoriales. ¿Qué ha impedido entonces la aprobación de mas programas? La respuesta se puede buscar analizando los dos primeros programas.

PRIMER PROGRAMA SECTORIAL DE LA INDUSTRIA METALMECANICA

Sus primeros años

Fue aprobado por la Decisión 57 en agosto de 1972 y, según el Reglamento de la Comisión, entró en vigencia en esa misma oportunidad. Su incorporación en el derecho interno de todos los países sólo se completó dos y medio años después cuando el gobierno boliviano dictó el Decreto 12252, el 14 de febrero de 1975. Los demás lo habían hecho en la siguiente forma:

- Ecuador declaró “en vigencia” la referida Decisión por Decreto Supremo publicado el 13 de abril de 1973.
- Perú “aprobó” la Decisión 57 por Decreto Ley 19541, publicado en el Diario Oficial con fecha 20 de septiembre de 1973.
- Colombia no dictó ninguna norma al respecto y comenzó a aplicar sus disposiciones a partir del 21 de mayo de 1973, fecha de la Resolución 0671.
- Chile puso en aplicación los primeros compromisos a partir del Decreto 1879, publicado el 6 de marzo de 1974.

Aparte del dispar cumplimiento en el tiempo, algunos países utilizaron términos jurídicos incorrectos como "aprobar", declarar "en vigencia" o, como en el caso boliviano, "ratificar" y "poner en vigencia" la Decisión. Todas son expresiones inadecuadas porque no se puede aprobar o ratificar o poner en vigor una Decisión ya aprobada y vigente. Lo ocurrido demostraba que las autoridades nacionales encargadas de poner en aplicación interna las normas comunitarias tenían opiniones muy dispares o desconocían la relación que se creó en materia legislativa al suscribirse el Acuerdo de Cartagena.

El hecho de ser esta la primera experiencia de programación conjunta a nivel mundial hacía presumir que su desarrollo encontraría muchos y variados obstáculos que sería necesario vencer utilizando paciencia y buena fe. La experiencia debería adquirirse a través del funcionamiento del programa y como consecuencia de los errores de los participantes. Esto hizo que la Junta adoptara una actitud un tanto complaciente con los incumplimientos y retrasos constatados en la primera evaluación de 1973.

Con el correr del tiempo, la situación se agravó y fue necesario presionar a las autoridades nacionales para que cumplieran sus compromisos. La segunda evaluación de la Junta demostró que en 1975 se había llegado a un estado de incumplimiento generalizado y los sectores presuntamente beneficiados con el Programa no habían dado una respuesta positiva. Con motivo de la Segunda Reunión del Comité Metalmeccánico, la Junta dió a conocer su preocupación a las distintas delegaciones.

Aparte de los retrasos relacionados con la propia Decisión 57 ya señalados, la Junta informó sobre las siguientes anomalías:

Atrasos en los compromisos contenidos en la Decisión 57

a) El retiro de productos de las Listas de Excepciones había sido cumplido por Colombia con nueve meses de atraso.

Bolivia, Chile y Ecuador no habían dictado ninguna norma al respecto;

b) La eliminación de restricciones se había cumplido con retraso de un año en Colombia y 18 meses en Chile. No había norma específica en Bolivia ni en Ecuador;

c) El atraso en la desgravación de las asignaciones no compartidas se había producido con un retraso de un año en Colombia, 18 meses en Chile y 29 meses en Bolivia. Se desconocía la existencia de normas en Ecuador;

d) El atraso en la desgravación de las asignaciones compartidas había sido de dos años en Chile, un año en Colombia y 29 meses en Bolivia.

Ecuador y Perú no tenían norma al respecto;

e) En materia de Arancel Externo Mínimo Común la situación era:

— Bolivia cumplió con atrasos que oscilaron entre 3 y 28 meses;

- Colombia incumplió en 16 casos y sus atrasos oscilaron entre 2 meses y 2 años;
- Chile incumplió en 4 casos;
- Ecuador incumplió en 39 casos y no se encontró información acerca de otros 19. De los siete restantes dos se cumplieron con retrasos de 6 meses y 1 año, respectivamente;
- Perú registró incumplimientos en 42 casos.

Problemas señalados por los Países Miembros

En la evaluación se pudo constatar la existencia de algunos problemas más o menos comunes:

- La incógnita del mercado venezolano y de lo que sucedería si no se producía su incorporación al Programa;
- El impacto de las concesiones otorgadas en la ALALC y la necesidad de una urgente renegociación conjunta;
- Inquietud ante lo que sucedería si la Junta estimaba ineficiente e inadecuada la información entregada por los países acerca de sus asignaciones, en circunstancias que los plazos habían vencido ^{191/};
- Necesidad de pronta definición de las condiciones de origen que debían tener los productos para ser subregionales;
- Falta de adecuación de la nomenclatura arancelaria (NABANDINA) para identificar los productos;
- Necesidad de definir normas técnicas comunes;
- Necesidad de incorporar criterios de calidad y condiciones de abastecimiento al comprobar la existencia de producciones;
- La información sobre uno de los productos incluidos en cada unidad asignada debía bastar para dar por cumplida la obligación respecto a la totalidad de productos comprendidos en ella;
- La carencia de información en los Países Miembros acerca de la marcha del Programa y la despreocupación de la Junta por la marcha del Comité Metalmeccánico habían incidido, a juicio de los gobiernos, en la deficiente marcha del mismo.

Problemas específicos por países

El informe reproduce en esta parte los problemas planteados por los países.

^{191/} Según el artículo 4 de la Decisión 57 los Países Miembros debían remitir a la Junta la información técnico-económica acerca de producciones existentes o los estudios de factibilidad de nuevas producciones correspondientes a sus asignaciones. El plazo para hacerlo era de 2 años para Colombia, Chile y Perú y de 3 años para Bolivia y el Ecuador, contados desde la entrada en vigor de la Decisión 57. El incumplimiento de plazos podía implicar la pérdida de la asignación.

- Bolivia expuso su preocupación por la falta de efectividad del compromiso de no incentivar producciones asignadas a otros y por la lentitud de la Junta para resolver reclamos. Pidió la adopción de un sistema que asegurara el cumplimiento de los compromisos contraídos.
- Colombia destacó que la incertidumbre acerca del mercado ampliado desestimulaba la inversión en onerosos estudios de mercado e insistió en la necesidad de acordar un estatuto de compras estatales.
- Chile expresó la necesidad de compatibilizar el Arancel Externo Común del Programa con el general.
- Ecuador reclamó una mayor participación de la Corporación Andina de Fomento, no sólo a nivel de estudios de factibilidad sino, como participación accionaria.
- Perú señaló la necesidad de precisar el tratamiento aplicable a los productos provenientes de zonas francas o puertos libres. La preocupación peruana obedecía a que informaciones procedentes de Chile indicaban que ese país establecería una amplia red de este tipo de franquicias a lo largo de su literal.

Insuficiencia de la información y estudios de factibilidad entregados

Para poder utilizar adecuadamente la información que debían entregar los países, la Junta remitió a las autoridades nacionales una pauta elaborada especialmente con el encargo de ceñirse a ella lo más estrictamente posible. De esa manera se facilitará el manejo de la información para dilucidar si los parámetros determinados para cada producción estaban bien establecidos o necesitaban ajustes. Esta información era igualmente esencial para establecer las condiciones que debería cumplir la producción respectiva para ser considerada originaria de la subregión y gozar de los beneficios del Programa.

Las autoridades nacionales no se preocuparon de controlar el cumplimiento de esta obligación. Se limitaron a remitir a la Junta los antecedentes entregados por los productores, sin otra preocupación que cumplir el compromiso dentro del plazo, pues su vencimiento podía implicar la pérdida de las asignaciones afectadas.

Como resultado de ello, el informe de la Junta al referirse a este aspecto expone: “Los estudios recibidos presentan en general defectos de forma y de fondo que han hecho difícil su evaluación y, en algunos casos, aun la han imposibilitado. Se han hecho esfuerzos en el caso de muchos de ellos, que van más allá del ámbito de la evaluación de proyectos, puesto que hubo prácticamente que rehacerlos con base en algunos datos que se daban en los mismos, pero que estaban mal usados o mal relacionados. Estos defectos se pueden atribuir a dos causas principales: 1) no observancia de las pautas y 2) falta de conocimientos adecuados para la ejecución de proyectos”. Al referirse al primer punto se expresa: “Se ha llegado a la conclusión que las pautas, en muchos de los estudios: a) no han si-

do leídas; b) han sido ignoradas; c) han sido arbitrariamente interpretadas; han sido parcialmente seguidas o íntegramente sustituidas por otras ajenas a las de la Junta”.

La meticulosa elaboración de las pautas para alcanzar los objetivos buscados hacía aun más criticable la falta de preocupación de las autoridades nacionales para controlar su cumplimiento en términos medianamente aceptables. Fueron tan malos los estudios entregados, que al finalizar el informe se intenta la siguiente clasificación porcentual:

— Estudios no analizables en primera instancia:	11%
— Estudios sin análisis de mercado adecuado:	30%
— Estudios sin costos fabriles confiables:	37%
— Estudios sin análisis económico financiero adecuado:	51%
— Estudios no evaluables por falta de información:	66%

A pesar de lo duro del informe para las autoridades nacionales, las delegaciones aceptaron tácitamente su responsabilidad y en el Informe Final de la Reunión recomendaron a la Junta presentar a la Comisión estos antecedentes “que demuestran una situación de general incumplimiento en casi todos los Países Miembros de la mayoría de los compromisos que consagra el Programa, con el fin de que la Comisión adopte las medidas que considere más adecuadas para evitar que el único Programa Sectorial de Desarrollo Industrial aprobado hasta la fecha se vea desnaturalizado en la forma que está sucediendo en la actualidad” ^{192/}.

En relación al problema específico de la información, los delegados se comprometieron a remitir a la Junta a la mayor brevedad la información adicional solicitada por ésta.

Al considerar los problemas de orden general, los delegados encomendaron a la Junta apurar la presentación de la propuesta para la incorporación de Venezuela al Programa y buscar fórmulas para renegociar o retirar en forma conjunta las concesiones otorgadas en la ALALC para resguardar la eficacia de las asignaciones. Asimismo, se recomendó el estudio del problema de las zonas francas y puertos libres y el establecimiento por parte de la Corporación Andina de Fomento de líneas de financiamiento para el comercio subregional.

El ambiente de optimismo que provocó esta reunión fue de corta duración y la “luna de miel” fue más aparente que real. Las conversaciones bilaterales no tuvieron éxito o sencillamente no llegaron a efectuarse. Los incumplimientos aumentaron y comenzaron a menudear las acciones de retaliación de parte de la mayoría de las autoridades nacionales. La Junta persistió en su afán de cooperación con los países y cumplió las tareas que

192/ Documento CMM/LL/Informe Final. 16 de agosto de 1975.

había recomendado el Comité Metalmecánico. En diciembre de 1975, presentó a la Comisión un documento acerca de la incorporación de Venezuela al Programa Metalmecánico que no llegó a ser considerado porque había comenzado la crisis relacionada con el término de la reserva para programación y el vencimiento de los plazos en materia arancelaria. La Junta no pudo presentar una propuesta sobre esta materia pues el artículo 28 de la Decisión 70 dispone que la inclusión en ella de medidas que signifiquen compartir o retirar asignaciones ya otorgadas en la Decisión 57 requiere de la aceptación previa del país afectado y ello había resultado imposible lograr. En consecuencia, se recurrió al expediente de presentar un informe con una posible propuesta ^{193/}.

La Junta, por recomendación del Comité, organizó reuniones microsectoriales para establecer los requisitos específicos de origen de los productos del Programa. Participaron los productores subregionales y en general sus resultados fueron altamente positivos.

Tercera Reunión del Comité Metalmecánico

Se inició el 23 de abril de 1976 y su principal objetivo era conocer el resultado de las recomendaciones formuladas en la reunión previa y, especialmente, lo relativo al cumplimiento de compromisos por los países. La Junta dió cuenta de las acciones realizadas y señaló no haber recibido ninguna información acerca de las reuniones bilaterales para solucionar problemas específicos.

El Comité reconoció que se habían producido avances positivos en relación a la situación anterior pero expresó "su profunda preocupación por la subsistencia de incumplimientos que aún persisten y en especial por las diversas dificultades, principalmente de tipo administrativo, que no permiten el pleno aprovechamiento de las asignaciones de la Decisión 57".

Los elementos más resaltantes de esta reunión fueron:

- La reacción de las delegaciones ante el Informe de la Junta fue nuevamente positiva pues se tradujo en un llamado de atención a los países y a la propia Comisión. Este último consistió en una reiteración de la preocupación del Comité "por la dilación que se ha producido en lo que respecta a la discusión a nivel de la Comisión de la incorporación de Venezuela a la Decisión 57, cuyo atraso provoca incertidumbre en la materialización de proyectos de dicha Decisión y de las expectativas de los Países Miembros que participan en ella y de Venezuela".
- Chile no participó como consecuencia de los problemas que afectaban el proceso y expresó su intención de no concurrir a ninguna reunión que no estuviese destinada a solucionar tales problemas.

^{193/} Este es un ejemplo de los casos en que la Junta se ve obligada a forzar la interpretación de una norma comunitaria para buscar una salida positiva a un problema que amenazaba el resultado del Programa. La Decisión 70 es tal vez la que mayor número de inconsecuencias jurídicas contiene, como resultado de las transacciones hechas para lograr su aprobación.

- Venezuela participó en calidad de observador.
- Bolivia expresó su preocupación por la falta de receptividad del Comité para considerar sus problemas en el aprovechamiento de sus asignaciones, como consecuencia del aliento que otorgaban ciertos países a producciones competitivas o por la falta de apertura de sus mercados para producciones bolivianas.

Los reclamos por incumplimiento que había recibido la Junta hasta esa fecha eran:

- Doce contra Perú, presentados por Bolivia (4), Colombia (7) y Chile (1);
- Cuatro contra Chile, presentados por Perú;
- Dos contra Ecuador, presentados por Perú; y
- Uno contra Colombia, presentado por Perú.

Uno de los reclamos más interesantes fue el planteado por Colombia con motivo de una licitación abierta por las autoridades peruanas para el abastecimiento de material quirúrgico a sus hospitales. A pesar de que la oferta colombiana era la mejor, tanto en condiciones de precio como calidad, la decisión fue en favor de una firma nacional. La Junta recibió la reclamación e hizo traspaso de ella a las autoridades peruanas y éstas respondieron que la mayoría de los productos objeto de la licitación eran de goma, y en consecuencia no estaban incluidos en el Programa Metalmeccánico. La Junta respondió que, de acuerdo con las especificaciones incluidas en el Anexo VII de la Decisión 57 que aprobó el Programa y con las normas arancelarias vigentes, los productos licitados estaban dentro del Programa aun cuando no fuesen metálicos. Las autoridades peruanas declararon que llevarían el asunto ante la Comisión, pero ello no sucedió jamás ^{194/}.

Demostando un alto espíritu de cooperación, los delegados acordaron buscar solución a los problemas específicos de cada país a través de reuniones bilaterales que se iniciaron en esa misma oportunidad. El resultado de estas consultas se haría conocer a la Junta para que ésta lo comunicara oficialmente a los países respectivos.

Cuarta Reunión del Comité Metalmeccánico

Se celebró el 21 y 22 de marzo de 1977 con una agenda por demás restringida, en la cual destacaban ciertas observaciones acerca del alcance de las asignaciones de aparatos de corte y seccionamiento y de avionetas.

El primer punto fue incluido en la Agenda a petición de Bolivia ya que, a juicio de esa delegación, las limitaciones de voltaje y amparaje de esas asignaciones no permitían un desarrollo adecuado de las unidades

^{194/} La interpretación peruana carecía de asidero pues los productos estaban individualizados en el Programa. Asimismo, Perú tenía una asignación de productos no metálicos, como es gran parte de los instrumentos de dibujo y trazado.

pertinentes. La posición boliviana fue apoyada por Ecuador, que comparte la referida asignación con Bolivia, en el sentido de que era necesario corregir el error cometido y que en ningún caso se estaba planteando una renegociación de la Decisión 57. Los demás países se opusieron a una revisión de los términos de la mencionada asignación y Venezuela señaló que ésta era lo suficientemente amplia como para ser debidamente aprovechada.

Ante la imposibilidad de llegar a ningún acuerdo, se concluyó por reproducir en el informe del Comité las opiniones anteriores.

En lo relativo a las avionetas, se conoció un informe de la Junta en el cual se explicaban los antecedentes que motivaran su asignación a Colombia y el porqué de la amplitud de sus términos. Esta opinión fue rebatida por Bolivia y Perú y el primero de los nombrados presentó un documento denominado "Resultados negativos de la aplicación de la Decisión 57 —Aerodinós— del Acuerdo de Cartagena en la aviación boliviana y decisión de la autoridad aeronáutica de Bolivia".

El documento en cuestión es una pieza digna de atención pues no sólo demuestra desconocimiento del Programa Metalmecánico sino, además, parece que sus autores desconocían también los principios esenciales del Acuerdo de Cartagena. En una parte de ese documento se expresa que "adquirir exclusivamente la producción colombiana significa enfrentarse a una muy restringida limitación de modelos y disponibilidad en términos cuantitativos". Luego señala que los precios colombianos son más altos que los norteamericanos y que, además, no ofrecen posibilidad de equipos opcionales muy necesarios o a elección del comprador.

Pero donde el referido documento alcanza su máxima expresión es cuando dice "la industria aeronáutica cuarto pilar fundamental del poder aéreo, es un patrimonio nacional no negociable, consecuentemente el derecho de establecer nuestra propia industria, nos asiste desde el año 1917, en que la aptitud del trabajador boliviano fue demostrada desde esa fecha, cuando se construyó el primer avión. En virtud de la decisión 57 sobre esta materia, el montaje de nuestra industria ha quedado paralizado". Agrega "Bolivia es un país pacifista pero, bajo el concepto enunciado de: "si quieres la paz prepárate para la guerra", tenemos la preocupación de buscar la versatilidad del diseño de nuestras aeronaves, que podrían ser artilladas para el empleo que en cualquier momento fuera necesario". Concluye el documento boliviano haciendo un llamado a la comprensión de los delegados de los demás países para que, "en consideración al retiro del Acuerdo de Cartagena de la República de Chile, se plantee la renegociación de asignaciones que compense el rechazo que hace la representación de Bolivia, para continuar dentro de la Decisión 57 (en lo que corresponde a aerodinós)".

Otro elemento interesante de esta Reunión fue el llamado de atención que hizo la Junta por la crítica situación en que se encontraba la fábrica de triconos petroleros de Bolivia, al no haber podido colocar sus productos en el mercado subregional. Entre los hechos que afectaban la asignación mencionada, la Junta señaló las concesiones en la ALALC, la existencia de plantas de triconos en el Perú y Venezuela y la falta de agresividad comercial de la empresa productora.

Apreciación general de la marcha del Programa

Producciones desarrolladas ^{195/}

De un total de 72 unidades asignadas, 55 tenían carácter exclusivo, 15 eran compartidas entre dos países y 2 entre tres. La situación por país en diciembre de 1977 era la siguiente:

- Bolivia.
Asignaciones recibidas: 9 exclusivas y 1 compartida;
Producciones iniciadas: 2 (compresores y motocompresores y triconos para uso petrolero)
- Ecuador.
Asignaciones recibidas: 10 exclusivas y 1 compartida;
Producciones iniciadas: 4 (brocas helicoidales, instrumentos de medida y control, relojes y prensas hidráulicas);
- Colombia.
Asignaciones recibidas: 14 exclusivas, 7 compartidas con un país y 2 con dos;
Producciones existentes al inicio del Programa: 14;
Ampliación de plantas existentes: (avionetas)
Nuevas producciones: 4 (máquinas de molinería, terminadoras de superficie, aparatos de odontología e instrumental médico quirúrgico).
- Perú.
Asignaciones recibidas: 16 exclusivas, 7 compartidas con un país y 2 con dos;
Producciones existentes al inicio del Programa: 11
Ampliación de plantas existentes: 2 (motores trifásicos y transformadores)

Nuevas producciones: 8 (máquinas para empacar, máquinas para la industria de aceites, brocas para minería, bombas para expendio de combustible, aparatos de corte y seccionamiento, instrumentos de dibujo y cálculo, recipientes para gases y telares manuales y bombas de inyección).
- Chile. ^{196/}
Asignaciones recibidas: 6 exclusivas, 14 compartidas con un país y 2 con dos;
Producciones existentes al inicio del Programa: 13;
Ampliación de plantas existentes: 1 (compresores herméticos para refrigeración);
Nuevas producciones: 3 (rectificadores, aparatos de corte y seccionamiento de más de 1.000 vs, instrumentos de medida).

195/ JUN/di 194/Rev. 5, 31 de marzo de 1978. Informe de la Junta sobre el avance de las producciones en el Programa Sectorial de la Industria Metalmeccánica.

196/ Se incluye la información existente a la fecha del retiro de Chile.

Tal como era de prever, los países más desarrollados estaban en condiciones de aprovechar de inmediato las ventajas del Programa y de materializar las asignaciones en producciones a corto plazo. Los dos menores no contaban con la infraestructura necesaria y estaban obligados a dedicar los primeros años a crear las condiciones que hicieran posible la posterior iniciación de producciones.

Por otra parte, la calidad de exclusivas de las asignaciones de Bolivia y Ecuador les daban un mejor punto de partida pues la falta de competencia subregional les permitía elegir con calma la tecnología más adecuada a las necesidades del mercado. La iniciación de dos nuevas producciones en Bolivia y tres en Ecuador demostraron que el tratamiento preferencial estaba bien enfocado, especialmente en el primero de los casos. Bolivia era el que más problemas tenía para conseguir el apoyo externo que requería el desarrollo de sus proyectos, motivo por el cual la materialización de dos asignaciones tenía un carácter muy positivo.

Impresión global

Al analizar el período comprendido entre la aprobación del Programa y diciembre de 1977 se llega a la conclusión de que los resultados obtenidos están muy lejos de responder a las expectativas cifradas en sus primeros cinco años de desarrollo.

Entre los resultados positivos se pueden mencionar:

- El incremento del intercambio subregional de productos metalmecánicos. De 1.6 millones de dólares en 1973 pasó a 3,7 millones en 1974 y a 7,3 en 1975.
- La creación de vínculos directos entre empresarios subregionales y la constitución de dos empresas binacionales; una con capitales ecuatorianos y peruanos para la fabricación de brocas helicoidales (INDACO) y la otra con participación ecuatoriana y colombiana para la fabricación de compresores.
- Las reuniones microsectoriales para la fijación de requisitos específicos de origen fueron una interesante experiencia de participación del sector empresarial en las labores de la Junta.
- La iniciación de nuevas producciones como resultado del Programa: dos en Bolivia, tres en Colombia, tres en Chile, tres en Ecuador y ocho en Perú.

Aparte de los hechos que complotaron en contra de la programación sectorial en general, en el caso específico de este Programa se produjeron algunas situaciones que afectaron negativamente su desarrollo:

- Falta de respaldo de las autoridades nacionales que se tradujo en la aplicación de una variada gama de restricciones al intercambio y en el atraso o incumplimiento de diversas obligaciones.
- Falta de promoción del Programa a nivel local.

- Incumplimiento del compromiso de no incentivar producciones asignadas a otro país, (aparatos de corte y seccionamiento, relojes, herramientas neumáticas y motores eléctricos).
- Desconfianza del sector empresarial acerca de la verdadera existencia del mercado ampliado.
- Falta de definición del mercado venezolano en el futuro del Programa. Esta circunstancia adquirió mayor trascendencia después del retiro de Chile pues el mercado venezolano pasó a representar en la mayoría de los casos entre el 40 y 50 por ciento del total.
- El cierre de la planta de triconos recientemente instalada en Bolivia constituyó un duro golpe a las aspiraciones de ese país. Entre las causas que lo motivaron pueden mencionarse: existencia de plantas en otros países, falta de cumplimiento de las normas del Arancel Externo Común, existencia de inventarios apreciables de esos productos en varios países y la insuficiente promoción por parte de los productores bolivianos ^{197/}.

Causas similares a las señaladas ponían también en peligro algunas de las producciones ecuatorianas recién iniciadas.

- Las reuniones microsectoriales que se destacaron como elemento positivo y ejemplo de participación empresarial, fueron discontinuadas a partir de 1975.
- Los resultados de la ampliación de sus políticas económicas nacionales impidieron a ciertos países utilizar los beneficios del Programa en la forma prevista. La aplicación de la Ley de Industrias en el Perú y los radicales cambios experimentados en Chile entre 1970 y 1975 dejaron a las industrias de esos países en la imposibilidad de preocuparse del mercado ampliado. Los empresarios tuvieron que defender su subsistencia a nivel interno y dejar de lado todo lo que no fuese el problema inmediato de adaptarse a las nuevas condiciones locales. Chile fue el más perjudicado en este aspecto puesto que su infraestructura industrial lo habilitaba para ser uno de los más beneficiados durante los primeros años del Programa. La ausencia de los productos chilenos en el mercado subregional fue suplida eficazmente por Colombia que se constituyó en el gran beneficiado.
- El Comité Metalmeccánico fue altamente ineficiente en el desempeño de su cometido y ni siquiera logró aprobar su propio reglamento. Sólo se ha reunido en cuatro oportunidades durante el curso de cinco años y la cuarta no habría tenido lugar si no hubiese sido forzada por el problema de las avionetas. Su escaso poder de decisión y la falta de interés de los gobiernos lo transformaron en un foro sin repercusión a nivel nacional que en nada contribuyó a solucionar la gran cantidad de problemas existentes.

^{197/} Informe Final del Comité en su IV Reunión. 22 de marzo de 1977.

Hay una gran diferencia entre la labor de control que debe realizar la Junta por encargo del Acuerdo y la administración de los Programas Sectoriales. Incluso la labor de los gobiernos debería tener un carácter secundario en este aspecto, limitándose a cooperar en la promoción y desarrollo de sus objetivos. En el Comité Metalmeccánico debería haber una participación decisiva del sector productivo tendiente a asegurar la consecución de sus objetivos. Su experiencia en el desarrollo industrial y el pragmatismo con que acostumbran a adoptar decisiones serían elementos esenciales para asegurar la buena marcha del Programa.

En un seminario celebrado en agosto de 1977, en Cartagena (Colombia), bajo los auspicios de la Escuela Empresarial Andina y Fedemetal, el sector productivo colombiano analizó el Programa Metalmeccánico y señaló:

- Existía desconfianza empresarial para impulsar las asignaciones debido, entre otras causas, a la incertidumbre que plantea el incumplimiento de las Decisiones;
- La ausencia de estadísticas a nivel subregional impide evaluar los resultados del Programa;
- Las concesiones otorgadas en el marco de la ALALC vulneran la efectividad de las asignaciones.
- El incumplimiento de la Decisión 57 por casi todos los Países Miembros es causa de preocupación para los empresarios, lo que hace apremiante la creación del Órgano Jurisdiccional del Acuerdo;
- La carencia de un estatuto de compras oficiales a nivel subregional disminuye la efectividad de las asignaciones pues su participación en cada mercado nacional es muy apreciable.

Actualización de la Decisión 57

En cumplimiento de la Decisión 105, la Junta elaboró un documento para actualizar la Decisión 57 y lo sometió a la consideración de un grupo de Expertos Gubernamentales en marzo de 1977.

En ese documento se incluyó el análisis de la participación de Venezuela en el Programa, el retiro de Chile, la incorporación de productos que estaban en reserva y ciertas modificaciones necesarias para su perfeccionamiento. Se incluyó también el articulado del Proyecto de Decisión respectivo.

El análisis del documento de la Junta en esa reunión fue muy preliminar y se pudo advertir que iba a resultar difícil de lograr su aceptación. El tema no se volvió a tocar hasta el Vigésimo Período de Sesiones Ordinarias celebrado en Caracas en diciembre de 1977. En esta ocasión sólo se procedió a designar un Grupo de Trabajo para analizar los planteamientos de la Junta.

En un comienzo se temió que la mayor resistencia iba a estar de parte de Venezuela, país en el cual existía producción de virtualmente todos los

productos objeto del Programa. Sin embargo, Bolivia planteó la posición más dura exigiendo una revisión total del Programa y su reformulación en términos más favorables para ese país.

¿Es justificable esta posición boliviana frente al Programa? ¿La falta de materialización de las asignaciones obedece a que son inadecuadas para ese país o hay otras razones?

El problema de Bolivia frente a la programación conjunta es profundo pues son muchos los elementos que juegan en contra, aparte de problemas de orden estructural. Juan Pereira Fiorilo ^{198/} en un editorial del diario "Presencia" de La Paz, el 25 de abril de 1975, expresó que las aspiraciones bolivianas en el Programa no están reflejadas en los rubros que se le concedieron pero que eso era resultado del sistema de negociación que opera en el Grupo Andino, conforme al cual las asignaciones dependen en gran medida de la capacidad negociadora de los Países Miembros. Según Pereira, el problema más grave ha sido la imposibilidad de lograr interesar a los inversionistas extranjeros para que se instalen en Bolivia a cooperar con capital y tecnología en el desarrollo de sus asignaciones. El gobierno había invertido 2,5 millones de dólares para hacer un estudio de factibilidad de las producciones metalmeccánicas pero no había conseguido ninguna respuesta favorable de parte de las empresas propietarias de tecnología, a pesar de haber dictado una ley de inversiones muy favorable y de enviar misiones de alto nivel a recorrer los círculos internacionales. La cooperación de la Junta y la Corporación Andina de Fomento no habían sido tampoco capaces de quebrar lo que el editorial calificó de "bloqueo" contra Bolivia. Pereira expresó también que el gobierno es responsable de falta de interés en definir una posición oficial y clara para tratar de colaborar en la solución de ese problema.

Por último, señaló que la desaparición del espíritu integracionista de los países andinos y el crecimiento de una corriente de un provincialista nacionalismo eran hábilmente manejadas por los intereses transnacionales de carácter económico que se oponen al proceso de liberación industrial de esos países para seguir manteniéndolos como simples proveedores de materia prima.

PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PETROQUIMICA

Incorporación al derecho interno

La Decisión 91 fue aprobada el 29 de agosto de 1975 pero aún no está en aplicación en todos los países, por cuanto Bolivia y Ecuador no la han incorporado a su derecho interno.

Perú tardó 8 meses en hacerlo (Ley 12460 de abril de 1976); Venezuela un año (Decretos 1725, 1726 y 1727 de agosto de 1976) y Colombia 15 meses (Decretos 2696 y 2465 de noviembre de 1976).

^{198/} Juan Pereira fue representante de Bolivia ante la Comisión.

En el Acta Final de la Cuarta Reunión Ordinaria del Comité Petroquímico, la delegación de Bolivia manifestó "la decisión política de no poner en vigencia la Decisión 91 mientras no se solucionen para Bolivia los problemas que actualmente enfrenta dentro del proceso de integración, específicamente aquellos que emanan de las Decisiones 28 y 57, la solución en el tratamiento a los pesticidas, una reformulación de la Decisión 91 o alternativamente una programación en el tiempo de los productos asignados y su posición en el sentido de no abrir su mercado al comercio subregional mientras no tenga producción comercial exportable. En concreto, remarcó que una vez que se resuelvan estos problemas Bolivia dictará las normas internas correspondientes para incorporar en su ordenamiento legal la Decisión 91"^{199/} .

La delegación de Ecuador explicó que estaban muy avanzados los trámites para la incorporación de la Decisión 91 en su ordenamiento legal.

Las delegaciones restantes expresaron su preocupación ante la decisión de no incorporar el Programa en el ordenamiento legal de Bolivia basada en la existencia de problemas no relacionados con la Decisión 91. La gravedad de los hechos expuestos hacía necesario poner el asunto en conocimiento de la Comisión.

Avance de las asignaciones

Para ilustrar este aspecto se reproduce el cuadro resumen entregado por la Junta en la Cuarta Reunión del Comité Petroquímico (cuadro No. 1).

Cumplimiento de compromisos

Existen en el Programa varios compromisos cuyo cumplimiento no es posible determinar por ahora, motivo por el cual este análisis se centrará en los relativos al Programa de Liberación, Arancel Externo Común y Normas de Fomento a las Exportaciones.

a) El Programa de Liberación ha sido cumplido en forma aceptable por Colombia y Venezuela, con los alcances siguientes:

- Colombia mantiene un 20% de gravámenes para tres productos asignados al Ecuador y no ha cumplido en cinco casos la obligación de alzar sus gravámenes a la importación de productos originarios de países no favorecidos con la asignación respectiva.
- Venezuela mantiene en ocho casos gravámenes inferiores a los que corresponde aplicar a importaciones originarias de países no favorecidos con la asignación respectiva. Asimismo, no había cumplido con la segunda reducción de gravámenes aplicables a los productos no asignados.

El Decreto Ley peruano que puso en aplicación interna la Decisión 91 incluyó una frase señalando que el Programa de Liberación sólo favorecerá a los demás Países Miembros cuando éstos comuniquen la incorporación

^{199/} Documento C. PQ/IV/Acta Final. 10 de marzo de 1977.

Cuadro No. 1

PROGRAMA PETROQUIMICO ANDINO CUADRO RESUMEN DEL AVANCE DE LAS ASIGNACIONES

CULMINACION DE LA ETAPA:	PLANTAS DE PRODUCTOS INTERMEDIOS Y FINALES				
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
1. Operación Normalizada		<ul style="list-style-type: none"> - Negro de Humo - Cloruro de Etileno y cloruro de vinilo - Cloruro de Polivinilo (Susp.) y Cloroacetato - P/Etileno y Baja Densidad - P/Estirenos - Caprolactama - Anhídrido Ftálico 		<ul style="list-style-type: none"> - Negro de Humo - Fibras Acrílicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Negro de Humo - P/Estirenos - Anhídrido Ftálico - Clorofluorometanos
2. Puesta en Operación					<ul style="list-style-type: none"> - P/Etileno Baja Densidad - Negro de Humo (A) - P/Estirenos (A)
3. Construcción y Montaje				<ul style="list-style-type: none"> - Negro de Humo (A) - Alcohol Isopropílico 	<ul style="list-style-type: none"> - Resinas de PVC
4. Compra de Equipo y Materiales					
5. Definición Ingeniería de Detalle					<ul style="list-style-type: none"> - Alcohol Isopropílico
6. Definición Ingeniería Básica				<ul style="list-style-type: none"> - Fibras Acrílicas (A) 	
7. Definición Tecnológica de Proceso					
8. Decisión de Materializar					<ul style="list-style-type: none"> - P/E Alta Densidad

NOTA: (A): Ampliación

de la Decisión a sus legislaciones nacionales y en vías de reciprocidad. La Junta comunicó a las autoridades peruanas que la última parte de esta disposición contravenía la Decisión 91, pues establecía una condición de vigencia no prevista en ella que limitaba un compromiso internacional.

Perú dió respuesta a la Junta en la Cuarta Reunión Ordinaria del Comité Petroquímico limitándose a expresar que su posición en esa materia no coincidía con la de la Junta. El país mantuvo su posición y con ello hizo imposible la evaluación del cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

b) En materia de Arancel Externo Común el Programa contiene dos compromisos: aplicar gravámenes no inferiores a los del Arancel Externo Común a producciones verificadas por la Junta y acercarse gradualmente a ellos en los demás casos. Según la evaluación realizada por la Junta, en febrero de 1977 ^{200/} se habían verificado 50 producciones y los incumplimientos por país eran los siguientes:

— Bolivia:	En producciones verificadas:	43
	En las demás:	104
— Colombia:	En producciones verificadas:	35
	En las demás:	126
— Ecuador:	En producciones verificadas:	49
	En las demás:	112
— Perú:	En producciones verificadas:	00
	En las demás:	153
— Venezuela:	En producciones verificadas:	00
	En las demás:	135

Los incumplimientos señalados en esta materia difieren en cuanto a sus características y en relación con el daño que puedan hacer al Programa. En Bolivia y Ecuador el incumplimiento era consecuencia de no haber incorporado el Programa en su legislación interna. No obstante, ese hecho —aparte de ser un incumplimiento aun más grave— no quita el carácter de incumplimiento específico respecto al Arancel Externo Común ya que la Decisión 91 está vigente dentro de la subregión.

En el caso de Colombia hay 25 incumplimientos en los que la diferencia es sólo de 0,5%. Lo malo está en que la mayor parte de sus incumplimientos (127) consisten en la mantención de gravámenes inferiores a los del Arancel Externo Común.

El caso peruano es el inverso pues en un sólo caso mantiene un gravamen inferior al Arancel Externo Común y todos los restantes son superiores. Aun cuando existe un incumplimiento al no acercarse en la forma prevista, éste resulta favorable a la subregión pues confiere un margen de preferencia mayor.

^{200/} Documento C. PQ/IV/dt 3. 28 de febrero de 1977.

Venezuela se encuentra en una situación intermedia pues mantiene gravámenes inferiores a los del Arancel Externo Común en 52 casos. No obstante, al igual que Perú, había cumplido estrictamente en el caso de las producciones verificadas que son las que realmente interesan.

c) Normas de Fomento a las Exportaciones. El artículo 30 de la Decisión 91 prohíbe la aplicación de exenciones, rebajas o devoluciones de gravámenes como medida de fomento a las exportaciones. Por excepción, autoriza su uso cuando se trata de exportaciones a terceros y previa comprobación por la Junta de que el abastecimiento de insumos subregionales es insuficiente.

Las informaciones recogidas por la Junta demostraron que Colombia, Perú y Venezuela seguían utilizando diferentes sistemas de fomento en contravención con la citada disposición de la Decisión 91, con los consecuentes perjuicios a la producción subregional y los riesgos de eventuales problemas en la competencia comercial ^{201/}.

Apreciación general

El Programa Petroquímico cuya negociación ha sido, hasta ahora, la más prolongada, comenzó a experimentar tropiezos a partir del momento de su firma. En el capítulo correspondiente se indicó que su aprobación fue un hecho esencialmente político y que sus características se apartan en gran medida de la idea de un Programa Sectorial concebido conforme a los objetivos que persigue el Acuerdo. La existencia de un desbalance tan considerable entre las posibilidades de los Países Miembros para desarrollar esta industria debieron haber bastado para disuadir a la Comisión de su intención de aprobar un esquema con participación general. La existencia de dos países con abundantes materias primas y recursos financieros frente a otros con escasas materias primas y con gravísimos problemas para desarrollar una industria que requiere de grandes inversiones, debieron ser una causa suficiente para enmendar rumbos en el seno de los organismos comunitarios.

En el Seminario de Financiamiento y Promoción Internacional del Programa Petroquímico Subregional efectuado en septiembre de 1977, la Junta presentó un documento en el que señala que las inversiones que deben realizarse hasta 1984 dentro del Programa ascienden a 2.847 millones de dólares. De ellos 549 corresponden a Bolivia, 416 a Colombia, 502 a Ecuador, 737 a Perú y 641 a Venezuela.

Se indicó que el financiamiento debía provenir de los países industrializados proveedores de tecnología y de organismos internacionales. Para ello se plantearon diversas actividades de promoción internacional del Programa.

Para que la respuesta del sector financiero internacional sea positiva es necesario que exista confianza en el desarrollo del Programa y lo sucedido hasta ahora no contribuye precisamente a ello.

^{201/} Documento citado.

La abundancia de atrasos e incumplimientos no son píldoras fáciles de tragar para los norteamericanos y europeos. Si grave es la posición boliviana de sujetar el cumplimiento de sus obligaciones a elementos ajenos al Programa, también lo es el atraso ecuatoriano, si se considera que la facultad legislativa en dicho país está en manos del Poder Ejecutivo y el responsable de la integración es miembro del gabinete con gran influencia en las decisiones oficiales.

Por otro lado, hay que pensar en lo remoto de las expectativas bolivianas para obtener ayuda financiera participativa. Si a la natural reticencia de los inversionistas extranjeros ante los problemas estructurales bolivianos se agrega la desnaturalización del Programa con la introducción de las plantas para terceros, va a ser difícil encontrar quien quiera aventurarse a correr los riesgos de un mercado ampliado tan precario y en el que participa uno de los mayores productores de petróleo del mundo.

Al revés de lo sucedido en el Programa Metalmecánico, el Comité Petroquímico ha demostrado agilidad y deseo de trabajar. Ha celebrado cuatro reuniones y patrocinado la realización de seminarios sobre Olefinas y Aromáticos y sobre Transferencia y Desagregación de Tecnología. Asimismo, tuvo activa participación en la realización de un estudio para identificar la situación de oferta y demanda de bienes de capital en la subregión para el Programa Petroquímico, como también en el relativo a las oportunidades de exportación de productos del sector a mercados mundiales.

No obstante, subsisten aún problemas que es necesario resolver para que su acción sea verdaderamente efectiva. Es menester establecer coordinación más estrecha a nivel de cada país entre las entidades que participan en el Comité y facilitar las comunicaciones directas entre ellos. Los organismos de contacto ya cumplieron su papel en la fase de elaboración del Programa y deben delegar en el Comité las funciones que son propias de éste. Las personas que componen el Comité deben ser de alto nivel y representatividad nacional.

Actualización de la Decisión 91

Al igual que lo sucedido con el Programa Metalmecánico, el retiro de Chile obligó a la Junta a presentar una nueva Propuesta para redistribuir las asignaciones chilenas. Aun cuando se suponía que esta actualización era más sencilla que la del Metalmecánico, pues Venezuela formaba parte de este Programa, las objeciones de Bolivia recayeron en ambas situaciones y tornaron muy difícil su aprobación.

EL MERCADO AMPLIADO

El mercado ampliado previsto en el Acuerdo debía perfeccionarse en 1980, después de un período transitorio durante el cual se iría estableciendo un margen de preferencia subregional en forma anual y automática. El Protocolo de Lima postergó la fecha final hasta 1983 o introdujo algunas variaciones en las modalidades del Programa de Liberación y en el Arancel Externo Mínimo Común y Común.

La falta de información estadística y las apreciables diferencias que resultan al utilizar las cifras proporcionadas por los países impiden sacar conclusiones definitivas acerca del intercambio comercial intrasubregional y del funcionamiento del Programa de Liberación. En un trabajo realizado por un funcionario del Departamento de Política Económica de la Junta se hizo un análisis de las estadísticas de comercio exterior en el periodo 1974-1977 y una estimación preliminar del comercio intrasubregional para 1977. Se utilizaron estadísticas de importación entregadas por los países en valores FOB y se comparó la información del país exportador con la que existía en los importadores. Como generalmente surgen diferencias cuando se utilizan fuentes diversas, como sería el comparar la información de operaciones registradas con operaciones realizadas, en este análisis se recurrió a información de la misma naturaleza. De este modo, las cantidades finales deberían coincidir necesariamente.

Resultaron substanciales diferencias entre las cifras proporcionadas por el exportador y las de los importadores. En 1974 la divergencia alcanzó el 81,8%.

Las diferencias más acentuadas se dieron en los casos de Bolivia, Colombia y Venezuela. Por ejemplo, en las informaciones bolivianas figuraba una exportación de 14 millones de dólares a Ecuador en 1974, mientras este último registraba en ese año, importaciones de Bolivia por sólo 40 mil dólares.

Eliminar totalmente las diferencias es muy difícil porque una serie de circunstancias influyen para que así sea. Pueden resultar del cambio de año entre la exportación y la importación en el caso de mercaderías que demoran en llegar a destino o pueden ser consecuencia de importaciones parciales que se llevan a cabo en un mismo documento de internación, en cuyo caso toda la importación va a aparecer al momento de cerrarse el referido documento con la última importación parcial. Es necesario armonizar el uso de estadísticas para que éstas puedan servir con mayor provecho a las necesidades subregionales.

A pesar de las limitaciones señaladas, es posible analizar algunos aspectos del intercambio comercial subregional.

a) Su incremento ha sido el más dinámico producido en los esquemas de integración latinoamericanos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La existencia del nuevo mercado se tradujo en un comercio creciente y diversificado en el cual las importaciones no tradicionales tuvieron destacado papel en el período 1969-1976. En este lapso, el crecimiento de las exportaciones intrasubregionales alcanzó a 552% y pasó de 170 a 939 millones de dólares, incluyendo la participación de Chile y Venezuela. Este auspicioso resultado pudo ser incluso mucho mejor de no mediar la aparición de factores externos e internos a partir de 1975. Entre los primeros se pueden mencionar el impacto de la recesión mundial, la inflación y los crecientes problemas de endeudamiento externo que en el caso de los Países Miembros sobrepasaba los 10 millones de dólares. A ello habría que agregar los siguientes factores internos.

- incumplimientos y atrasos en las normas sobre desgravación interna y Arancel Externo Mínimo Común.
- la falta de aplicación de la Decisión 49 permitió a los gobiernos seguir utilizando libremente su legislación de fomento industrial, haciendo aun más precaria la existencia del Arancel Externo Mínimo Común;
- la aplicación de trabas de todo tipo al intercambio comercial y a las cuales ya se ha hecho referencia anteriormente;
- la inexistencia de líneas permanentes de transporte entre los puertos subregionales y el consiguiente encarecimiento del intercambio;
- los graves problemas de balanza de pagos que experimentaron algunos países durante largos períodos (caso de Chile y Perú) que los obligaron, a veces, a fijar cuotas mínimas de importación a pesar de la casi nula existencia de divisas.

b) El mejoramiento de la eficiencia productiva como consecuencia de la creación del mercado ampliado produjo también un incremento del intercambio con el resto de los países de la ALALC, que se había mantenido a un nivel más o menos constante durante el período 1965-1969 con un promedio de exportaciones de 196 millones de dólares. Esas exportaciones pasaron de 231 millones en 1969 a 1.279 millones en 1975 y las importaciones desde la ALALC subieron de 342 millones en 1969 a 712 millones en 1975.

Estos resultados demuestran que el funcionamiento del Grupo Andino benefició a la integración latinoamericana en el aspecto comercial y cuán infundados eran los temores en contrario.

c) La carencia de información y la falta de adecuación de la nomenclatura arancelaria para analizar el intercambio comercial a nivel de producto hacen igualmente difícil analizar por separado cada una de las modalidades del Programa de Liberación. El sólo examen de las cifras sería incapaz de explicar, por ejemplo, las causas del incremento de comercio intrasubregional de los productos que no estaban cumpliendo el Programa de Liberación, sea porque están en la nómina de reserva para programación, por estar en las listas de excepciones de los países o por ser exportaciones de los demás a Bolivia y Ecuador sin ventajas de ninguna especie porque estos dos países no iniciaban aún el cumplimiento del Programa de Liberación. Al examinar estos tres rubros se advierte que:

- Las exportaciones intrasubregionales de productos reservados para programación subieron de 4 millones en 1969, a 12 millones en 1972, y a 124 millones en 1974;
- Las exportaciones de productos de la desgravación automática que estaban en listas de excepciones subieron de 6 millones en 1969 a 17 millones en 1972, y a 49 millones en 1974;
- Los productos exportados por los demás países a Bolivia y Ecuador, sin goce de liberación, sumaban 22 millones en 1969, subieron a 32 millones en 1972 y a 84 millones en 1974;

- Venezuela adhirió en 1973 y sólo comenzó a participar en forma efectiva al año siguiente, razón por la cual en las cifras anteriores no ha sido considerado. Incluyendo su participación en el año 1974, las exportaciones de productos reservados llegarían a 51 millones, los de productos exceptuados a los 142 millones y los destinados a Bolivia y Ecuador sin liberación alcanzarían a 190 millones.

Sumados estos tres rubros de exportaciones en 1974 aparecen 383 millones de dólares que no podrían ser atribuidos al Programa de Liberación. ¿Qué explicación cabe al respecto? En este punto el autor se aparta de las consideraciones que se han hecho sobre esta materia en diversos trabajos anteriores, para aducir algo que normalmente se descarta o no se toma en cuenta por considerarse tal vez poco académico. No cabe en este caso buscar explicaciones complicadas sino que es menester recurrir al sentido común y hacer uso de la fe que es necesario tener cuando se participa en un proceso que pretende utilizar en conjunto los medios disponibles para alcanzar el bien común.

El comercio exterior es un verdadero campo de batalla en el que se utiliza todo tipo de armas, lícitas o ilícitas, para sacar el mejor partido posible de las necesidades de los demás. Sin entrar a plantear ahora las imperfecciones de un mercado formado por países que compiten en un nivel relativamente similar, surge la pregunta de cuál es la causa de un aumento de exportaciones intrazonales caracterizado especialmente por abarcar exportaciones no tradicionales de los Países Miembros, particularmente en el caso de Colombia y el Ecuador. ¿Es que los países andinos se volvieron de pronto filántropos y decidieron abrir sus mercados por razones de buena voluntad o se trata de productos que han ganado mercado como consecuencia de su mejor calidad o más bajo precio a nivel internacional? ¿O las empresas multinacionales utilizan el mercado ampliado para su exclusivo beneficio, como se ha hecho en los Acuerdos de Complementación de la ALALC?

Ninguna de estas alternativas es aplicable a la mayor parte de estos productos.

Existe un antecedente que podría dar algo de luz en el caso de ciertas producciones muy específicas cuyo intercambio fue el resultado de reuniones binacionales, más conocidas como Comisiones Mixtas. Estas Comisiones Mixtas que se llevan a cabo una o dos veces al año por pares de países, no tienen nada que ver con el Acuerdo de Cartagena desde el punto de vista institucional y su existencia y funcionamiento han sido exclusiva iniciativa de los gobiernos respectivos. Aun cuando no están concebidas ni contempladas en el Acuerdo, han dado positivos resultados para solucionar, en más de una oportunidad, problemas que pudieron transformarse en severos escollos para la marcha de la integración. Durante el gobierno de la Unidad Popular en Chile las Comisiones Mixtas chileno-boliviana y chileno-ecuatoriana contribuyeron en buena medida a facilitar la concertación de acuerdos que evitaron que la difícil situación de Chile desembocara en una declaratoria de incompatibilidad que lo habría marginado del proceso.

No obstante, la razón fundamental es la existencia misma del Acuerdo y el convencimiento —o la necesidad de estar convencidos— de que iban a funcionar sus mecanismos y se iban a alcanzar sus objetivos. No puede explicarse de otra manera que países con facultad de exonerar de gravámenes la importación de productos como los que se analizan, no utilicen esa herramienta para adquirirlos en otros países a menor precio, con mayor calidad y en mejores condiciones financieras. Para que esto suceda es necesario que exista otro elemento de mayor trascendencia.

Se suele decir que la venta de carne o azúcar de un país a otro si bien comienza a producirse después de la vigencia del Acuerdo, no es relevante como resultado pues el país adquirente estaba de todas maneras obligado a comprarlas. Se olvida que ese país la adquiría con anterioridad de otro oferente en mejores condiciones, y se produjo, en consecuencia, una deliberada sustitución de importación en beneficio subregional.

c) El tratamiento preferencial en favor de Bolivia y Ecuador a través del Programa de Liberación mostró su fase más positiva en los productos que forman la nómina de apertura inmediata. Esta modalidad del Programa de Liberación fue la que mostró mayor dinamismo durante el período 1969-1974 pues ascendió desde 291 mil dólares a 23,6 millones de exportaciones conjuntas. Ecuador aprovechó mejor esta ventaja al aumentar sus exportaciones en valor y en diversificación. En 1974 las ventas ecuatorianas ascendieron a 18,5 millones de dólares y sus principales mercados fueron Colombia y Perú. Sus mayores ventas estuvieron concentradas en productos manufacturados y agroindustriales. Bolivia no supo aprovechar las ventajas recibidas y concentró sus exportaciones en estaño metálico y whisky.

El distinto grado de aprovechamiento del mercado ampliado como consecuencia de las ventajas especiales consagradas en el Programa de Liberación muestra que la situación boliviana difiere considerablemente de la ecuatoriana y que este mecanismo no es el más adecuado para solucionar los problemas de Bolivia.

ARMONIZACION DE POLITICAS ECONOMICAS Y COORDINACION DE PLANES DE DESARROLLO

COMPROMISOS DEL ACUERDO

Los compromisos establecidos sobre la materia en el Capítulo III del Acuerdo son:

a) Adopción de una estrategia de desarrollo subregional. Este es un compromiso para el cual no existe plazo y sólo se fijan sus metas fundamentales:

- Acelerar el desarrollo económico de los Países Miembros en condiciones de equidad.
- Incrementar la generación de ocupación.

- Mejorar la posición de los Países Miembros y de la subregión en su conjunto desde el punto de vista del comercio exterior y del balance de pagos.
- Superar los problemas de infraestructura que limitan actualmente el desarrollo económico.
- Reducir las diferencias existentes entre los Países Miembros.
- Lograr un mejor aprovechamiento de los progresos científicos y tecnológicos y fomentar la investigación de estos campos.

Todas son metas de largo alcance y coinciden en cierta medida con los objetivos esenciales del Acuerdo.

b) Adopción de un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área. Esta es también una obligación a largo plazo, pero difiere de la anterior en que el Acuerdo establece que, para tal efecto, los Países Miembros iniciarían inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales. La inmediatez de la obligación se ratifica al disponer el mismo artículo ^{202/} que ese proceso se cumplirá paralela y coordinadamente con el de formación del mercado subregional. Como este último comienza a aplicarse de inmediato y contempla modalidades de cumplimiento progresivo, se entiende que el proceso de coordinación y armonización debe tener características similares.

Su desarrollo deberá hacerse, según el Acuerdo, utilizando los siguientes mecanismos, entre otros:

- Un régimen de programación industrial.
- Un régimen especial para el sector agropecuario.
- La planificación de la infraestructura física y social.
- La armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la subregión o de fuera de ella.
- Una política comercial común frente a terceros.
- La armonización de métodos y técnicas de planificación.

Para que este compromiso no quedase en el aire, el Acuerdo encomendó a la Comisión establecer los procedimientos y mecanismos de carácter permanente necesarios para lograr esa coordinación y armonización y señaló fechas para los casos más importantes.

a) Antes del 31 de diciembre de 1970 deberían haberse aprobado:

- los procedimientos y mecanismos referidos en el párrafo anterior, y

^{202/} Artículo 26.

- el régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros, sobre marcas, patentes, licencias y regalías.
- b) Antes del 31 de diciembre de 1971 deberían aprobarse:
 - el régimen uniforme de las empresas multinacionales; y
 - las directivas para la armonización de las legislaciones de fomento industrial.
- c) Antes del 31 de diciembre de 1972, los Países Miembros debían poner en práctica un programa de armonización de sus instrumentos y mecanismos de comercio exterior.

CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS

La armonización de políticas y la coordinación de planes de desarrollo constituyen mecanismos básicos del proceso andino, pero hasta ahora se ha avanzado muy poco en esta materia. La inmediata iniciación de un proceso de coordinación y armonización prevista en el Acuerdo no ha pasado de ser una aspiración, a pesar que, según opinión de Francisco Villagrán, este es uno de pocos compromisos perentorios del Acuerdo que los países están obligados a cumplir aun cuando no exista acción posterior de los órganos comunitarios.

La coordinación de planes nacionales no ha sido considerada hasta la fecha y la armonización de políticas sólo ha avanzado formalmente en las materias en las cuales el Acuerdo ha establecido plazo fijo, aun cuando una de ellas no ha sido tampoco cumplida: la aprobación y puesta en práctica de un programa de armonización de mecanismos e instrumentos de comercio exterior.

En 1977, la Junta publicó un folleto acerca de los hechos y realidades del Grupo Andino y en él señala los avances en materia de armonización. Según ese documento, lo más importante es la aprobación de las siguientes Decisiones:

- Decisión 24, sobre tratamiento a las inversiones extranjeras.
- Decisión 40, que aprobó el Convenio sobre Doble Tributación entre los Países Miembros y el Convenio Tipo para celebrar acuerdos con terceros países.
- Decisión 46, sobre empresas multinacionales.
- Decisión 45, que fija normas para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia entre los Países Miembros.
- Decisión 49, que contiene las directivas para armonizar las legislaciones de fomento industrial de los Países Miembros.
- Decisión 51, que aprobó la nomenclatura arancelaria común NABANDINA).
- Decisión 56, que reglamenta el transporte internacional por carretera.

- Decisión 84, que aprueba las bases para la política tecnológica subregional.
- Decisión 85, que aprueba el reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial.

En el informe que entregó la Junta en noviembre de 1977 acerca del cumplimiento de los compromisos por parte de los Países Miembros, ^{203/} señala lo siguiente en relación con estas Decisiones sobre armonización de políticas:

- a) La Decisión 40 no estaba vigente pues no había sido aprobada por Colombia.
- b) La Decisión 49 no había sido incorporada en su derecho interno por ningún País Miembro.
- c) La Decisión 56 no había sido incorporada al derecho interno de Ecuador.
- d) La Decisión 85 sólo había sido incorporada al derecho de Ecuador.

Respecto a las cinco Decisiones restantes habría que señalar:

- a) La Decisión 24 estaba siendo aplicada en forma muy parcial y diferente, según las diversas interpretaciones que utilizaban los organismos nacionales competentes. Incluso, en algunos países el referido organismo no estaba funcionando o lo hacía en forma absolutamente desconectada de los aspectos relativos a tecnología y propiedad industrial, lo que limitaba seriamente sus posibilidades. Virtualmente todos los países habían utilizado la facultad establecida en su artículo 44 de exceptuar los sectores del capítulo tercero de la obligación de transformación de las empresas respectivas. Por otra parte, las modificaciones introducidas a partir del retiro de Chile —y con esa excusa— afectaron algunos de los elementos básicos del Régimen Común en la forma señalada en el capítulo IV de este trabajo.
- b) La Decisión 46 demoró cuatro y medio años en ser puesta en vigencia y no había sido utilizada hasta 1978;
- c) La Decisión 84 no estaba siendo utilizada adecuadamente y sólo funcionaban los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico. No se desagregaba la tecnología importada ni se hacían investigaciones conjuntas y el control de la importación lo ejercía un organismo distinto del de la Decisión 24 y, generalmente, totalmente desligados entre ambos.

En resumen los avances en materia de armonización son escasos desde el punto de vista formal y virtualmente inexistentes en sus aspectos operativos.

Lo único que merece destacarse en esta materia, aun cuando se encuentra en etapa preliminar, es la formación del Fondo Andino de Reservas. Fue creado por un convenio suscrito en Caracas en noviembre de 1976 y tiene por objetivo:

^{203/} Documento COM/XXIII/di 2. 23 de noviembre de 1977.

- Acudir en apoyo de las balanzas de pagos de los Países Miembros otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros.
- Contribuir a la armonización de las políticas, monetarias, cambiarias y financieras de los Países Miembros.
- Mejorar la liquidez de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los Países Miembros.

Este es un importante elemento para iniciar la armonización de este tipo de políticas, aun cuando es conocida la reticencia de los Bancos Centrales Nacionales para limitar sus amplísimas atribuciones. Ello se vió reflejado al tener que crearse el Fondo por un convenio especial suscrito en una sede distinta de la del Acuerdo en lugar de seguir la fórmula normal de aprobación por la Comisión mediante Decisión y la posterior suscripción del respectivo convenio.

PROGRAMAS ANDINOS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO

Esta herramienta creada por la Decisión 84, constituye uno de los logros más relevantes del proceso andino y debe ser en el futuro fuente de grandes progresos para la subregión.

Desde su creación, en 1974, se han aprobado tres programas: del cobre, de la madera y de alimentos. Los dos primeros han rendido frutos muy satisfactorios que han sobrepasado las expectativas cifradas en ellos. El tercero, aprobado recientemente, promete transformarse en un instrumento inmejorable para solucionar uno de los problemas más graves que afecta a la mayor parte de la población andina.

Los proyectos que ya están funcionando han demostrado que existe en la subregión material humano capaz de asimilar y adaptar tecnologías foráneas con gran rapidez y han probado a las autoridades nacionales que la inversión en este tipo de actividades es altamente rentable desde todo punto de vista. La capacitación mediante la participación activa en proyectos específicos ha producido notables efectos, en un plazo bastante corto.

ESTUDIO INTEGRAL DE LA MADERA PARA CONSTRUCCION

De los cuatro proyectos aprobados por la Decisión 86, el más importante es el Estudio Integral de la Madera para la Construcción y en él han centrado sus esfuerzos tanto la Junta como los países participantes. Su realización contempla cuatro fases, la primera de las cuales se cumplió en un lapso de 30 meses.

El presupuesto inicial se estimó en 2,4 millones de dólares, de los cuales un millón sería aportado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá, y el resto por los propios países. Contrariamente a lo que suele ocurrir en este tipo de proyectos, los países eleva-

ron voluntariamente su participación en una suma cercana a los 200 millones de dólares.

Durante la primera fase se estudiaron alrededor de 100 especies forestales (20 por país) con el fin de determinar sus propiedades físicas y mecánicas y realizar ensayos de secado, preservación y durabilidad natural, trabajabilidad, vigas y columnas; investigaciones sobre uniones estructurales y diversos trabajos sobre diseño arquitectónico y estructural.

Logros de la primera fase

Durante los primeros 30 meses se obtuvieron resultados de diversa índole:

a) Capacitación. Como resultado de los trabajos realizados pueden señalarse los siguientes:

- Se entrenaron 42 ingenieros, arquitectos y técnicos de los Países Miembros en laboratorios de la subregión y del exterior, utilizando cursos prácticos intensivos.
- Como resultado de lo anterior, se formaron en cada país grupos interdisciplinarios que están colaborando en las actividades del Proyecto.
- Se logró normalizar la actividad de los laboratorios subregionales con patrones metodológicos comunes. Esto permite comparar e intercambiar resultados de manera aún no lograda en países desarrollados como Inglaterra, Francia y Alemania.
- Se comprobó que la subregión cuenta con personal capaz de desarrollar tecnologías propias o adaptar las importadas a las condiciones locales para producir sus equipos de trabajo.

b) Manuales y cartillas para el uso de la madera. Su objeto es entregar a los profesionales que trabajan en la construcción los elementos que les permitan conocer en toda su dimensión las posibilidades que tiene la madera, material que se utilizaba en forma sumamente inadecuada. Los trabajos publicados son:

- Cartilla Elemental para la Construcción con Madera, cuyo objeto es difundir el uso de ese elemento como material de construcción entre el público en general. Esta experiencia se efectúa por primera vez en el mundo.
- Cartilla para la Construcción con Madera, destinada a divulgar el uso de la madera entre los técnicos interesados en actuar en este campo.
- Manual de Identificación de Especies Forestales, que describe las características morfológicas, organolépticas y anatómicas de 105 especies.
- Tablas de Propiedades Físico-Mecánicas (humedad, contracción, flexión, compresión, etc...).
- Características de trabajabilidad (cepillado, moldurado y taladrado).

- Sistema Andino de Clasificación de Maderas para Uso Estructural (SACLAME). Posibilita la introducción de gran número de especies al mercado de la construcción y simplifica la comercialización y empleo de la madera como material de construcción.
- Manual Andino de Diseño para Madera Tropical.

Para facilitar su uso, estos documentos incluyen dibujos explicativos y gráficos de fácil comprensión a todo nivel.

c) Instalación en Lima de un laboratorio de la Junta para investigación y entrenamiento. Lo realizado hasta ahora ha sido:

- Diseño y construcción del laboratorio, con una inversión de 77 mil dólares.
- Diseño, fabricación y montaje de los siguientes sistemas de ensayo:
 - ensayo estático y dinámico de elementos estructurales (vigas, columnas, pie derechos, etc....).
 - ensayo estático y dinámico de componentes de edificaciones de madera (bastidores, tijerales, muros, etc....):
 - ensayo estático y dinámico de estructuras y edificaciones íntegras (casas, módulos estructurales):
 - ensayos de intemperismo y envejecimiento de componentes, elementos, estructuras y edificaciones íntegras de madera.

Gran parte de los elementos utilizados para establecer estos sistemas fueron diseñados dentro del proyecto y sus componentes fabricados en el Perú. Especial mención merecen la mesa vibradora para probar resistencias y los marcos de carga, cuyo costo comparativo con productos importados resultó muy inferior. En el caso de los marcos, el producto elaborado en Perú bajo dirección del equipo que maneja el proyecto tuvo un costo igual a la octava parte de los productos importados.

Como siempre sucede en estos casos, los proveedores extranjeros trataron por todos los medios de colocar sus productos y cursaron invitaciones a diversos miembros del equipo de la Junta para ver sus productos en el país de origen. La decisión de los profesionales encargados de llevar adelante su experiencia y el firme respaldo del jefe del Programa, Marcelo Tejada, permitió alcanzar el éxito anotado. Con posterioridad, algunas firmas extranjeras han demostrado interés en adquirir la tecnología desarrollada por este grupo de trabajo del Proyecto. En muchas partes del mundo se están realizando experiencias en el campo de la madera pero muy pocos pueden exhibir resultados tan espectaculares como los obtenidos en la subregión en tan corto tiempo.

F. J. Keenan, ingeniero especializado en construcción con madera y profesor asociado en la Facultad de Arquitectura y Ciencias de la Madera de la Universidad de Toronto, ha estado siguiendo el Programa con gran interés. En una visita que realizó a Lima en septiembre de 1977 se mostró

muy entusiasmado con las perspectivas futuras del Proyecto y afirmó que la dedicación, el talento y el entusiasmo de todos los que trabajan en el proyecto son notables y es de esperar que algunas áreas de investigación del mismo incluso sobrepasen a las similares canadienses que se ejecutan pausadamente ^{204/}. Hay que anotar que Canadá es uno de los países en donde existe mayor preocupación por el tema.

La Segunda Fase

La segunda fase del estudio integral de la madera consta, a su vez, de tres etapas: la primera destinada a realizar actividades de preparación y continuación; la segunda contempla propuestas técnicas para llegar al diseño de elementos y sistemas estructurales, y la tercera destinada a investigar y comprobar en laboratorio los materiales y componentes propuestos en la anterior.

El costo asciende a US\$3.318.608, de los cuales US\$1.585.370 corresponden a aportes de los Países Miembros.

La duración de esta fase será de aproximadamente treinta meses y sus distintas etapas se cumplirán en algunos casos en forma paralela. Los estudios abarcarán 10 especies forestales adicionales a las 20 investigadas en cada país en la primera fase y estarán destinados fundamentalmente a estudiar tecnologías para el uso de elementos constructivos sobre la base de piezas y elementos de madera, propuestos y diseñados especialmente para la construcción de viviendas.

PROYECTOS DE DESARROLLO TECNOLOGICO EN EL AREA DEL COBRE

El Programa de Desarrollo Tecnológico aprobado por las Decisiones 86 y 87 consta de tres proyectos: extracción de cobre mediante una solución ácida (ácido sulfúrico y chatarra de fierro); extracción por lixiviación ácido-bacteriana y recuperación del cobre a través del intercambio iónico y electrodeposición.

Los tres proyectos están destinados a la obtención de cobre de residuos de baja ley cuya extracción por medios tradicionales es demasiado costosa. En Bolivia y Perú existe gran cantidad de minerales submarginales no aprovechados por limitaciones tecnológicas. El Programa está destinado a preparar personal y llevar a cabo las instalaciones técnicas que permitan la utilización y perfeccionamiento en forma autónoma de tecnologías adecuadas para ese tipo de explotación.

Aparte de las sumas aportadas por los países participantes, la Junta gestionó y obtuvo del gobierno de Alemania Federal US\$600.000 en calidad de ayuda no reembolsable. Al obtenerse este apoyo se produjo un hecho que casi motivó el desistimiento del gobierno alemán pues éste condicionaba el aporte a que cualquier problema que se presentara en relación

^{204/} Carta Informativa oficial de la Junta No. 68 de septiembre de 1977.

con el uso de los fondos en cuestión debía ser sometido a los tribunales alemanes. La Decisión 24 prohíbe entregar a tribunales distintos de los nacionales todo asunto relacionado con la inversión extranjera o transferencia de tecnología pero nada dice respecto a las donaciones. No obstante, la Junta consideró que el espíritu era el que debía primar y manifestó que no podría aceptar tal condición. El gobierno alemán demostró gran comprensión y deseo de cooperar, retirando la citada condición.

Desarrollo del primer proyecto

En el proyecto de lixiviación con ácido sulfúrico y cementación con chatarra de hierro sólo tomó parte Bolivia. La primera etapa duró 29 semanas y sirvió para entrenar un grupo interdisciplinario de doce personas.

Se inició el proyecto con un seminario en el cual se analizó una planta tipo con base en una memoria técnica elaborada por profesionales chilenos pertenecientes al Instituto Tecnológico de ese país. Luego se procedió a efectuar pruebas de laboratorio, para cuyo efecto se llevaron a Chile muestras del mineral existente en las minas de Corocoro de Bolivia y se sometieron a análisis y pruebas de lixiviación.

Con el fin de capacitar a los expertos bolivianos se procedió luego a un entrenamiento en las plantas chilenas y se escogieron minas de tamaño y características diferentes. Se dividió el grupo boliviano de manera que pudieran convivir realmente con los técnicos y operarios chilenos en sus actividades cotidianas. Cada grupo trabajó tres semanas en cada una de las plantas escogidas.

Las plantas seleccionadas fueron:

- Planta Brillador, empresa privada de la pequeña minería que utiliza elementos más bien rudimentarios, producto de la inventiva local. La chatarra de hierro que se usa consiste en gran parte en lata de tarros vacíos, virutas, lata oxidada en general, etc. Los tambores rotatorios son de alerce y forros de eucalipto.
- Planta Ojancos de Copiapó, empresa privada de la mediana minería y altamente mecanizada. Utiliza chatarra gruesa y limpia y reactores rotatorios.
- Planta Carolina de Michilla, en Antofagasta. Esta es una empresa mixta con capitales privados y estatales y tiene un sistema de operación automático que comienza a actuar al recibir la señal de arranque y completa el ciclo sin intervención externa del personal. Fue diseñada y construída por dos ingenieros chilenos.

El entrenamiento en planta concluyó con una mesa redonda en la que se ampliaron y clarificaron conceptos y se pidió a cada grupo hacer un diseño propio de planta con base en lo aprendido.

El informe del Comité Contratante al finalizar esta primera etapa señaló:

- El personal participante respondió ampliamente a los requerimientos de esta fase.
- El programa fue cumplido estrictamente.
- La transferencia de conocimientos ha sido totalmente lograda.
- Los participantes están capacitados para diseñar y desarrollar las plantas de Coro-Coro y Litoral, como consecuencia de la aplicación del principio de desagregación de la Decisión 84.

La segunda etapa de este proyecto contempló la evaluación de las reservas de los yacimientos de Umacoya Central y el estudio de los sistemas de explotación de minerales en sólido, desmontes, relaves y veneros existentes en las minas de Coro-Coro, Américas Unidas y Anaconda para abastecer la planta de hidrometalurgia que se va a instalar en Coro-Coro, con una capacidad diaria de 600 toneladas de mineral y 2% de cobre.

También se completaron los trabajos de laboratorio en molienda, flotación, lixiviación y sedimentación de minerales provenientes de Coro-Coro.

Los estudios e investigaciones permitieron al personal técnico boliviano concluir el diseño de la planta, demostrando en forma por demás pragmática los beneficios derivados del proyecto.

Avances del segundo proyecto

La mayor parte del cobre en minerales de rechazo o submarginales se encuentra en forma de sulfuros parcialmente solubles en ácidos. A comienzos de los años cincuenta, se descubrió la *Thiobacillus Ferrooxidans*, bacteria capaz de oxidar los sulfuros a la forma de sulfato soluble. Las condiciones en que debe operar la lixiviación son diferentes en todas las minas, lo que obliga a diseñar en cada oportunidad la pila a utilizar y su modo de operación.

El programa planteó la preparación de personal en labores que van desde el trabajo de laboratorio hasta la construcción y operación de lixiviación en los botadores.

La duración prevista fue de 141 semanas y en ese período debía prepararse un grupo compuesto en cada país por cuatro profesionales y dos técnicos laborantes.

Los trabajos de laboratorio se realizaron en la Oroya, Perú y Oruro en Bolivia, con equipo donado por el gobierno alemán. En las labores de ambos laboratorios se está produciendo un verdadero proceso de complementación: en Perú se investiga el comportamiento de muestras mineras bolivianas y en Oruro se entrena a profesionales peruanos.

Avance en el Perú

En dieciocho meses de operación del proyecto, se instalaron en Perú tres laboratorios para investigación sobre lixiviación bacteriana e inter-

cambio iónico. En el laboratorio de La Oroya se realizaron los estudios de los minerales de baja ley provenientes del yacimiento de Toromocho y se diseñó y construyó una instalación semi-industrial de lixiviación bacteriana en pilas y una planta de cementación que empezó a operar en septiembre de 1977. La etapa de laboratorio se concluyó en 6 meses y se inició de inmediato un plan piloto. Para montar las pilas de mineral en esa etapa piloto, los expertos peruanos desaguaron una laguna situada a 4.500 metros de altura y apisonaron su fondo con tierra y lo impermeabilizaron, dejando una extensión útil de aproximadamente 20.000 metros cuadrados. Una vez apilado el mineral se procede a rociarlo con solución con bacterias preparadas en laboratorio. A un costado se construyó una chimenea que sirve de recipiente y de la cual sale un túnel de 200 metros. Allí son nuevamente purificadas por el proceso de intercambio iónico y se produce el cobre por electrodeposición.

La planta piloto inició sus operaciones tratando por lixiviación bacteriana una pila de 25.000 toneladas de mineral. En noviembre de 1978 debe entrar en funciones una segunda pila de 75.000 toneladas.

Los primeros resultados, obtenidos a comienzos de 1978, demostraron que la aplicación de la lixiviación bacteriana baja los costos de producción en alrededor de 30%, en relación a los medios tradicionales de extracción. Toromocho pasó así a constituirse en una prueba más de los beneficios que están percibiendo los países que participan en los Programas Andinos de Desarrollo Tecnológico.

Avance en Bolivia

En Bolivia el proyecto se encuentra en la etapa de laboratorio y han concluido los muestreos de relaves y la evaluación de reservas. Se siguen realizando experimentos de lixiviación química bacteriana y electroquímica de semi-conductores aplicados a concentrados de diversas minas.

Seminario de Arequipa

Entre el 30 de mayo y el 25 de junio de 1977, se llevó a cabo en Arequipa un seminario sobre "Intercambio Iónico" en el que participaron ingenieros y científicos de las principales empresas mundiales de tecnología para la extracción de cobre por solventes. Entre los participantes estaba la Shell International de Holanda, Krupp de Alemania, General Mills y Cipro Corporation de Estados Unidos, Acorga Imperial Chemical de Inglaterra, y la Universidad de Bradford de Gran Bretaña.

Al final del seminario se destacó la extraordinaria labor que está desarrollando el Grupo Andino en esta materia y el gran potencial con que cuentan los Países Miembros para desarrollar este tipo de tecnologías. Joseph Massam, ingeniero de Acorga Imperial Chemical expresó que "el nivel de información expuesto fue el más alto que se puede obtener a nivel mundial respecto a la recuperación de cobre por solventes. Ahora son los participantes de Perú y Bolivia los que deben sacar el máximo provecho de estos conocimientos". "No hay razón —agregó— para que los países andi-

nos no avancen rápidamente como resultado de la información obtenida en simposios como éste”.

Los 42 ingenieros y expertos bolivianos y peruanos que participaron en el seminario lo calificaron como uno de los hechos más sobresalientes acaecidos en esa área y felicitaron a la Junta por la iniciativa y en particular al ingeniero Luis Soto, funcionario de la Junta encargado del Programa.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

En el curso de este trabajo se ha analizado en detalle el papel que han cumplido los órganos del Acuerdo durante estos años transcurridos desde su entrada en vigor, y es necesario concluir que su desempeño no ha estado a la altura de los requerimientos del proceso. A juicio del autor, dos son las causas que motivan esta situación: el inadecuado funcionamiento de los órganos existentes y la ausencia de un órgano contralor de la legalidad de los actos comunitarios.

INADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS EXISTENTES

La Comisión

El Acuerdo le dió a la Comisión el carácter de órgano máximo y le confirió amplísimas facultades legislativas para decidir en todas las materias que se consideren de interés común.

Los primeros representantes fueron designados por consideraciones de orden principalmente personal. La trascendencia de las Decisiones a adoptarse en los dos primeros años y su posible invento en las políticas nacionales indujeron a los gobiernos a elegir personas que conocieran a fondo el tema por haber participado en la negociación del Acuerdo y que, además, contasen con pleno respaldo político al más alto nivel.

Asimismo, con el objeto de facilitar su labor se les designó también jefes o directores de los organismos nacionales de contacto con la Junta. Dichos organismos se colocaron bajo la dependencia del ministerio que cada país consideró más adecuado y, en algunos casos, sus funciones se encomendaron a reparticiones públicas que ya tenían a su cargo los asuntos relacionados con la ALALC. Es interesante resaltar, sin embargo, la diferencia de enfoque entre aquellos gobiernos que colocaron ese organismo bajo la dependencia del ministerio de Relaciones Exteriores, por estimar que se trataba de un problema de política exterior, y los que consideraron más importante el aspecto económico y entregaron su dirección al ministerio encargado de tales asuntos.

La mayor parte de las personas que habían participado en las negociaciones del Acuerdo en forma más o menos permanente, pasó a formar parte de la Junta y los restantes se incorporaron a los organismos nacionales de contacto. La doble función de representante ante la Comisión y jefe del organismo nacional de contacto resultó apropiada para iniciar los tra-

bajos, pero luego quedó firme y pasó a constituir un grave inconveniente en la marcha futura del proceso. Los cambios de gobierno hicieron que los nuevos representantes perdieran las características que habían llevado a la designación de los primeros. Al perderse la relación personal directa que existía entre ellos y las autoridades del más alto nivel desapareció el ascendiente político de la Comisión a nivel nacional y comenzó a tomar forma una fuerte resistencia de otros sectores con mayor influencia y poder de decisión. Hubo ministros de Estado que consideraron inaceptable verse obligados a cumplir compromisos contraídos por personas jerárquicamente inferiores y dependientes de otros ministerios, especialmente por el hecho de no haber sido consultados al momento de redactarse las instrucciones para negociar en la Comisión.

El nivel de la Comisión comenzó a deteriorarse en 1974 y su incapacidad para resolver problemas incidió notoriamente en la culminación de la crisis de 1976. Esta pérdida de facultades del órgano máximo fue señalada en su oportunidad por algunos de los propios representantes.

Ya se explicó en el capítulo sobre la crisis cómo Reynaldo Figueredo, de Venezuela, y Jorge Parodi, de Perú, expresaron su preocupación ante la pasividad de la Comisión para enfrentar los problemas que ponían en peligro la existencia misma del proceso.

La falta de receptividad a estos llamados demostró que la Comisión no estaba capacitada para actuar en esos momentos y obligó a los ministros encargados del tema en cada país a actuar personalmente en calidad de representantes titulares.

Al referirse a este hecho en el Encuentro de Lima, Francisco Rosales se preguntaba: “¿qué ocurre con los elementos personales de la Comisión? ¿qué pasó desde el año 1973 ó 1974 que se ha venido retardando peligrosamente el cumplimiento del proceso? ¿es que para manejar el problema de la salida de Chile hubo que dar otro nivel a la Comisión, pero cuando se terminó de tratarlo nuevamente se volvió a un nivel anterior?”. Destacó Rosales el peligro que existía en la dilación en la toma de Decisiones por parte de la Comisión. “Se convocan reuniones —dijo— que se inician en la mañana y luego se declaran cuartos intermedios larguísimos que nadie sabe para qué son ni cuánto duran. No se quiere entrar de frente y tomar las cosas en forma adecuada y ello se traduce en la pérdida de confianza en el proceso de integración”.

En esa misma ocasión, Raúl Arbeláez expresó que la Comisión resbalaba en sus actuaciones cuando no existía un total respaldo político en los países. Señaló que, en su carácter de exmiembro de la Comisión, veía con tristeza cómo ésta había perdido elementos que antes tenía y se había llegado a aprobar recomendaciones a sus gobiernos en circunstancias que se trataba de plenipotenciarios debidamente facultados para adoptar posiciones definitivas. Ello contrasta con el gran respaldo político de los primeros cuatro años.

Germánico Salgado expresó también su preocupación al señalar que en las dos o tres reuniones siguientes de la Comisión debían tomarse deci-

siones acerca del programa automotor, el cumplimiento de compromisos y el Tribunal de Justicia. De lo contrario volvería a presentarse en los países andinos el más profundo desánimo.

Para que la Comisión cumpla el papel que el Acuerdo le confiere, es imprescindible que se espere una transformación sustancial en su constitución y funcionamiento. En su carácter de órgano máximo, debe estar plenamente facultada para adoptar decisiones que no sean objetadas a nivel nacional en razón de la falta de competencia de quienes las aprueban.

La creación de ministerios ad-hoc y la coexistencia de niveles muy dispares entre los representantes son una seria limitante al ejercicio de sus funciones. Sería más recomendable que la Comisión funcionara a nivel de ministros de Relaciones Exteriores en atención a la alta posición política que tienen en todos los Países Miembros. Los temas de naturaleza específica correspondientes a otras carteras ministeriales serían tratados por los ministros respectivos, quienes actuarían ante la Comisión con el carácter de plenipotenciarios. Al concentrar las materias según la competencia de los ministros, se podría reducir el número de reuniones de la Comisión y poner término a la inconveniente práctica de citarla tantas veces como problemas existan frente al problema de turno. El abuso en el número de reuniones conduce fatalmente a quitar importancia a los fracasos que ocurren al tratar los temas de la agenda y a postergar indefinidamente su consideración, porque siempre habrá oportunidad de volver sobre el tema en algunas de las innumerables reuniones que tienen lugar cada año.

La Junta

La labor cumplida por la Junta durante los cuatro primeros años fue trascendental para la marcha del proceso. Ya se ha dicho que difícilmente pudo elegirse a tres personas más adecuadas para cumplir la ardua misión de echar a caminar los distintos mecanismos del Acuerdo dentro de los plazos señalados.

Las aptitudes personales de sus miembros se vieron muy bien complementadas con la cooperación técnica de su personal, constituido por un pequeño grupo de personas de reconocida capacidad y plenamente identificadas con el ideal integracionista. A ello habría que agregar la existencia de una Comisión de muy alto nivel y el decidido apoyo político de los Países Miembros.

La adhesión de Venezuela y el cambio de gobierno de Chile en 1973 provocaron importantes modificaciones en las características señaladas anteriormente. A partir de 1974, se inicia una creciente pugna entre la Comisión y la Junta que termina por desgastar a ésta en sus desesperados esfuerzos por evitar la descomposición del proceso. No sólo descende el nivel de la Comisión sino, además, se rompe la armonía en la que habían actuado ambos organismos hasta entonces. Los reclamos por incumplimientos se hacen cada vez más frecuentes y la Junta se ve impedida de actuar por carecer de atribuciones efectivas para velar por la marcha del proceso.

Los cambios de gobierno, la desaprensiva rotación de representantes en la Comisión, los incumplimientos, la falta de incorporación de la variable integración en los planes y políticas nacionales señalaron que también se había perdido otra de las características esenciales para que el proceso camine adecuadamente: el apoyo político de los gobiernos. A este aspecto se hará referencia en detalle más adelante.

En consecuencia, de los factores favorables existentes en un comienzo, sólo subsistió la capacidad de la Junta y su personal. No obstante, esta capacidad también comenzó a desgastarse en batallas destinadas a apagar incendios —como se indicó en diversas oportunidades— en lugar de destinarse a la consecución de objetivos más importantes y urgentes. Los problemas de la Decisión 24, Arancel Externo Mínimo Común y Programa de Liberación ocuparon gran parte de los esfuerzos de la Junta, aun cuando los mayores problemas provinieron de las interminables dificultades planteadas por todos los países para avanzar en la programación conjunta.

Los permanentes cambios de posición y la falta de capacidad decisoria de los representantes prolongaron las negociaciones en inútiles reuniones de expertos gubernamentales que sólo tenían por objeto dar la impresión de seguir avanzando en los distintos temas. En la mayoría de los casos se trataba de encontrar soluciones políticas y no técnicas.

En 1975, la acción de la Junta decayó notoriamente y la Comisión pasó a tomar las riendas del proceso en forma casi total. Se acentuaron los problemas al acercarse el término del período de reserva para la programación y la fecha de aprobación del Arancel Externo Común y los países optaron por marginar a la Junta y buscar fórmulas de transacción eminentemente políticas.

Los nuevos miembros de la Junta asumieron en el preciso momento en que el proceso estaba en su más grave crisis. Esto los movió a adoptar una actitud pasiva frente a las negociaciones. No obstante, la nueva Junta tuvo la virtud de elegir la ocasión más adecuada para salir en defensa del Acuerdo, en circunstancias que los representantes habían perdido la esperanza de encontrar solución y parecía que el proceso entraría en un período de estancamiento definitivo. Aun cuando la aprobación de la Decisión 100 fue sólo un respiro en medio del problema, ella permitió llegar a la posterior solución a través del Protocolo de Lima e hizo posible mantener unidos a cinco de los seis países en discordia.

A partir de esa fecha, la acción de la Junta ha sido erróneamente pasiva, a juicio del autor, y ha pasado a un definitivo segundo plano en la marcha del proceso. La aprobación del Programa Automotor virtualmente al margen de la Junta y la forma en que se desvirtuaron sus objetivos originales son prueba fehaciente de lo expresado. De la filosofía implícita en la Propuesta 45 poco queda en la Decisión 120.

En el Encuentro de Lima, Gustavo Fernández sostuvo que era preciso fortalecer a la Junta. “No se puede permitir bajo ningún argumento —expresó— que los intereses de corto plazo de los grupos de presión de los

Países Miembros ahoguen el interés del conjunto que la Junta representa por mucho que disfracen sus verdaderas intenciones con frases pomposas relacionadas con el carácter político de las negociaciones entre los Estados Miembros y la naturaleza técnica de la Junta”.

La mayor parte de los representantes ante la Comisión desea que la Junta mantenga una actitud pasiva que les permita negociar con entera libertad. Anteriormente se expresó que ese criterio habría primado en la selección de los miembros de la última Junta. Lo que resulta extraño es que hayan participado de esa posición los dos países menores, precisamente los más beneficiados con el accionar de la Junta, la cual en más de una oportunidad ha jugado un importante papel en defensa de sus aspiraciones.

La Junta que asumió en marzo de 1976 abandonó muchas de las buenas prácticas de la anterior y mantuvo algunos de sus errores. Entre estos últimos el más criticable es el haber seguido jugando el destino del proceso a una sola carta: el Programa Automotor. Por mucho que la Comisión hubiese determinado proceder en esa forma, la Junta tenía la obligación de preocuparse de los demás aspectos del proceso y establecer una adecuada coordinación con los demás convenios subregionales.

Asimismo, mantuvo la estructura orgánica establecida por la Junta anterior, que con el transcurso del tiempo había demostrado ser totalmente inadecuada para las necesidades del proceso. Cuando la Junta comenzó a actuar en 1970, sus primeros funcionarios fueron profesionales que en su casi totalidad habían participado en las negociaciones del Acuerdo. Ello motivó que la estructura original obedeciera principalmente a las características de tales personas y no a los requerimientos de un proceso de tal envergadura. Lo que pudo justificarse en un primer momento como solución transitoria, se convirtió luego en un hecho definitivo y las nuevas labores que fueron surgiendo con el desarrollo del Acuerdo tuvieron que encuadrarse forzosamente en un esquema estructural inadecuado y limitativo. Paulatinamente, las distintas unidades fueron transformándose en departamentos estancos que trataban de incorporar el mayor número posible de materias dentro de sus respectivas esferas de competencia, aun cuando resultaba evidente que no podían cumplirlas en forma adecuada. Lamentablemente, este esquema fue confirmado por la nueva Junta.

Otro elemento negativo que comenzó a plasmarse en la primera Junta y fue confirmado y acentuado por los nuevos miembros, fue el establecimiento de cuotas de funcionarios por país y la distribución de las jefaturas de departamento de manera tal de dejar contentos a todos los gobiernos. Esta es una forma indirecta de renunciar a la independencia que la Junta debe mantener frente a las presiones de los gobiernos y que fue tenazmente defendida en la primera etapa de la Junta anterior.

El Comité Asesor Económico Social

Este Comité nació como una transacción entre quienes deseaban establecer la participación obligatoria de los sectores productivos y laboral en

la elaboración de las Decisiones de la Comisión y los que pensaban que esa participación era innecesaria. Estos últimos se manejaron de tal manera que plantearon la defunción de este órgano desde un inicio al exigir que participaran en él en forma conjunta representantes de los empresarios y de los trabajadores.

En la primera parte de este trabajo se explicó como también la Comisión y la Junta se concertaron para que la acción del Comité careciera de toda trascendencia, en lo que puede calificarse como gran error político de la segunda.

Esto transformó al Comité en una reunión de segundo orden a la que concurrían representantes nacionales que podían darse el lujo de perder el tiempo en discusiones intrascendentes, a sabiendas de que sus opiniones no serían tomadas en consideración.

Desilusionado, el sector productivo fue perdiendo interés en participar en los asuntos subregionales y comenzó a marginarse cada vez más del proceso. De este modo, la mayor o menor incidencia de sus opiniones pasó a depender en definitiva de su influencia en los respectivos medios oficiales nacionales.

Con esta actitud, la Junta no sólo perdió el apoyo de un sector tan importante sino que, además, debió enfrentar su oposición como resultado de una marginación en la que ella aparecía como principal responsable. Especial mención requiere la actitud del sector empresarial en sus ataques al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, ocasión en la que pasó a constituirse en el principal detractor sin comprender o no queriendo comprender que el objetivo principal del mismo era, precisamente, crear condiciones que permitieran al empresario nacional y subregional competir en mejor situación con el inversionista extranjero. Se dió así la paradoja de una ley combatida tenazmente por aquellos en cuyo beneficio estaba concebida.

La marginación del sector productivo es absolutamente contraria a los fines de la integración subregional, ya que es el encargado de transformar en realidad todos los esquemas previstos en el Acuerdo. Ello es particularmente efectivo en todo lo relacionado con la programación industrial conjunta que, como se ha señalado repetidamente, es uno de los objetivos principales del Acuerdo.

Este es un aspecto en el que la subregión debe innovar profundamente a la mayor brevedad. La falta de interés de los sectores productivos y laborales puede conducir a un estancamiento del proceso, aun cuando se lleve a un manejo óptimo de los demás mecanismos. Es necesario insistir en que la verdadera interrelación de intereses resulta esencialmente de la acción interdependiente de los sectores productivos y no de la existencia de normas jurídicas por perfectas que sean. Las empresas transnacionales son ejemplo más que suficiente para probar que el interés en negocios comunes es capaz de modificar cualquier situación, por difícil que parezca. La creación de empresas multinacionales andinas y el desarrollo de proyec-

tos conjuntos son el mejor vínculo para transformar la idea integracionista concebida en el Acuerdo en una realidad permanente.

El Comité Consultivo

Este Comité ha funcionado en una sola oportunidad y ello sucedió al buscarse fórmulas de solución al problema de la Decisión 24 durante la crisis de 1976. La razón esencial de su convocatoria fue el deseo de los representantes de Chile y Venezuela de tratar esa materia a nivel de países y con una participación muy secundaria de la Junta. Tal como se señaló en la parte pertinente de este trabajo, la acción del Comité resultó bastante deslucida y muy poco aportó a la solución del problema para el que había sido convocado.

La existencia de este Comité no ha encontrado aún justificación y existe el temor de que se transforme en algo similar al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, que ha demostrado ser un instrumento sumamente inadecuado para un proceso de integración que requiere de gran capacidad decisoria.

Los organismos nacionales de contacto con la Junta

Fueron creados por el Acuerdo con el sólo objeto de obligar a cada país a crear una oficina destinada a facilitar y centralizar los contactos entre la Junta y las distintas organizaciones nacionales en sus relaciones oficiales. Al aprobarse esa disposición no se pensó en establecer un monopolio de tales contactos ni mucho menos restringir las actividades de la Junta en cada país. Lo que se creó con el objeto de facilitar las funciones del órgano comunitario, pasó luego a transformarse en un monopolio que coartó las comunicaciones entre la Junta y los distintos sectores de la actividad nacional de los Países Miembros. Cuando las oficinas nacionales de contacto comenzaron a perder preponderancia a nivel interno como consecuencia del cambio de sus jefes o directores, los nuevos designados trataron de mantener su posición predominante en la materia a través del manejo exclusivo a nivel nacional de todos los elementos relativos al proceso de integración. Mientras más exclusivo fuese el manejo del tema, mayores eran las facultades de que disponían para negociar y desenvolverse en la Comisión. Muchos fueron los llamados de atención que recibió la Junta por la actuación de sus funcionarios al margen del conocimiento de los organismos nacionales de contacto. Lo curioso era que las personas contactadas extraoficialmente daban gran acogida a esas consultas y señalaban invariablemente su disconformidad con la forma en que el organismo pertinente cumplía sus funciones de contacto y diseminación de información a nivel interno.

El error fundamental cometido en esta materia fue dar carácter oficial a todo tipo de contacto entre la Junta y personeros de los Países Miembros, aun cuando sólo consistiesen en consultas de índole personal o profesional. El aislamiento de la mayoría de los sectores con respecto al Acuerdo ha contribuido en gran medida a impedir la formación de una mentali-

dad nacional en materia de integración y ha restado apoyo de importantes grupos de presión a la marcha del proceso.

La ineficacia de los órganos nacionales de contacto para cumplir su cometido y la ausencia de coordinación con los órganos responsables de la política económica en la mayoría de los países, constituyen importantes trabas al desarrollo de la integración subregional que deberían eliminarse a la mayor brevedad.

Si se constituye una Comisión a nivel de ministros y se separa el cargo de representante ante la Comisión del de jefe o director de los organismos de contacto, se habrá dado un paso importante hacia la solución de este problema. Mientras subsista el actual esquema, inútiles serán los esfuerzos de la Junta por cuanto sus quejas afectan directamente a los propios representantes ante la Comisión y a éstos no les interesa recibirlas.

AUSENCIA DE UN ORGANO CONTRALOR DE LA LEGALIDAD

Planteamiento del problema

La suscripción de un tratado internacional conlleva obligaciones para los países participantes y limita la facultad de los Estados para actuar independientemente en las materias comprendidas en él. La limitación será mayor en la medida en que los asuntos y compromisos contraídos sean más amplios y exigentes.

En el plano internacional y a nivel doctrinario, ha habido dos escuelas que plantean posiciones contradictorias para determinar el valor de una norma internacional frente al derecho interno de cada país. Los dualistas sostienen la preponderancia del derecho interno y los monistas defienden la tesis contraria. En la actualidad esta última cuenta con una apreciable mayoría.

La tesis postula que un tratado internacional debidamente ratificado deroga o modifica, según los casos, la legislación interna sobre la materia del tratado en lo que sea contrario al mismo.

Un Estado no puede invocar su derecho interno para incumplir compromisos contraídos en un tratado internacional. Sólo puede desligarse de ellos acudiendo a los mecanismos establecidos en el documento pertinente o, en su defecto, utilizando los sistemas que consagra el Derecho Internacional.

En las últimas décadas han aparecido nuevas formas de cooperación entre países en búsqueda de objetivos de orden económico, político y social. Sus características las distinguen del concepto de Derecho Internacional clásico y han pasado a formar parte de lo que se conoce como Derecho Comunitario. Entre los elementos más interesantes de este nuevo Derecho están la supranacionalidad y el derecho derivado o secundario.

El profesor y Magistrado de la Corte de Justicia de las Comunidades Económicas Europeas Pierre Pescatore señala que el uso de este vocablo

suele conducir a error y resume sus elementos esenciales de la manera siguiente ^{205/}.

- Aceptación por un grupo de Estados de valores que les son comunes y los llevan a subordinar a ellos sus intereses nacionales y su jerarquía nacional de valores.
- Establecimiento de poderes efectivos al servicio del objetivo común. Por ejemplo, facultad de adoptar decisiones que comprometen a los Estados, establecer reglas de derecho aplicables a ellos, pronunciar decisiones judiciales que fijan el derecho.
- El poder debe ser autónomo, es decir, distinto del poder de los Estados participantes para que represente adecuadamente el interés común.

La fórmula más utilizada en materia de integración económica cuando se buscan esquemas avanzados es la de los "Tratados Marco", que señalan las grandes líneas de acción y entregan a los órganos comunitarios la facultad de perfeccionarlos o desarrollarlos con posterioridad. La limitación de su potestad está señalada por las normas del propio tratado y el control de sus actos deben realizarlo las partes contratantes en conjunto o a través de un sistema específico. La existencia de la supranacionalidad ha sido reconocida en diversas Constituciones europeas y en el caso de los países andinos, por Colombia. El Artículo 76 ordinal d) de ese texto fundamental dispone: "Por medio de Tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que en condiciones de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados".

En Chile, bajo el gobierno de Frei, se trató de obtener la incorporación en la Constitución de un artículo similar al colombiano pero sin mayor éxito ^{206/}.

En 1967, se llevó a cabo una Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional. Se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia bajo el patrocinio del Instituto Interamericano de Estudios Internacionales y tomaron parte profesores y constitucionalistas de América y Europa. Sus conclusiones fueron:

1. Las disposiciones constitucionales latinoamericanas vigentes que rigen la actuación internacional del Estado no son incompatibles, en materia de principios, con la atribución a organismos internacionales de competencia para tomar decisiones erga omnes, en asuntos relacionados con el ordenamiento económico y social comunitario latinoamericano que se contempla.

^{205/} Pierre Pescatore. Derecho de la Integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales. BID-INTAL 1973.

^{206/} Francisco Orrego. Las reformas constitucionales en relación con el principio de la supranacionalidad. 1965.

2. La atribución de competencias de esa naturaleza a tales organismos en condiciones de igualdad y de reciprocidad, lejos de menoscabar o afectar en modo alguno la soberanía nacional, que todas las Constituciones latinoamericanas proclaman, configura, por sí misma, un acto típicamente soberano, propio del ejercicio coincidente de la soberanía de varios Estados para beneficio común de sus pueblos.
3. Por lo tanto, en materia de principios, no habría incompatibilidad constitucional en la conclusión de un tratado constitutivo del proyectado mercado común latinoamericano, sujeto a la aprobación de los órganos competentes del Estado según lo prescriban sus Constituciones respectivas, mediante el cual se atribuyan a ciertos órganos de dicho mercado común competencias de la naturaleza a que se hace referencia”.

El esquema institucional de las Comunidades Económicas Europeas está basado en un equilibrio entre el organismo de proposición (Comisión) y el que toma las decisiones a nivel político (el Consejo de Ministros). Para que ese equilibrio resultase completo se creó el Tribunal de Justicia que tiene como papel principal ser el guardián de los Tratados. En un documento informativo de las Comunidades, el Presidente del Tribunal señalaba que “La Comisión debe ser capaz de decidir, pero una vez haya decidido debe ver que sus decisiones son cumplidas en todas partes. Sobre este terreno esencial, la Comisión y el Tribunal buscan la misma finalidad. Y puesto que las leyes desarmadas caen en el desprecio, sobre la vigilancia de una institución reposa, en primer término, el respeto del derecho que la otra sanciona”.

La labor del Tribunal de las Comunidades ha sido fecunda y fundamental para asegurar el cumplimiento de los compromisos comunitarios. Muchos de sus fallos han obligado a los países a modificar actitudes o normas legales. La jurisprudencia invariable en materia de Derecho Comunitario ha sido que éste prima sobre el derecho nacional. En un fallo que obligó al gobierno italiano a eliminar una tasa que estaba cobrando a la exportación de obras de arte, el Tribunal señaló: “el efecto de una regla comunitaria directamente aplicable implica para las autoridades nacionales la prohibición del derecho de aplicar una disposición nacional contraria. La realización del pleno efecto del derecho comunitario se aplica de pleno derecho en el mismo momento y con efectos idénticos sobre toda la extensión del territorio de la Comunidad sin que los Estados miembros puedan oponer obstáculos sean los que sean. La atribución, operada por los Estados miembros, a la Comunidad de los derechos y poderes correspondientes a las disposiciones del Tratado entrañan una limitación definitiva de sus derechos soberanos, contra la que no pueda prevalecer la invocación de disposiciones de derecho interno”.

El problema en el Acuerdo de Cartagena

En el primer capítulo se indicó que ante la imposibilidad de incluir un Tribunal en el esquema institucional del Acuerdo, se optó por un sistema mixto referido exclusivamente a las controversias. El Acuerdo no se pro-

nunció en materia de control de la legalidad de los actos comunitarios y trató el problema de la interpretación de su texto como un caso más de controversia. El cumplimiento de los tratados internacionales descansa fundamentalmente en la buena fe de los países participantes. No existen medios coercitivos ni tribunales con imperio suficiente como para exigir la aplicación de la norma internacional. Esta insuficiencia no puede trasladarse a un proceso de integración en el que debe primar el interés comunitario por sobre el interés de cada país y en el cual es esencial el respeto del derecho que emana de su estructura jurídica.

Francisco Orrego señala que en un proceso de integración como el del Acuerdo de Cartagena se presentan tres necesidades básicas. La primera es que el individuo tenga una protección real, ya sea respecto de los actos propiamente subregionales como de los actos de su propio Estado, inclusive de aquellos de los demás Estados partícipes en el proceso. La segunda necesidad es que la manera como los órganos subregionales ejercen su competencia debe estar sometida a un control, como única posibilidad de evitar que puedan incurrir en abuso o desviación de poder. La tercera es que la interpretación de la norma subregional, de sus efectos y alcances, sea formulada por un mecanismo en que todos los intereses en juego encuentren una debida garantía. Para Orrego, el único mecanismo que puede dar satisfacción a estas necesidades es un órgano judicial independiente, al que tengan acceso tanto los individuos afectados, como los gobiernos y los propios órganos subregionales. La naturaleza de las materias y las limitaciones de la jurisdicción nacional exigen que el órgano requerido esté a nivel subregional ^{207/}.

Algunas delegaciones plantearon esta preocupación durante la elaboración del Acuerdo de Cartagena, sin lograr el consenso necesario para la creación de un tribunal subregional. En esa oportunidad se optó por establecer un procedimiento para la solución de controversias, dejando para más adelante la consideración de los demás aspectos. Se acordó así que las discrepancias que se suscitaren con motivo de la interpretación o ejecución del Acuerdo o de las Decisiones de la Comisión serían objeto de un procedimiento de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación. De no llegarse a avenimiento, se aplica el Protocolo para la solución de controversia que rige en la ALALC.

En consecuencia, el Acuerdo no contiene disposición alguna en relación con:

a) El control de legalidad de los actos de los órganos comunitarios, lo que es una gravísima omisión en un esquema de esta índole. El desarrollo de los compromisos contraídos en el Acuerdo impone obligaciones a los órganos creados por él y a los Países Miembros. Su carácter de tratado marco y la amplia gama de facultades de la Comisión y la Junta requieren la existencia de un mecanismo contralor para evitar que esos órganos se extrali-

^{207/} F. Orrego. La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno. Revista Derecho de la Integración No. 11, octubre de 1972 INTAL.

miten en sus funciones y mantengan sus actos dentro de los límites establecidos. Esto es particularmente importante en este proceso de integración en el cual no sólo los Estados son sujetos de derecho sino, también, personas naturales y jurídicas.

En todos los Países Miembros existe control de los actos legislativos y administrativos nacionales, motivo por el cual la omisión del Acuerdo recae sólo en los órganos comunitarios.

Esta falta de control permitió a la Comisión extralimitarse en su competencia cuando aprobó el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros por una simple Decisión y no, como señalaba la Propuesta de la Junta, mediante un Protocolo.

b) Jerarquía de normas dentro de la estructura jurídica. Esa estructura está formada por el Acuerdo de Cartagena, las Decisiones de la Comisión, las Resoluciones de la Junta, otras expresiones de voluntad de los órganos comunitarios, el Tratado de Montevideo, sus Protocolos y las Resoluciones de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC y del CEP.

El Acuerdo poco dice acerca de la preeminencia de unas sobre otras y sólo señala la aplicación supletoria del Tratado de Montevideo y las Resoluciones de sus órganos principales y la subsistencia del Acuerdo, mientras los compromisos establecidos en él no sean superados por los que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo.

c) Incorporación de las normas subregionales en el derecho interno. Esta falta de previsión ha hecho que los Países Miembros incorporen las normas comunitarias de manera muy disímil, planteando, en algunos casos, diferentes interpretaciones de normas del Acuerdo. Los textos legales que ponen en aplicación interna ciertas Decisiones de la Comisión suelen inducir a error pues hablan de la ratificación de normas ya vigentes, lo que es una inconsecuencia jurídica. También suele confundirse el requerimiento de publicación que existe en algunos países para hacer aplicable una norma interna con la intención de las autoridades locales de dar publicidad a las normas comunitarias, en la misma gaceta o diario oficial que se utiliza en el primer caso.

d) Limitación legislativa nacional resultante de la aplicación de la estructura jurídica del Acuerdo. La existencia de esa estructura jurídica constituye una primacía sobre las normas que existían en los Países Miembros al entrar en vigor el Acuerdo y también limita la adopción de normas futuras que afecten de alguna manera los compromisos adquiridos. Esta obligación alcanza a todas las reparticiones del Estado de cada país.

La propuesta de la Junta

En diciembre de 1971, la Comisión celebró su Sexto Período de Sesiones Extraordinarias y aprobó la Decisión 45, sobre normas para prevenir o corregir las prácticas que puedan distorsionar la competencia dentro de la subregión. Durante la discusión de esa Decisión se hizo presente la necesidad de contar con un sistema de solución de controversias más adecua-

do que el de la ALALC, el cual no había tenido aplicación hasta la fecha no porque no hubiere problema sino, por lo dudoso de su utilización y eficacia.

La Comisión dejó constancia de su consenso en cuanto a la necesidad de crear un órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias sobre la aplicación del Acuerdo, las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta. Encargó a la Junta realizar los estudios para disponer, antes del último período de sesiones ordinarias de 1972, de los elementos de juicio indispensables para recomendar a los gobiernos la creación de dicho órgano.

Fase de diagnóstico

La Junta definió de modo muy general los términos de referencia de los estudios y solicitó la cooperación del INTAL para elaborar los informes. El primero, era un estudio de los sistemas de solución de conflictos utilizados en procesos de integración o de cooperación comercial, que fue elaborado por personal del Instituto bajo la dirección de Félix Peña. El segundo, realizado por Francisco Villagrán Kramer, jurista guatemalteco de reconocida competencia, versó sobre la sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena y las necesidades de control de la legalidad que surgieran de ella.

Para conocer la situación en cada país, la Junta remitió a eminentes consultores nacionales un cuestionario sobre la jerarquía de las normas en el derecho interno, la ubicación dentro de ellas del Acuerdo de Cartagena y su estructura jurídica y la posible creación de un órgano jurisdiccional. Las personas elegidas fueron: Renato Crespo de Bolivia, Jaime Vidal de Colombia, Jacobo Schaulsonn de Chile, Ramiro Borja de Ecuador y Héctor Cornejo Chávez del Perú. La selección se hizo en función de la competencia de los consultores y su posible influencia para promover el respaldo oficial de sus países a la creación del órgano jurisdiccional subregional.

Reunión de expertos

El 23 de junio de 1972 se reunieron los consultores nacionales ya señalados con Félix Peña, Francisco Villagrán y Felipe Paolillo. Con el fin de motivar a los participantes nacionales y conocer la experiencia de las Comunidades Económicas Europeas, se invitó a Pierre Pescatore, Magistrado del Tribunal de Justicia de esas Comunidades y a Gerard Olivier, Director General Adjunto del Servicio Jurídico de la Comisión.

La Agenda preparada por la Junta consultaba diversos aspectos relacionados con los temas siguientes:

- Sistematización del Acuerdo de Cartagena.
- Control de la legalidad o acción de nulidad.
- Solución de controversias o acción de incumplimiento.
- Interpretación unitaria.

La posición de los consultores nacionales coincidió en la necesidad de crear el órgano jurisdiccional y establecer expresamente la sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo. Se hizo especial hincapié en la distinción entre Decisiones normativas, (requieren de recepción expresa en el ordenamiento jurídico nacional porque conllevan la modificación o derogación de disposiciones legales internas) y Decisiones reglamentarias, (regulan y aseguran la aplicación de otras normas principales, dentro del marco establecido por ellas, sin modificar o derogar disposiciones nacionales). Estas últimas no requieren recepción expresa y son de aplicación obligatoria a partir de la fecha que indique su texto.

También existió consenso en entregar a ese organismo la solución de controversias entre los Países Miembros, entre los órganos principales del Acuerdo y entre éstos y los Países Miembros. Se planteó la conveniencia de establecer una etapa previa ante algún órgano del Acuerdo en el caso de controversias entre países y se insistió en que la comparencia de éstos debería ser obligatoria. Pescatore y Olivier, frente a cada elemento en discusión, plantearon ejemplos de aplicación práctica en el caso de las Comunidades Europeas. Aclararon algunos conceptos referentes a la acción del Tribunal Europeo que los consultores parecían desconocer y contribuyeron a consolidar la idea de que la existencia del Tribunal Andino era imprescindible.

Trabajos posteriores

Con base en los antecedentes señalados, el Departamento Jurídico de la Junta comenzó a elaborar un documento de bases, en el cual se incluyeron las alternativas posibles frente a cada problema pero sin tomar posición.

A mediados de julio, el equipo jurídico de la Junta se reunió con sus asesores y procedió a eliminar alternativas hasta llegar a un primer texto de bases. Este fue analizado con los consultores nacionales en visitas a cada país y se envió un ejemplar a Pierre Pescatore a fin de que éste hiciera llegar a la Junta sus observaciones.

En septiembre de 1972, Gustavo Fernández y el autor fueron invitados por las Comunidades Económicas Europeas para visitar la Comisión y el Tribunal de Justicia y conocer de cerca el funcionamiento de los organismos encargados de velar por la marcha del proceso y el respeto de los compromisos contraídos. Esta visita brindó la oportunidad de analizar cómo actúa la Comisión en defensa de los intereses comunes, al contar con la facultad de llevar ante el Tribunal de Justicia a los gobiernos o personas jurídicas de los países miembros. Asimismo, resultó en extremo interesante asistir a una audiencia del Tribunal sobre una causa planteada por la Comisión en un caso de acción monopólica.

En noviembre de 1972 se realizó una Reunión de Expertos Gubernamentales, luego de dos postergaciones sucesivas. Pudo apreciarse que algunas autoridades nacionales no estaban plenamente convencidas acerca

de la necesidad de crear este nuevo órgano comunitario, hecho que había originado las postergaciones de la reunión.

Para mantener el empuje inicial, la Junta decidió organizar seminarios en todos los países con el fin de explicar las razones que justificaban la creación del órgano jurisdiccional. Participarían funcionarios de las CEE y de la Junta, los asesores Peña y Villagrán y algunos consultores nacionales. Estarían dirigidos preferentemente a las autoridades judiciales nacionales y a las personas relacionadas de alguna manera con el tema.

El primer seminario se llevó a cabo en Bogotá en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en noviembre de 1972. En representación de la Junta concurren Felipe Salazar y Gustavo Fernández. El 6 de diciembre de 1972, la Junta entregó las "Bases de un Tratado para la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", junto con un informe de los trabajos realizados ^{208/}.

El documento fue analizado por la Comisión en su Décimo Período de Sesiones Extraordinarias en diciembre de 1972. Hubo intercambio de opiniones en el cual la Junta explicó los alcances de su documento. La Comisión encargó a la Junta dar a conocer su contenido en todos los países y posteriormente elaborar un proyecto de tratado para someterlo a consideración de un comité de expertos gubernamentales. Una vez conocida la opinión de éstos, la Junta debería presentar una propuesta.

En agosto de 1973, se llevó a efecto la Cuarta Reunión de Cancilleres de los Países Miembros. Felipe Salazar, en su calidad de coordinador de la Junta, realizó una exposición acerca de la marcha del Acuerdo y señaló los aspectos que requerían de una acción más directa de los gobiernos. Expresó la preocupación de la Junta ante incumplimientos derivados de la falta de incorporación al derecho interno de importantes Decisiones de la Comisión. Mencionó Decisiones aprobadas que eran objeto de interpretación contradictorias o de incumplimientos parciales. Según el expositor la seguridad y la estabilidad de todo el sistema requieren de un perfeccionamiento del régimen institucional previsto en el Acuerdo de Cartagena, mediante la creación de un Órgano Jurisdiccional que ejerza funciones hoy no asignadas a ninguno de los existentes: resolver ágil y oportunamente los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación del Acuerdo, las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta; velar porque los órganos de la integración ejerzan sus atribuciones con estricta sujeción a las reglas básicas del Acuerdo de Cartagena y dentro de los límites que éste les señala, y proveer una interpretación autorizada y uniforme de las normas jurídicas originarias, o sea las del propio Acuerdo, y de las derivadas, que no son otras que las que van surgiendo de la acción de los órganos comunes.

En el Acta Final, los cancilleres señalaron "la urgente necesidad de crear el órgano jurisdiccional del Acuerdo de Cartagena, destinado a solucionar eventuales controversias en la interpretación o cumplimiento de los

^{208/} Documento COM/X-E/di 5, de 12 de diciembre de 1972.

compromisos asumidos por los Países Miembros. En cumplimiento de su plan de trabajo, la Junta promovió la realización de un seminario en Venezuela con el patrocinio del INTAL, el Instituto de Comercio Exterior Venezolano y la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

Con el respaldo de la declaración formulada por los Cancilleres, la Junta presentó un nuevo informe a la Comisión ^{209/} y obtuvo la aprobación de un calendario de trabajo que concluía con la consideración y suscripción del tratado en la reunión que la Comisión debía celebrar en marzo del año 1974.

La propuesta 43

La Junta cumplió su cometido en la forma prevista y presentó su Propuesta en enero de 1974, con el fin de que los países tuvieran tiempo de analizarla y pronunciarse en definitiva en la reunión de marzo.

Los elementos esenciales de la Propuesta son:

a) Estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena.

El primer capítulo del proyecto de tratado está destinado a fijar la estructura jurídica del Acuerdo y a establecer la fecha de vigencia de las normas comunitarias.

La estructura jurídica está formada por:

- El Acuerdo de Cartagena;
- El Tratado que crea el órgano jurisdiccional;
- El Tratado de Montevideo, sus Protocolos y las Resoluciones de la Conferencia y del CEP, que se aplican en forma supletoria;
- Las Decisiones de la Comisión;
- Las Resoluciones de la Junta; y
- Otras normas que emanan de los órganos principales del Acuerdo.

Las Decisiones de la Comisión son directamente aplicables en el territorio de los Países Miembros a partir de la fecha que señale su texto o, en su defecto, ocho días después de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo. La misma Decisión deberá determinar los casos en que se requiere norma de derecho interno para ponerla en aplicación en cada país.

b) Organización del Tribunal

En este capítulo se fijan las normas relativas a su composición, requisitos para ser magistrado, duración, reelección, impedimentos, etc.... Lo más importante es que se propone que integren el Tribunal tres magistrados designados de común acuerdo por los Países Miembros para un período de seis años, siguiendo el ejemplo de la Junta para evitar una representación nacional paritaria.

^{209/} XIII Período de Sesiones Ordinarias. 26 a 30 de noviembre de 1973.

c) El control de la legalidad

En criterio de la Junta, el control de la legalidad debía hacerse por un Tribunal que pudiera anular las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta que violen el orden jurídico del Acuerdo; comprobar y sancionar el incumplimiento de su estructura jurídica por parte de los Países Miembros e interpretar, por vía prejudicial, las normas derivadas de la referida estructura jurídica. En consecuencia, debía existir una acción de nulidad, una acción de incumplimiento y la interpretación prejudicial.

La acción de nulidad en contra de normas emanadas de la Comisión o de la Junta puede ser intentada por cualquier País Miembro, siempre que no se refiera a Decisiones aprobadas con su voto afirmativo. Asimismo, cualquier persona natural o jurídica puede intentarlo en el caso de normas que les sean aplicables y les causen perjuicio.

El motivo del reclamo debe ser violación de las normas que forman las estructuras jurídicas del Acuerdo o desviación de poder y debe interponerse dentro de los seis meses siguientes a la fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo.

Declarada por el Tribunal la nulidad de la norma acusada, el órgano que la dictó debe adoptar las medidas que requiera el cumplimiento del fallo.

La iniciación de la acción de nulidad no afecta la eficacia de la norma acusada hasta la dictación del fallo y éste puede determinar la validez de sus efectos.

La acción de incumplimiento se dirige contra un País Miembro que ha incumplido obligaciones que le imponen las normas de la estructura jurídica del Acuerdo. La acción puede ser iniciada ante el Tribunal por la Junta o por cualquier Estado Miembro, luego de cumplido el procedimiento prejudicial que señala el Tratado. Este consiste en la intervención de la Junta frente al Estado que se considera que ha incurrido en incumplimiento. Si éste no contesta las observaciones de la Junta dentro del plazo o sus explicaciones no son satisfactorias, la Junta emitirá un dictamen. Si el país afectado insiste en su actitud, la Junta iniciará la acción judicial.

El fallo de incumplimiento emitido por el Tribunal obliga al Estado Miembro acusado a ejecutar la sentencia dentro de los noventa días siguientes a la notificación. El fallo puede ser objeto de un recurso de revisión por el mismo Tribunal.

La sanción establecida para el caso de incumplimiento de un fallo es bastante curiosa pues deja su aplicación en manos de los demás Estados Miembros. Estos pueden limitar o suspender, total o parcialmente, las ventajas derivadas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al Estado Miembro remiso, dentro de los límites que determine el Tribunal sumariamente, previa opinión de la Junta. Resultaba imposible establecer de antemano cuáles podían ser las sanciones y quiénes iban a determinarlas, motivo por el cual se decidió que cada Estado las aplicara a su manera pero,

sin exceder los límites que establezca el Tribunal. Como éste no puede prever los efectos de una medida de esa índole en la marcha del proceso, se encomendaría a la Junta hacer los estudios del caso y participar en calidad de asesora del Tribunal.

Esta acción de incumplimiento no puede ser iniciada por particulares, ya que lo contrario sería colocar a los Estados en posición muy difícil frente a la justicia. Por ello, el proyecto señala que aquellos que se vean afectados por el incumplimiento de un Estado podrán recurrir a los tribunales competentes de dicho Estado. En materia de interpretación prejudicial, el proyecto dispone que esta es facultad del Tribunal del Acuerdo cuando se trate de las normas que conforman su estructura jurídica. De ese modo se asegura su aplicación uniforme en el territorio de los Estados Miembros.

Los jueces nacionales que conocen de un litigio en el que debe aplicarse alguna forma de la estructura jurídica del Acuerdo están obligados a suspender el procedimiento y solicitar la opinión del Tribunal, cuando el fallo que van a emitir no es susceptible de recurso en derecho interno. Si existe algún recurso el magistrado nacional puede hacer la consulta si lo desea pero no está obligado a ello.

La interpretación del Tribunal del Acuerdo será obligatoria para el juez que conozca del litigio.

En el capítulo sobre normas generales el proyecto incluye dos aspectos interesantes. El primero señala el compromiso de los Estados Miembros de no someter ninguna controversia relacionada con las normas de la estructura jurídica del Acuerdo a tribunales o procedimientos distintos del contemplado en él. Se aclara que el Protocolo para la Solución de Controversias a que se refiere el Acuerdo, sólo se utilizará en las controversias que surjan entre algún Estado Miembro y otra Parte Contratante del Tratado de Montevideo ajena al Acuerdo de Cartagena.

Otro aspecto interesante es la creación de la Gaceta Oficial del Acuerdo editada por la Junta y en la cual se publicarán las Decisiones de la Comisión, Resoluciones de la Junta, extracto de sentencias del Tribunal y las demás normas expedidas por los órganos principales del Acuerdo.

En el último capítulo se incluye una norma transitoria, la cual dispone que la acción de nulidad puede ser intentada en contra de cualquier norma dictada con anterioridad a la aprobación del Tratado que crea el Tribunal. Se consagra de este modo el efecto retroactivo del Tratado, aun cuando se reduce a un año el plazo para intentar la acción correspondiente.

Actitud de la Comisión

Durante 1974, la Junta incluyó su Propuesta en la agenda de dos períodos de sesiones de la Comisión. En el Décimo Tercer Período Extraordinario celebrado en junio, la Comisión encomendó a la Junta realizar un esfuerzo adicional para dar a conocer el proyecto en los países. En el Décimo Quinto Período Ordinario de noviembre de ese mismo año, se acordó

que la Junta realizara consultas con los gobiernos durante los tres primeros meses de 1975 y organizara debates con participación de especialistas nacionales representantes de Universidades, profesionales y autoridades en la materia. Estos debates debían realizarse “de acuerdo con los gobiernos”, frase que después se manifestó en sus verdaderas dimensiones ya que fue imposible lograr el asentimiento de ciertas autoridades nacionales. En esa misma Sesión se agregó lo siguiente: “La Comisión decidirá sobre la necesidad y oportunidad de realizar una reunión de expertos gubernamentales, en el seno del Comité Consultivo, a fin de examinar los resultados de las consultas efectuadas por la Junta y de que el Comité emita opinión sobre dicha Propuesta. Según los resultados, la Comisión incluiría el tema en la agenda de las próximas sesiones”.

Tal como suponía la Junta, las autoridades nacionales demostraron escaso interés en realizar debates y sólo en el mes de julio pudo celebrarse un seminario en Santa Cruz, Bolivia. Fue patrocinado por el INTAL y la Universidad Gabriel René Moreno y participaron juristas de la mayoría de los Países Miembros. En esa oportunidad el tema del Tribunal fue sólo uno de varios aspectos incluidos en la agenda.

Las autoridades chilenas fueron las más reacias a analizar el tema a nivel nacional y resultó imposible lograr el establecimiento de alguna fecha aun cuando fuese a largo plazo. Bastaba tomar el tema para que automáticamente se cerrasen las puertas a toda conversación.

La negativa chilena no obedecía a motivos de orden jurídico sino a razones eminentemente políticas. El rechazo fue motivado por quienes pensaban que la creación de un Tribunal Subregional podía significar dar un nuevo foro a Bolivia para plantear el problema de su mediterraneidad. La práctica había demostrado que las autoridades bolivianas aprovechaban toda oportunidad para hacerse presente en los más variados foros internacionales, reclamando cooperación para solucionar su demanda. Como las facultades del Tribunal propuesto eran bastante amplias y ya existía en el Acuerdo el artículo cuarto, en virtud del cual los Países Miembros se comprometían a realizar esfuerzos para buscar una solución a los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia, ciertas autoridades chilenas consideraron conveniente no innovar en esa materia. Pasaron dos años y cinco meses antes de que la Comisión volviera a considerar el tema del Tribunal. En su vigésimo segundo período de sesiones ordinarias celebrado en los meses de marzo y abril de 1977, la Comisión resolvió que un Grupo de Trabajo examinara la Propuesta de la Junta en junio siguiente.

El Grupo se reunió entre el 27 y el 29 de junio y le correspondió a Jesús Alberto Fernández. Coordinador de la Junta, instalar la reunión. Al hacerlo manifestó que la insuficiencia del Protocolo para la solución de controversias y la proliferación de incumplimientos y reclamos reafirmaban la convicción acerca de la urgente necesidad de instituir un órgano que asegure el respeto al derecho subregional ^{210/}.

^{210/} Carta Informativa oficial de la Junta No. 66 de julio de 1977.

En esta oportunidad, el papel negativo no le correspondió a Chile —marginado ya del Acuerdo— sino a Colombia, cuya delegación hizo notar que no estaban dadas aún las condiciones para adoptar un compromiso de esa naturaleza. Se indicó que las autoridades colombianas habían decidido hacer un análisis a fondo del tema y una comisión nacional se haría cargo de elaborar la posición del país frente a la Propuesta.

Consideraciones finales

Aparte de los problemas que enfrenta el proceso como consecuencia de los vacíos existentes en el Acuerdo, a los cuales ya se hizo referencia, la subregión soporta incumplimientos y restricciones en tal número y variedad que han llegado a poner en duda la existencia del mercado ampliado. A pesar del gran respaldo que los gobiernos otorgan a la programación sectorial, los Programas aprobados tampoco escapan a esta inestabilidad resultante del incumplimiento por momentos generalizado.

El sector privado de los países más desarrollados, que son los que tienen mayores posibilidades inmediatas de aprovechar las ventajas del Acuerdo, ha manifestado en diversas ocasiones la necesidad de crear el Tribunal subregional como un medio de asegurar el respeto de los compromisos contraídos por los Países Miembros. La ANDI de Colombia en varias oportunidades y posteriormente los industriales venezolanos han llamado la atención acerca de la urgencia que tiene el proceso de contar con dicho organismo.

La acumulación de reclamos en las oficinas de la Junta y la falta de medios con que ésta cuenta para llevar a cabo su labor de velar por el cumplimiento del Acuerdo y las Decisiones de la Comisión, son elementos más que suficientes para concluir que la existencia de un organismo dotado de facultades para velar por la legalidad del proceso y con imperio suficiente como para hacer efectivos sus fallos, es condición esencial para el logro de los objetivos comunes.

La existencia del Tribunal con facultad para controlar la legalidad de los actos de los organismos principales del Acuerdo, habría evitado la aprobación del Régimen Común de Inversiones Extranjeras mediante una simple Decisión y las autoridades colombianas no se habrían visto envueltas en el problema en que las colocó el fallo de la Corte Suprema de ese país.

En opinión del autor, la existencia del Tribunal habría eliminado muchos de los problemas que condujeron a la Crisis de 1976 y pudo haber evitado la marginación de Chile. El mercado ampliado pudo ser una realidad más atractiva si se hubiesen eliminado o al menos limitado los incumplimientos y las restricciones al comercio. El incumplimiento de los plazos en materia de Arancel Externo Común difícilmente pudo llegar a producirse. Las normas del Régimen Común de las inversiones extranjeras no habrían podido ser objeto de tantas y variadas interpretaciones. La Comisión no habría podido caer tan impunemente en el incumplimiento de sus obligaciones.

Una situación de respeto de los compromisos trae consigo un reforzamiento de la acción de la Junta que se ve respaldada en su defensa de los intereses comunitarios. La posibilidad de llevar al renuente ante un tribunal que puede castigarlo, confiere mayor valor a la intervención prejudicial y resultaría difícil a las autoridades nacionales ignorar sus observaciones, como sucede actualmente en la tramitación de reclamos.

El sector productivo, al que cabe un papel decisivo en el desarrollo del esquema de integración andina, participaría con mayor entusiasmo y decisión si sus intereses no dependieran de un cambio de autoridades en los Países Miembros o del desconocimiento que pueda tener un funcionario subalterno cuya acción puede causarle grave daño. La Decisión de invertir en el mercado ampliado constituye un riesgo que sólo se puede correr si se cuenta con un mínimo de condiciones favorables y la más importante de estas es la existencia de una autoridad judicial imparcial que vele por el respeto del derecho.

La mejor manera de probar el respaldo político al proceso andino es mediante la creación del Tribunal. La decisión de los Estados de ponerse bajo la tuición de un órgano superior en materia judicial es prueba inequívoca de ese respaldo. Rechazar la idea es clara demostración de tibieza.

Apreciación Final

ELEMENTOS UTILIZADOS

En este trabajo se analizaron los principales hechos que han afectado el desarrollo del Acuerdo de Cartagena enfocándolos de manera que puedan estudiarse, en la medida de lo posible, en forma independiente de aquellos que puedan considerarse como resultantes de la situación económica internacional. Sin desconocer la incidencia de los cambios experimentados a nivel mundial, el autor estimó que para los efectos de este trabajo era más importante examinar aquellos aspectos que dicen relación directa con el proceso de integración subregional y dependen en gran medida de los propios Países Miembros.

Las páginas siguientes contienen un resumen general de los capítulos anteriores y en ellas se pretende identificar los problemas esenciales del Grupo Andino y detectar su gravedad y persistencia. El autor considera que la mejor forma de cooperar en el fortalecimiento definitivo de un proceso de integración —en el cual cree sin reservas— es sacar a luz hechos que los gobiernos y los órganos principales del Acuerdo parecen empeñados en ignorar o disimular, contribuyendo con ello a poner en peligro el logro de objetivos tan esenciales como los del Acuerdo de Cartagena.

En marzo de 1977, se reunieron en Lima distinguidas personalidades latinoamericanas, invitadas por el ministerio de Integración de Perú. Este "Encuentro de Lima" ha sido uno de los foros más interesantes efectuados en la región en materia de integración, tanto por el nivel de la mayoría de los participantes como por la sinceridad y valentía con que se debatieron aspectos que nunca habían sido tocados con anterioridad en este tipo de reuniones. Especial mención merecen en este sentido Jorge Valencia y Manuel Moreira ^{211/} cuyas intervenciones transformaron en debate de

^{211/} Manuel Moreira fue negociador peruano en la suscripción del Acuerdo de Cartagena y era en esos momentos alto funcionario del Banco de Reserva de ese país.

gran trascendencia, lo que en un comienzo pareció ser una reunión más en defensa de la integración subregional a través de expresiones ya muy repetidas de un optimismo injustificable.

Las opiniones vertidas por algunos de los participantes en ese Encuentro de Lima se citarán con frecuencia en este resumen, pues representan el sentir de personas muy ligadas al proceso andino a quienes preocupa de modo especial el debilitamiento experimentado por el Acuerdo de Cartagena en los últimos años.

PROBLEMAS BASICOS

Entre los problemas que se analizan a continuación, hay algunos anteriores al Acuerdo, otros derivan de las características del mismo y los demás son consecuencia de la actitud de los gobiernos o de los propios órganos principales del Acuerdo.

DESCONFIANZA ENTRE LOS PAISES MIEMBROS

Al analizar el proceso subregional aparece con caracteres muy nítidos la existencia de un alto grado de desconfianza entre la mayoría de los Países Miembros, como resultado de antiguas divergencias de orden territorial o limítrofe. A pesar de los esfuerzos realizados, no ha sido posible eliminar esa desconfianza que, en muchos casos, se inculca a la juventud desde sus primeros años, a través de textos de estudio destinados a levantar muros divisorios en lugar de contribuir a la formación de ideales y acciones regionales.

Los problemas que separan a los países andinos en esta materia son bastante serios y se esgrimen a cada instante con fines políticos por sectores interesados o por los propios gobiernos para distraer la atención nacional frente a conflictos internos. Estos problemas existen entre Venezuela y Colombia; Colombia y Ecuador; Ecuador y Perú y entre Perú, Bolivia y Chile. Cuando el gobierno de las Fuerzas Armadas del Perú comenzó a aplicar su reforma agraria, uno de los periódicos de mayor circulación en el país señaló editorialmente que el gobierno debía buscar la solidaridad nacional para hacer frente al enemigo del Sur (Chile), en lugar de utilizar políticas que sólo contribuían a separar aun más a la población. Se utilizaba así las diferencias existentes entre ambos países para defender la posición de los propietarios afectados por la referida reforma.

Abundan las declaraciones de alto nivel político sobre el fortalecimiento de las relaciones entre los países hermanos, pero los hechos, una y otra vez, muestran una realidad muy diferente. Hasta parece que el término hermano ha perdido su valor con tanto manoseo. El nutrido intercambio de condecoraciones entre las autoridades de turno y las visitas que realizan los ministros de diversas carteras son lazos muy débiles para creer en la existencia de un cambio serio y profundo.

En el Encuentro de Lima, Manuel Moreira expresó: "varias de nuestras fronteras no son más cicatrices del pasado como ilusamente pensábamos hace pocos años y son, nuevamente, llagas abiertas. Existen, están

vivas, condicionan negativamente la voluntad política de los gobiernos y para muchos de nuestros hombres públicos son más importantes que la integración misma. Nos guste o no, el proceso anterior ha determinado una compra de armamentos por parte de los países andinos que en conjunto es altamente excesiva, aun cuando pueda justificarse en términos relativos. Ello, de un lado profundiza la desconfianza mutua y de otro constituye una carga desproporcionada sobre la economía de nuestros países. Clara demostración de esta desconfianza ha sido la imposibilidad de obtener la aprobación de un convenio de tránsito de personas que facilite el mejor conocimiento recíproco entre los pueblos andinos como factor esencial de integración. Lamentablemente, no sólo ha sido imposible aprobar un convenio de esta índole sino que, inclusive, ha habido casos en que el simple hecho de ser nacional de un país determinado es motivo de discriminación en otro País Miembro ^{212/}.

FALTA DE APOYO NACIONAL

El apoyo nacional genuino es el que resulta de la decisión de los pueblos que imponen a sus gobernantes ciertas líneas básicas de política. Sólo así, los cambios de autoridades se traducen en modificaciones externas que no afectan el principio central.

En la integración andina, se ha persistido en el error de circunscribir a un pequeño grupo de personas todo lo relacionado con el Acuerdo de Cartagena y las Decisiones de la Comisión. Este error ha existido a nivel nacional y subregional. A nivel nacional, los organismos de contacto no han realizado labores de difusión en los distintos sectores de la actividad local y se ha reservado el manejo exclusivo del tema como si se tratara de un feudo. A nivel subregional, los órganos comunitarios no han cumplido con su obligación de dar a conocer los resultados del proceso a quienes constituyen en definitiva el objetivo final del Acuerdo: los pueblos andinos.

Como resultado de este desconocimiento, no existe en los Países Miembros una mentalidad integracionista que marque rumbos a las autoridades nacionales y, así, cada cambio de gobierno trae consigo replanteamientos de posición con el consiguiente retroceso en las negociaciones para aprobar normas de interés comunitario. En América Latina es costumbre que el nuevo gobierno culpe al interior de todos los males pasados y futuros y modifique sustancialmente lo realizado por aquel. Estos vaivenes constituyen un serio revés para la marcha del Acuerdo. En ocho años de funcionamiento han tenido lugar 14 cambios de gobierno —algunos bastante trascendentales— y cuatro más deben producirse en el

^{212/} En un artículo acerca del armamentismo aparecido en una hojita que se distribuye en las iglesias ecuatorianas para seguir la misa dominical, constaté con sorpresa que se aludía en él a una carta enviada por un lector a un periódico local acerca de ese tema en la que expresaba: que el peligro mayor para el país no es el "enemigo" (o sea, Perú, Colombia... etc.) sino "que lo primero que debemos defendernos es de los flagelos del hambre y la desnudez". No sé si la alusión entre paréntesis habrá estado en la carta original o si fue colocada en forma aclaratoria. En todo caso, es bastante dicente de la situación a que he hecho mención acerca de la desconfianza existente entre los Países Miembros. La publicación se llama Luz del domingo y es el No. 834 del 24 de septiembre de 1978. Impresa en el Colegio Técnico "Don Bosco".

curso del presente año, lo que permite deducir cuán negativa es una rotativa de esta índole para el Grupo Andino.

En sus evaluaciones, la Junta constató que a los dirigentes de grupos sociales entrevistados les preocupaba conocer las finalidades del proceso andino, la estrategia elegida para alcanzarlas y quienes participan en ella. Desgraciadamente, muy poco se ha hecho para satisfacer esa inquietud y se ha optado conscientemente por actuar en sentido contrario.

Algunos grupos de profesionales han comenzado a reunirse a nivel subregional y han establecido contactos de diversa índole, pero estas acciones aisladas no implican una adecuada reacción de los industriales que han adoptado una actitud conservadora en lugar de transformarse en grupos de presión ante sus respectivos gobiernos.

El fracaso del Comité Asesor, Económico y Social puede haber incidido en esa renuente actitud, pero no justifica una aparente despreocupación que se traduce en una exasperante pasividad.

Raúl Arbeláez señaló en el Encuentro de Lima que faltaba: “un gran gancho de los gobiernos, de la Comisión y de la Junta para atraer al sector productivo, al sector laboral, al sector universitario, a toda esa gran cantidad de gente que no tiene posibilidad de estar en el gobierno o cerca de él, de la Comisión o de la Junta”. Agregó, que le encantaba ver tantas caras conocidas en el Encuentro pero eran las mismas de hace quince años. La integración continuaba siendo una “élite”. Expresó: “aquí se ha hablado mucho de esta situación de orden público de la integración pero, yo creo que esa opinión pública, esa opinión y esa masa que está por fuera de los gobiernos deben influir y deben conocer y realmente participar del proceso de integración en una forma mucho más grande que la que ha tenido hasta ahora. Esa misma fuerza daría un ambiente político más amplio para que los gobiernos, a su vez, puedan seguir la cadena de la voluntad política y dársela a los órganos institucionales del Acuerdo”.

Julio Sosa Rodríguez, plenipotenciario venezolano que negoció la adhesión de su país al Acuerdo, señaló que era necesario iniciar un trabajo de compenetración de los pueblos de cada País Miembro para divulgar los objetivos de la integración. Luego dijo: “es necesario hacer claro y presente en la vida cotidiana de los ciudadanos el por qué de la integración, las posibilidades que ofrece, los inconvenientes que hay que zanjar”. En su opinión, ha faltado claridad en el esquema de desarrollo y es necesario tratar de plantear los problemas en los términos más simples para que puedan ser absorbidos por el mayor número posible de personas.

EXAGERADO CARACTER INDUSTRIALISTA

El Acuerdo postula como fin último el “mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”. Esto implica la definición y consecución de objetivos económicos y sociales. La naturaleza misma de este instrumento internacional hizo que se establecieran muy claramente sus metas económicas mientras los aspectos sociales fueron dejados para consideración posterior. A pesar de que las Declaraciones de Bo-

gotá y de Punta del Este habían recogido la preocupación de los mandatarios firmantes en materia de política social, la Comisión Mixta andina no incluyó el tema entre sus recomendaciones al Comité de Expertos para la redacción del Acuerdo. Las dificultades surgidas en el curso de las negociaciones obligaron a los expertos a reducir su labor a los aspectos más esenciales de la parte económica y a evitar toda alusión a temas que pudiesen aumentar las diferencias existentes o dificultar la aprobación del documento final. Esta ausencia de objetivos precisos en materia social, se vió agravada por la estrategia adoptada por los órganos del Acuerdo para impulsar el proceso. A través de ella se ha buscado crear interdependencia exclusivamente a través del intercambio comercial resultante de la aplicación coordinada del Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común y del funcionamiento de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Es notoria la ausencia de una idea-fuerza capaz de movilizar la conciencia social mientras se deja el ideal integracionista en manos exclusivamente del resultado de negociaciones económicas que, más que crear unión, están separando en forma creciente las posiciones de los Países Miembros.

En el informe que elevó a la Junta el grupo de sus funcionarios que evaluó la marcha del proceso en 1973, se hizo especial hincapié en que la estrategia elegida podía contribuir a crear silenciosamente interdependencia pero, al elegirse una vía pragmática sin más sustituto que sus propios hechos, bastaría que surgiese un sólo hombre con poder suficiente a nivel nacional que la considerase lesiva a la soberanía de su país para desandar lo caminado o frenar el proceso. Se incluyó una cita de Ernst Haas, de su libro sobre la integración europea, en la que expresa que los intereses pragmáticos son efímeros por el hecho de no tener refuerzos en profundas adhesiones ideológicas o filosóficas, o en experiencias sociales ^{213/}.

Este llamado de atención, realizado en 1973, no fue atendido y resultó profético de lo que iba a acontecer en 1976. La defensa de la soberanía nacional que realizó el equipo económico chileno que participó en las negociaciones de la crisis —acompañada en ciertos aspectos por personeros colombianos— demostró que la estructura existente era muy débil. El simple intercambio comercial y los Programas Sectoriales aprobados no habían sido capaces de crear la interdependencia buscada entre los sectores directamente involucrados y la marcha del proceso era virtualmente desconocida por la gran mayoría de la población andina.

La crítica al carácter exageradamente industrialista del proceso ha sido hecha por diversos sectores de los Países Miembros. Las únicas que han alcanzado un éxito relativo han sido las formuladas por ministros de Estados cuyas carteras corresponden a sectores específicos de la actividad nacional. Así nacieron otros convenios que complementan el Acuerdo de Cartagena en aquellas materias en las cuales éste no consagra objetivos inme-

^{213/} Haas Ernst. Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea. INTAL. BID. 1966.

diatos o en las cuales no han querido intervenir los órganos principales del Acuerdo. Estos son:

- Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural de los países de la región Andina.
- Convenio Hipólito Unanue sobre Cooperación en Salud de los países del área Andina.
- Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-laboral.

La aparición de estos convenios pareciera no haber contribuido a modificar el carácter del proceso de integración subregional. Por el contrario, aparentemente ha aumentado la despreocupación de los órganos principales del Acuerdo por estos temas, por estimar que se trata de aspectos en los cuales sólo puede intervenir el organismo creado especialmente al efecto. Este exceso de "prudencia" que ha caracterizado a la Comisión y a la Junta no ha hecho sino quitar dinamismo y audacia al proceso para restablecer la fe en el logro de sus metas.

Resulta incomprensible que nunca haya existido una auténtica coordinación entre cuatro organismos esenciales complementarios en la búsqueda de un fin común. Lo realizado hasta ahora no va más allá de un intercambio de comunicaciones estrictamente formal, que sólo persigue dar la apariencia de una acción coordinada. Esta incomunicación entre los esquemas andinos se ha producido incluso entre los órganos del Acuerdo y la Corporación Andina de Fomento, mecanismo financiero creado para apoyar proyectos de interés subregional. Ni siquiera la designación de un coordinador permanente entre la Corporación y la Junta y la Comisión ha logrado disimular la separación que existe entre ambos organismos.

FALTA DE RESPALDO POLITICO AL PROCESO

Este aspecto tiene el carácter de envolvente general y es el que ha afectado más profundamente la marcha del Acuerdo. Todo lo expresado en los literales anteriores es en alguna manera el resultado de esta carencia de apoyo político de parte de los gobiernos.

La integración andina es un hecho político. La suscripción del Acuerdo de Cartagena fue el resultado de la decisión política de cinco mandatarios que creyeron ver en él un instrumento adecuado para hacer frente a los problemas que encaraban en ese momento. Ya se señaló con anterioridad que el objetivo no era el mismo para todos los participantes, pero el Acuerdo contribuía a facilitar la consecución de todos ellos.

Una de las características más relevantes de los países en desarrollo es su incapacidad para adoptar políticas de mediano o largo plazo, como consecuencia de su gran vulnerabilidad frente a los cambios de la coyuntura internacional. Esto los obliga a utilizar sus instrumentos de política económica en forma muy flexible para poder adecuarlos a esa cambiante realidad. Esa flexibilidad deberá ser mayor en la medida en que sea también mayor la dependencia del sector externo.

El Acuerdo de Cartagena persigue, precisamente, modificar en algún grado esa dependencia al aunar los esfuerzos de un grupo de países pequeños, con la mira de aumentar su capacidad para influir en la solución de los grandes problemas que hasta ahora se han manejado con total prescindencia de ellos.

Para que este modelo funcione es necesaria la identidad de propósito entre los gobiernos participantes, de modo que la integración no sea el resultado de una simple yuxtaposición de políticas nacionales sino que, por el contrario, sean éstas las que se subordinen a una política subregional que persiga el interés común. En otras palabras, las políticas nacionales deberían fijarse en función de los requerimientos subregionales y la integración debe ser elemento importante dentro de los planes nacionales de desarrollo. A ello habría que agregar la firme decisión de cumplir los compromisos establecidos en la forma más estricta posible, como condición esencial para crear confianza en la existencia del nuevo esquema.

El Acuerdo de Cartagena fue el resultado de una situación coyuntural que difícilmente vuelve a tener lugar entre un grupo de seis países.

A ello contribuyeron los hechos siguientes:

- Gran coincidencia de orden político entre los gobiernos de Colombia, Chile y Venezuela.
- Presión de los sectores productivos de Colombia y Chile sobre sus gobiernos para buscar nuevos mercados, ante el fracaso de la ALALC.
- Búsqueda por Bolivia y Ecuador de un tratamiento preferencial más efectivo que el del Tratado de Montevideo, capaz de ayudarles a sobrepasar sus limitaciones internas.
- Necesidad de apoyo político del gobierno de Perú para hacer frente a las represalias que pudiesen derivar de sus conflictos con intereses petroleros norteamericanos.
- Decisión de los presidentes Frei y Lleras de sacar adelante su esquema a cualquier precio.

A pesar de tanta condición favorable, las negociaciones fueron largas y difíciles y la suscripción del Acuerdo sólo fue posible gracias a la inalterable decisión de los gobiernos de Colombia y Chile de llegar a la firma de un convenio aun cuando sólo fuese entre esos dos países.

Los compromisos que debían cumplirse en los tres primeros años del Acuerdo requerían de un real y total apoyo político de parte de los gobiernos, pues iban a determinar en gran medida las labores de los años siguientes. Felizmente, en dicho período el proceso de integración subregional contó con el decidido respaldo de las autoridades nacionales y los órganos principales del Acuerdo estuvieron a la altura de los requerimientos.

A partir de 1972, comienza a vislumbrarse un cambio de actitud como resultado de los acontecimientos siguientes:

- a) Los problemas económicos que experimentaba el gobierno de Chile du-

rante la Unidad Popular lo colocaron en la virtual imposibilidad de importar nada que no fuese estrictamente necesario para atender sus necesidades más imperiosas. A pesar de la buena disposición de los encargados de manejar las escasas divisas con que contaba el país, resultaba contraproducente autorizar la importación de artículos innecesarios o suntuarios — como era el caso del whisky — cuando había industrias paralizadas por falta de repuestos o materias primas. Ello repercutió en perjuicio de los demás países, los cuales comenzaron a presentar reclamos ante la Junta. Fueron tantos los problemas que provocó el cambio de esquema en Chile que en más de una oportunidad se planteó la posibilidad de declarar su incompatibilidad con el Acuerdo.

b) La situación peruana era en cierto modo similar a la chilena, aun cuando no tan desesperada. El traspaso de gran parte de la actividad productiva a manos del Estado requería un gran esfuerzo financiero de parte de éste y provocaba una creciente desconfianza en el sector privado. Esto obligó a las autoridades del país a adoptar medidas limitativas de las importaciones y lo colocó en el papel de mayor incumplidor y sujeto pasivo de casi la totalidad de los reclamos de los demás.

c) La falta de concreción de las ventajas recibidas por Bolivia comenzó a sembrar pesimismo entre los escasos interesados en el proceso y en las autoridades nacionales encargadas del tema. Poco a poco empezó a hacerse notorio que la situación de Bolivia requería de un enfoque diferente, pues los mecanismos arancelarios por sí solos no eran capaces de provocar una respuesta favorable de los presuntos inversionistas.

d) La adhesión de Venezuela es un hecho que perturbó seriamente el Acuerdo. El país que adhirió era muy diferente a la Venezuela que participó en las negociaciones de Cartagena y su incorporación al Grupo Andino tuvo una connotación eminentemente política. Esta característica se reflejó en la crítica actitud asumida por sus representantes frente a la Junta, quienes veían en el órgano comunitario un escollo difícil para hacer prevalecer su posición nacional. Iniciaron una paciente labor para separar a la Junta de la Comisión y de los gobiernos, con el objeto de hacerle perder el preponderante papel que había jugado hasta entonces. Para ello contaron — a partir de 1974 — con el firme apoyo de los representantes chilenos. Otra característica perturbadora del ingreso de Venezuela — agravada con el posterior retiro de Chile — es que en la mayoría de los sectores reservados para programación su mercado representa un porcentaje aproximado al 50% del total, desbalance que incrementó las dificultades para aprobar programas sectoriales al tener que considerar la adjudicación de parte importante de las producciones al país de mayor mercado.

e) El retiro de Chile del Grupo Andino ha sido sin dudas el golpe más serio sufrido por el proceso subregional y sus efectos serán de lamentar, tanto para el Acuerdo de Cartagena como para el país que se retiró.

Entre los efectos perjudiciales para el Grupo Andino están:

— Aumentó considerablemente el desbalance que había entre Venezuela

y el resto de países, tanto por la capacidad de su mercado como por su trascendencia política.

- La redistribución de las asignaciones que tenía Chile en los Programas Metalmeccánico y Petroquímico dieron lugar a difíciles negociaciones en las cuales Bolivia llegó a plantear su retiro de ambos Programas.
- Para Bolivia y Perú el mercado chileno era parte importante de sus expectativas, especialmente para el primero. El Programa Automotor, por ejemplo, pierde gran parte de interés para ambos países al faltar el referido mercado.
- Se pierde la oportunidad de que ciertos países aprovechen la asesoría chilena, como consecuencia de la experiencia adquirida en el sector y de su mayor desarrollo industrial.

Desde el punto de vista de Chile y sin pretender entrar a analizar o calificar la política económica adoptada por ese país, hay dos hechos que tienen carácter negativo. El primero es haber optado por un esquema de desarrollo cuyos resultados quedan entregados exclusivamente a su acción individual y con un alto grado de dependencia del sector externo en el que imperan factores totalmente ajenos al interés nacional y en el cual tiene muy escasas posibilidades de influir. El segundo, y más delicado, es el abandono de una comunidad en la cual estaba en cierto modo a resguardo de presiones externas, precisamente en el momento en que el país enfrentaba una fuerte campaña a nivel internacional a la cual no era ajeno ni siquiera el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Este retiro es aun más delicado si se considera que en el Grupo Andino hay dos países con los cuales existen importantes diferencias que en cualquier momento pueden ser utilizadas para deteriorar aun más su posición internacional. Es un artículo publicado en la revista chilena HOY, Orlando Sáenz señaló los peligros de la mala situación internacional en la que se encontraba Chile y expresó que si no hubiese sido por ella el gobierno argentino no se habría atrevido a desconocer el laudo arbitral sobre el Beagle ^{214/}.

f) Producido el retiro de Chile hubo gran cantidad de manifestaciones acerca del fortalecimiento del proceso y del respaldo político que ahora sí existía. Ninguno de los presidentes de los Países Miembros dejó de expresar su ferviente apoyo al Grupo Andino y autoridades de todo nivel insistieron una y otra vez en que al fin la integración subregional había encontrado su verdadero cauce.

No obstante, transcurridos dos años del retiro de Chile, el Grupo Andino continúa estancado y la razón esencial de ese estado de cosas no es sino la falta de respaldo político de los gobiernos. Es posible que esta afirmación resulte extraña para quienes siguen de lejos las experiencias del Acuerdo de Cartagena, teniendo en cuenta las declaraciones de apoyo ya mencionadas. Muchos y variados hechos demuestran el gran divorcio existente entre esas declaraciones y la realidad que vive el proceso.

^{214/} Orlando Sáenz, industrial chileno, expresidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA) y exasesor del actual gobierno.

A continuación se enunciarán los hechos acaecidos con posterioridad al retiro de Chile que demuestran esa falta de respaldo político.

a) El principal problema planteado durante la crisis de 1976 fue la negativa chilena a suscribir el Protocolo de Lima antes de que se solucionaran sus problemas referentes a la Decisión 24 y al Arancel Externo Común. Para los demás países era imprescindible la previa suscripción del Protocolo pues era imperioso restablecer en primer lugar la jurisdicción del Acuerdo quebrantada por el incumplimiento de compromisos establecidos en él. La existencia de plazos vencidos respecto de compromisos de gran trascendencia para el futuro del proceso planteaba una grave incertidumbre que era necesario despejar para devolver su plena vigencia al propio Acuerdo. En otras palabras, era imprescindible restablecer la plena validez de la Carta Fundamental del Grupo Andino.

La decisión de ambas partes en disputa de llegar hasta las últimas consecuencias en defensa de sus posiciones en esta materia fue causa determinante para que se materializara el retiro de Chile en la forma que tuvo lugar.

No obstante lo justificado de la posición de los cinco en esa oportunidad, han transcurrido más de dos años sin que el Protocolo de Lima haya entrado en vigor. La injustificada demora en su ratificación por parte de Venezuela y el hecho de que Colombia no cumpla aún con ese requisito han determinado que la situación del Acuerdo de Cartagena continúe siendo anormal desde el punto de vista jurídico y que el cumplimiento de los compromisos afectados por el vencimiento de los plazos esté entregado exclusivamente a la voluntad de las autoridades nacionales encargadas de las materias respectivas. Esta situación puede conducir a una nueva crisis si el cumplimiento de los compromisos en la forma en que se hace actualmente es objetado ante los tribunales de algún País Miembro.

La ratificación de un Protocolo de esta naturaleza es un hecho eminentemente político y las demoras producidas en países en los cuales el gobierno cuenta con suficiente respaldo parlamentario son sólo el resultado de la falta de apoyo político tan repetidamente expresado en declaraciones de las más altas autoridades de ambos países.

b) Uno de los aspectos más importantes del Protocolo de Lima fue la prórroga del período de reserva para programación por un lapso de 2 años, con el objeto de facilitar la aprobación de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que incorporen la mayor cantidad posible de productos reservados. En los dos años transcurridos desde la firma del Protocolo sólo se ha aprobado un programa — el automotor — y no se ha logrado avanzar mayormente en la consideración de las demás propuestas.

Lo que torna aun más delicada la situación es que al presentarse la actualización de los programas metalmecánico y petroquímico con motivo del retiro de Chile, han surgido muy serios inconvenientes que dificultan su aprobación y dejan ambos programas en un estado de gran incertidumbre. El gobierno de Bolivia planteó incluso su retiro de ambos programas si no se procedía a una total reformulación de los mismos, particularmen-

te el metalmecánico. FEDECAMARAS de Venezuela planteó la misma solución en una reunión celebrada en septiembre de 1978.

c) Al acercarse el vencimiento de los plazos prorrogados por el Protocolo de Lima sin que se hubieren cumplido los objetivos buscados, fue necesario suscribir un nuevo Protocolo en la ciudad de Arequipa en el cual se establece otra prórroga de plazos que en la mayoría de los casos alcanza a un año.

Esta nueva postergación de plazos ya postergados por un Protocolo que aún no está vigente, contribuye precisamente a solucionar la incierta situación jurídica del Acuerdo. Este nuevo Protocolo contiene una disposición que demuestra la escasa confianza que tienen los países de cumplir su objetivo de completar la programación industrial aun dentro de los plazos nuevamente prorrogados. En ella se faculta a la Comisión para que, a propuesta de la Junta, prorrogue por una tercera vez el plazo del período de reserva.

d) La falta de incorporación de importantes decisiones en el derecho interno de los Países Miembros constituye otra prueba fehaciente de la falta de respaldo político. En su informe de marzo de 1978, al evaluar la marcha del proceso la Junta señaló 15 Decisiones que estaban en esa situación. Entre ellas mencionó: la 40 sobre doble tributación; la 42 sobre legislaciones de fomento industrial; la 56 sobre transporte carretero; la 85 sobre propiedad industrial; la 91 sobre Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Petroquímica; la 120 sobre Programa Sectorial de Desarrollo del Sector Automotor. No deja de ser inquietante que de los tres Programas de Desarrollo Industrial aprobados, dos de ellos no estén aún en aplicación en todos los países. Si hubiera que atenerse a las declaraciones gubernamentales que señalan que lo más importante del proceso andino es la programación conjunta pero sólo uno de ellos está en plena aplicación jurídica, resulta lógico ser pesimista sobre la forma en que se están cumpliendo los demás compromisos.

e) Luego de la suscripción del Protocolo de Lima, se inició una etapa de intensa actividad de la Comisión, la Junta y los gobiernos para superar los problemas de cumplimiento de compromisos. Luego empezó a declinar gradualmente y a fines de 1977 la Junta informó a la Comisión que los casos de incumplimientos y reclamos se habían aumentado e intensificado notoriamente llegando a confirmar un problema que, de subsistir, pondría en riesgo la seriedad y las expectativas del proceso subregional. El informe de evaluación referido en el numeral anterior expresó que, como resultado de ese llamado de la Junta, se habían solucionado algunos reclamos pero habían aparecido otros nuevos y situaciones conflictivas en los países que podían determinar una acumulación aun mayor. La Junta reiteró su pedido a los gobiernos para que reafirmaran su voluntad política de apoyo al proceso, adoptando medidas internas suficientes para cumplir los compromisos contraídos. En opinión de la Junta: "las dificultades registradas en el cumplimiento de los compromisos contrastan inexplicable y fuertemente con el contenido de continuas declaraciones oficiales que afirman la voluntad integracionista".

f) En los países en que existe un régimen parlamentario hay aspectos en los cuales la voluntad política se expresa como resultado de la acción conjunta del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este suele ser el caso de la necesidad de ratificación de los convenios internacionales por parte del Parlamento o de la aprobación de normas legales que requieren de la intervención parlamentaria por su alcance o proyección en el derecho interno.

Sin embargo, la demora en poner en vigencia normas comunitarias carece de justificación en el caso de regímenes en los cuales la facultad legislativa está también en manos del Poder Ejecutivo. Por eso resulta extraño que transcurran largos períodos — a veces años — para incorporar Decisiones en el derecho interno de países con este tipo de régimen gubernamental y en las cuales el representante ante la Comisión que les dió su aprobación es uno de los ministros con mayor influencia en el respectivo gobierno.

g) Las reuniones de ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros realizadas durante los tres primeros años del Acuerdo fueron un foro político de gran valor para el proceso. La Junta informaba a los cancilleres de la marcha del proceso y éstos se comprometían a interponer su influencia para solucionar los problemas existentes. No se trataba de plantear problemas puntuales sino, de representar aquellos aspectos negativos de carácter general que estuviesen perturbando el normal desarrollo del Acuerdo. Para la Junta este contacto era de gran utilidad pues le permitía llegar directamente a personas del más alto nivel político en la búsqueda de apoyo en aquellos casos en que la Comisión se mostraba reticente. Por desgracia, estas reuniones se interrumpieron a partir de 1973 y no han sido reanudadas hasta ahora. Al darse el carácter de ministerios a algunas representaciones nacionales surgieron roces entre éstos y los cancilleres, y los gobiernos optaron, aparentemente, por restringir la consideración del tema a sus aspectos comerciales o industriales, aisándolo de toda consideración de orden político internacional.

h) A pesar de los esfuerzos desplegados por algunos gobiernos, sólo se logró reunir por primera vez a los mandatarios de todos los Países Miembros después de ocho años de suscrito el Acuerdo y ello ocurrió en circunstancias fortuitas y totalmente ajenas al proceso andino. En diversas oportunidades se planteó que la única forma de poner término a los problemas del Grupo Andino era convocar a una reunión de mandatarios y obtener de ellos un real apoyo político a la integración. Muchas fueron las razones esgrimidas, pero la reunión no llegó a concretarse. Hubo una oportunidad en que pareció que estaban dadas todas las condiciones para que se produjera el ansiado contacto y ello sucedió al celebrarse el aniversario de la Batalla de Ayacucho. El presidente peruano cursó las invitaciones a sus colegas pero tres de ellos faltaron a la cita.

Sin embargo — y mostrando una vez más el carácter de las relaciones entre los gobiernos latinoamericanos y el de los Estados Unidos de Norteamérica — bastó que el presidente Carter les cursara una invitación para presenciar la suscripción del nuevo Tratado sobre el Canal de Panamá para que todos concurrieran a la cita. Uno de los actos que realizaron en aquella

oportunidad fue una reunión de mandatarios del Grupo Andino en la sede de la embajada del Perú en Washington y en ella acordaron impulsar la integración subregional.

i) Para que un gobierno participe en un proceso como el andino, es necesario que incorpore conscientemente la variable integración en sus planes y políticas nacionales. No se puede concebir una integración económica avanzada en la que existan normas y acciones comunitarias en forma separada de la realidad nacional.

Las evaluaciones de la Junta demostraron que los planes nacionales de los Países Miembros, casi sin excepción, ignoraban la variable integración o la señalaban en forma accidental para cumplir con una obligación meramente formal.

En el Encuentro de Lima, Gabriel Valdés expresó que por razones de su cargo había recorrido los países y se había preocupado de analizar los programas de desarrollo hechos por los ministerios de Planificación de los Países Miembros. Rara vez esos ministerios al asignar recursos en sus planes quinquenales o trienales tomaban en cuenta el proceso de integración.

j) El respaldo político de los gobiernos durante los tres primeros años permitió aprobar Decisiones que se constituyeron en manifestación evidente de una nueva concepción de desarrollo. En ese sentido, la más destacada es la Decisión 24 sobre capitales extranjeros.

Esta Decisión fue parte importante de la crisis de 1976, durante la cual se aprobaron varias reformas que aparentemente tendían a facilitar su aceptación por las autoridades chilenas. Esta búsqueda de la aprobación chilena se tradujo en un conjunto de modificaciones aprobadas en Sochagota que constituyen un serio golpe a la filosofía y los principios de la citada Decisión. Curiosamente, al producirse el retiro de Chile y desaparecer las razones de tales modificaciones éstas siguieron en firme. Allí quedó demostrado que entre los demás países tampoco había consenso para preservar el espíritu original del Régimen Común, como consecuencia del cambio de posición experimentado por la mayoría de los gobiernos de los Países Miembros.

En el Encuentro de Lima, Jorge Valencia afirmó: "el Régimen Común se acabó, lo acabaron en Sochagota". En su opinión, la Decisión 24 había sufrido tantas revisiones que ahora no quedaba sino la fachada.

El recuento de los hechos anotados demuestra con claridad que el proceso andino carece del respaldo político que requiere un compromiso tan trascendental como el contraído por los Países Miembros en el Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, sus órganos principales y las autoridades nacionales encargadas del mismo se han empeñado en desconocer esta realidad y han insistido en presentar los hechos de manera distinta ante la opinión pública andina, con demostraciones de optimismo que están muy lejos de reflejar la situación actual del proceso.

En el Encuentro de Lima hubo quienes también pretendieron mostrar una visión optimista por considerar que así contribuían a la defensa

del Grupo Andino. Qué error tan grande de concepción de quienes actuaron en esa forma. Quién se atrevió a poner la situación en términos reales fue Jorge Valencia, el cual inició su participación explicando que no deseaba hacer una exposición más en defensa del Grupo Andino, pues eran muchas las que se habían realizado en diversos foros y reuniones. Consideraba que en un encuentro entre tantas personas relacionadas directa o indirectamente con el Acuerdo era necesario sacudir el edificio para que sus habitantes se dieran cuenta de que podía derrumbarse en cualquier momento. Luego de señalar que tal vez podría requerirse una revisión del Acuerdo y sus mecanismos, dijo: “debemos recordar que si los países andinos eran bastante diferentes en los años 66 y 69, hoy siguen siendo tanto o más diferentes entre sí. Tenemos que admitir, sin ningún temor, que se vive un conflicto permanente entre los objetivos, las políticas económicas de los distintos países y las metas de la integración. Superar tales conflictos será una de las tareas más difíciles en el inmediato futuro. Para ello será necesario una gran voluntad política de los gobiernos y una acción inmensa de convencimiento y manejo de parte de la Junta del Acuerdo de Cartagena”.

Respecto al respaldo político, Valencia dijo: “insisto en que esa voluntad política hoy existe casi como una actitud, como una posición, porque no podría aceptarse que un presidente o gobernante en este momento asumiera una posición antilatinoamericana o anti-integracionista, pero no porque esté convencido de que esa es la mejor posición para su país”.

Otras opiniones de personas muy vinculadas al Grupo Andino fueron:

- Francisco Rosales. ¿Qué ocurre con la voluntad política en el Grupo Andino? Está presente en los discursos, está presente en las condecoraciones; sinceramente no se la ve mucho en la realidad.
- Javier Sila Ruete. Se señala que hay apoyo político y eso lo vemos a cada rato desde los más altos niveles. Los estadistas de nuestros países señalan su apoyo y la necesidad de seguir adelante en el proceso de integración y, sin embargo, por otro lado y como una especie de fenómeno esquizofrénico, aparece justamente esta realidad concreta: el proceso no avanza, tiene dificultades serias.
- Julio Sosa. Si uno toma las declaraciones de los dirigentes de los distintos países, uno encuentra que todos reafirman su voluntad integracionista. Yo diría que hay que estar muy conscientes de que esa voluntad política tiene que traducirse en metas muy concretas y tiene que ser verdaderamente diáfana y no solamente constituir una parte obligatoria casi de cualquier discurso sobre Latinoamérica.

PREVISIONES DEL AUTOR

En la Introducción se señaló que el método de análisis elegido y la exposición de hechos, siguiendo estrictamente su secuencia histórica, tenían por objeto permitir que el lector fuese viviendo las alternativas del proceso como si estuviese participando en él, de modo que pudiese sacar sus pro-

pias conclusiones sobre lo ocurrido y especular acerca del posible futuro del Acuerdo.

El autor espera haber logrado ese propósito y en estas líneas finales sólo desea exponer algunas consideraciones acerca de lo que él estima que puede acontecer en los próximos años.

a) Así como en la década del 60 tomó cuerpo la idea del latinoamericanismo y la acción conjunta, en estos últimos años la tónica principal la está dando el resurgimiento de un nacionalismo enfermizo que se sustenta, entre otras cosas, en la defensa de un concepto de soberanía nacional desenterrado de tumbas aparentemente olvidadas. Los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena no han estado ajenos a esta realidad. Gran parte de los problemas que ha vivido el proceso andino ha sido el resultado de un retroceso en la aplicación del principio de la supranacionalidad, que implica la cesión soberana del derecho que tienen los gobiernos de actuar individualmente y que muchos confunden con el concepto de soberanía nacional. Para que la acción individual sea realmente soberana sería necesario que fuese también independiente y no, como sucede en la realidad, el resultado de decisiones tomadas en otros países o influidas por entidades económicas de gran poder internacional.

Las razones que motivaron el nacimiento del Grupo Andino siguen siendo válidas y los objetivos del Acuerdo de Cartagena mantienen plena vigencia. Persiste la necesidad de aunar esfuerzos para acelerar el desarrollo de los Países Miembros y mejorar su participación en el contexto internacional. Persiste la necesidad de crear un mercado ampliado que permita mejorar la eficiencia productiva para competir en terceros mercados e iniciar actividades que cada país en particular no está en condiciones de llevar a cabo. Persiste la necesidad de desarrollar una capacidad tecnológica acorde con los requerimientos actuales y las características de cada país, que contribuya a disminuir el alto grado de dependencia existente frente a los proveedores externos. Persiste la necesidad de actuar conjunta y deliberadamente para tratar de reducir las diferencias de desarrollo entre los Países Miembros. Persiste la necesidad de desarrollar políticas comunes y acciones conjuntas para que los beneficios de la integración lleguen a todos los sectores de la población andina, especialmente los más necesitados. Persiste la necesidad de impulsar el desarrollo de un esquema de integración en el que puedan participar todos los países latinoamericanos dentro de un concepto de equidad.

b) Si bien la permanencia de estas razones y objetivos es muy importante, ellos no son elementos suficientes para asegurar el éxito del proceso andino. Es necesario que los mecanismos creados para alcanzarlos y la estrategia diseñada para utilizarlos tomen en consideración las características del medio en que se han de aplicar y se haga uso de un gran pragmatismo.

Los cambios políticos que ocurren en estos países suelen ser bruscos y continuos. Son parte integral de la realidad existente y deben considerarse como elementos esenciales de cualquier esquema de integración. La situación existente cuando se suscribió el Acuerdo difiere en gran medida de la

actual y las variaciones que tuvieron lugar en el curso de nueve años fueron trascendentales para la vida política en los Países Miembros. Ciertamente resultaba difícil prever algunos de los cambios ocurridos en su exacta magnitud, pero era necesario contemplar la posible coexistencia de esquemas de desarrollo diferentes y la consecuente necesidad de establecer cierta flexibilidad en el uso de los mecanismos.

En lugar de tratar tozudamente de justificar la existencia de un estado de "pluralismo ideológico" en el que nadie creía realmente y según el cual todos pretendían estar de acuerdo en el uso de los mecanismos existentes, habría sido más provechoso revisarlos junto con la estrategia que se estaba utilizando. Las evaluaciones que realizó la Junta en 1973 y 1975 demostraron que era necesario hacer un alto en el camino para dar mayor solidez a lo ya construido y planificar el futuro sobre bases firmes.

El temor a que una revisión de los mecanismos se transformara en una renegociación de los términos esenciales del Acuerdo y paralizase su marcha, hizo que se ignorase deliberadamente lo delicado de la situación y condujo, en definitiva, a un endurecimiento de las posiciones nacionales y a las graves crisis ya analizadas en detalle. Así como es importante la tenaz defensa de los objetivos del Acuerdo —por lo que representa no sólo para los Países Miembros sino para América Latina en general— también es esencial tomar medidas que permitan adaptar los mecanismos a la realidad y utilizarlos en la forma más adecuada para el logro de los objetivos comunes. El temor reverencial a revisar normas internacionales suele traducirse en la mantención de errores que, aunque sean de carácter meramente procedimental, terminan por afectar seriamente postulados centrales. Es necesario modificar esa visión negativa que sólo contribuye a entorpecer el desarrollo de un proceso eminentemente dinámico en permanente perfeccionamiento.

El carácter exigente de los compromisos comunes debe irse incorporando en forma gradual y de acuerdo con el creciente desarrollo del proceso. Mientras los Países Miembros no se decidan a formular sus políticas nacionales de acuerdo con los lineamientos centrales de la política comunitaria, resulta extemporáneo demandar el cumplimiento de obligaciones que limitan el uso de facultades nacionales que los gobiernos no están decididos a abandonar.

c) El Acuerdo de Cartagena está entrando en un peligroso estancamiento que pareciera tender a agravarse en los próximos dos años, en atención a las siguientes consideraciones:

- La creación del mercado ampliado sobre la base exclusiva del Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común no ha logrado los resultados esperados y el intercambio intrasubregional sigue siendo una parte pequeña del comercio total de los Países Miembros. Aun más, como se señaló al analizar las estadísticas de ese intercambio, gran parte del incremento logrado no puede ser atribuido al Programa de Liberación y parece más bien el resultado de la existencia misma

del Acuerdo y de la favorable disposición que ha provocado en los Países Miembros.

Las previsiones para los próximos dos o tres años tienden a obscurecer aun más ese panorama y pueden llegar a modificar aquella favorable disposición anotada. La delicada coyuntura económica de Perú y la falta de materialización de las expectativas bolivianas señalan que los mercados de ambos países van a representar muy poco frente a las expectativas de los demás. Por otra parte, el incremento de los incumplimientos en materia de Arancel Externo Mínimo Común y Programa de Liberación agravan el carácter precario de la existencia del mercado ampliado, lo cual frena la participación de presuntos interesados porque desconfían del respeto a sus derechos y no se deciden a realizar inversiones necesarias para ampliar su producción en función del nuevo mercado.

- Solucionados los problemas que mantenían en suspenso la aprobación de las modificaciones a los programas sectoriales metalmecánico y petroquímico y, suponiendo que el automotor logre salvar las dificultades con que tropieza en este momento, todos ellos entrarán en un período de maduración de proyectos no inferior a tres años. Tal vez el metalmecánico sea el único que pueda comenzar a rendir frutos en un lapso algo menor.

El análisis de las propuestas pendientes en los demás sectores y la posición que han adoptado los países frente a ellas, permiten suponer que en las actuales circunstancias será muy difícil aprobar nuevos programas. Ello significaría que la programación conjunta se habría agotado con los tres casos aludidos en el párrafo anterior y que las expectativas cifradas en esta importante herramienta habrían sido exageradamente optimistas.

- Los Programas de Racionalización previstos en el Acuerdo constituyen parte importante de la programación conjunta, motivo por el cual se encomendó a la Junta que presentara propuestas en esta materia por lo menos una vez al año. Han transcurrido nueve años y lo único que se ha hecho al respecto han sido estudios para elaborar el documento conceptual acerca de las características y alcances de este instrumento. La racionalización debería constituir en los próximos años el elemento central de la programación industrial en el Grupo Andino y es una lástima que se haya desperdiciado tan lamentablemente el tiempo sin haber realizado experiencias concretas al respecto.

El estado actual de las cosas hace presumir que este instrumento no podrá ser utilizado adecuadamente en los próximos dos años.

- La armonización de políticas y coordinación de planes de desarrollo es otro de los mecanismos del que poco se puede esperar en el futuro próximo. Aun más, es posible pensar que algunas de las obligaciones actualmente vigentes en esta materia comiencen a deteriorarse como consecuencia de las dificultades con que tropiezan algunos de los Paí-

ses Miembros para hacer frente a sus obligaciones monetarias con el exterior. Todo parece indicar que el vapuleado Régimen Común de Tratamiento a las Inversiones Extranjeras sufrirá nuevas y variadas vicisitudes y que su actual dispar aplicación en los Países Miembros pasará a ser aun más precaria.

d) Para sacar al Grupo Andino de este tobogán en el que parece estar entrando es necesario aunar los esfuerzos de todos cuantos participan en él y afrontar sus problemas en forma abierta y decidida. En lugar de enterrar la cabeza como el avestruz y pretender que nada sucede, es preciso tomar todas las medidas que permitan poner fin de una vez por todas al gran problema central que aflige al Grupo Andino: la falta de apoyo político efectivo al proceso por parte de los gobiernos.

En el curso de este trabajo he insistido en este aspecto y he presentado un análisis particular por capítulo de la actitud de respaldo político asumida por los gobiernos en cada etapa del Acuerdo. La gran variedad de manifestaciones externas de apoyo al proceso se contradice con la actitud de los gobiernos de permitir o persistir en el permanente y creciente incumplimiento de los compromisos contraídos y en la no incorporación de la variable integración en sus planes y políticas nacionales.

A pesar de que en 1978 se produjo la segunda reunión de presidentes, con motivo de asumir la presidencia de Colombia Julio César Turbay Ayala, las expresiones de respaldo político emitidas en esa oportunidad tampoco tuvieron el eco esperado bajo la forma de hechos concretos. Incluso, el nuevo mandatario colombiano hizo algunas declaraciones que no contribuyen precisamente a afianzar la marcha del proceso andino, en una reunión celebrada por la ANDI en la ciudad de Cartagena.

Por otra parte, se avecinan cambios de gobierno en dos países (Bolivia y Perú) y Ecuador y Venezuela inician 1979 con nuevo presidente y cambio de partido gobernante. Aun cuando los nuevos gobernantes puedan ser partidarios de la integración andina, entre los últimos meses de los gobiernos salientes y los primeros de los nuevos mandatarios va a transcurrir un período en el que no se van a adoptar decisiones de importancia en materia subregional por razones obvias. Ello indica que 1979 será un año muy pasivo en el cual los gobiernos van a estar más preocupados de sus problemas nacionales que del proceso andino, lo que aumenta el peligro de estancamiento en el que ya se está entrando.

Es esta entonces la ocasión propicia para que los órganos principales del Acuerdo asuman el papel que toda la familia latinoamericana espera de ellos. Es a la Junta en su condición de órgano promotor a la cual corresponde el papel más preponderante en esta difícil etapa, en la que debe llegar a los más altos niveles de los nuevos gobiernos y convencerlos de la necesidad de adecuar los organismos subregionales y nacionales a las necesidades del proceso para que éste alcance los objetivos establecidos en el Acuerdo. La Junta debe abandonar el papel secundario que desempeñó en su último período y retomar su condición de motor y conciencia de este proceso en que se han comprometido los Países Miembros con el objetivo final de mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

Los ojos de todos los países de Latinoamérica y los de muchos otros países en desarrollo están puestos en el Grupo Andino a la espera de seguir su ejemplo para constituirse en actores de alguna trascendencia en el concierto mundial. Igualmente interesados están aquellos que desean el fracaso del esquema andino para seguir ejerciendo a su entera voluntad el control de los países en desarrollo a través del intercambio comercial y el manejo monopólico de la tecnología.

Ruego a Dios que los nuevos miembros de la Junta y los nuevos mandatarios al hacerse cargo de sus funciones tengan la visión y decisión de cumplir con el brillante papel que el destino ha colocado en sus manos.

Edición española: Stella R. de Feferbaum
Diseño y Producción: Jaime Rojas H.



Publicación del CIID
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
División de Comunicaciones
Edición de 2.000 ejemplares
Impresa en ESCALA
Bogotá, Colombia, febrero de 1980

