Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

Quintiliano Monsalve Jara
ABOGADO

REVISTA DE DERECHO

SEGUNDA EPOCA

AÑO XXXIX — Nº 155 — ENERO - ABRIL DE 1971

Director
JUAN ARELLANO ALARCON

Sub-Director (interino)
RENATO GUZMAN SERANI

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Dimensiones Jurídicas e Institucionales del Acuerdo de Integración Subregional

Francisco Orrego Vicuña

Profesor de Derecho Internacional Público
Escuela de Derecho
Universidad de Concepción

1. LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA DEL ACUERDO SUBREGIONAL

El acuerdo de integración subregional suscrito el 29 de Mayo de 1969 por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, debe concebirse desde el punto de vista de su análisis jurídico e institucional dentro de una perspectiva latinoamericana, no sólo porque constituye un esfuerzo de desarrollo integrado destinado a compenetrarse con el transcurso del tiempo con el movimiento general de integración de América Latina sino principalmente por los numerosos vínculos concretos y específicos que la ligan desde su nacimiento en primer término a la ALALC y en seguida al plan general previsto en 1967 por la Declaración de los Presidentes de América. En tal sentido su análisis es inseparable del análisis de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación de Libre Comercio del Caribe y de la convergencia de todos estos países, así como de los países no miembros de ninguno de ellos, en un solo Mercado Común Latinoamericano.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

El propio acuerdo subregional acoge ampliamente esta perspectiva latinoamericana, siguiendo así la concepción básica que inspiró a la mencionada Declaración de los Presidentes y a las Resoluciones 202, 203 y 222 de ALALC, perspectiva que tiene una importante influencia en diversas disposiciones del Acuerdo. Invocando sólo dos ejemplos puede citarse el concepto de la transitoriedad, en cuya virtud los compromisos del Acuerdo permanecerán en vigor mientras sean más avanzados que aquellos que emanan de ALALC, en su evolución hacia el Mercado Común; y los requisitos de adhesión, reglamentados por la Resolución 165 del Comité Ejecutivo Permanente de ALALC, que no limitan la participación en el Acuerdo a los países originalmente signatarios. Esta perspectiva puede ser fuente de novedosas relaciones en el futuro con los demás procesos de integración de América Latina. Cabe recordar al respecto que las primeras iniciativas fueron planteadas en términos de una Comunidad Económica Caribe-Andina (1), como asimismo que en el seno de la ALALC y de la Comisión Coordinadora ALALC - MCCA se encuentran bajo estudio fórmulas de comercio preferencial en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo, habiéndose señalado la posibilidad de establecer acuerdos subregionales con la participación de países no miembros de ALALC. En las negociaciones que condujeron al Acuerdo de Cartagena se propuso incluso un mecanismo que permitiera la adhesión de países no miembros de ALALC.

Este conjunto de antecedentes y relaciones tiene, y seguirá teniendo, una influencia muy significativa en la vida práctica del acuerdo subregional por más dificultades que el proyectado Mercado Común Latinoamericano encuentre en su marcha. Por esta razón es que la perspectiva latinoamericana no deberá perderse de vista y, por el contrario, su presencia puede aportar valiosos elementos de juicio para la correcta interpretación y aplicación de los complejos mecanismos del Acuerdo. En tal entendido es que pueden destacarse entonces las principales dimensiones jurídicas e institucionales del Acuerdo de Integración Subregional.

(1) Véase, **Rodrigo Botero:** "La Comunidad Caribe-Andina". Bogotá. 1967.

2. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y EL PROCESO DE ADOPCION DE LAS DECISIONES

Su impacto en las técnicas tradicionales

La experiencia derivada del funcionamiento de las instituciones de ALALC gravita fuertemente en la estructura institucional que se ha dado al Acuerdo Subregional. Los problemas estructurales derivados del predominio de los intereses intergubernamentales en el seno de la Asociación, la total ausencia de intereses de carácter regional, así como la existencia de numerosos mecanismos destinados a salvaguardar los primeros, particularmente el derecho de veto, la carencia de un sistema general de sanciones y la imposibilidad de enjuiciar a un gobierno que prescindiera de los compromisos contraídos, entre muchos otros, fueron factores que permanentemente estuvieron presentes en las mentes de los negociadores del Acuerdo Subregional (2).

La filosofía institucional que inspira al Acuerdo Subregional tiene por principal objetivo impedir que la experiencia negativa de ALALC se repita al nivel subregional, para cuyo efecto se procura superar los problemas aludidos. En este sentido el primer criterio de orden institucional que surge a la vista es el de garantizar un adecuado equilibrio y participación tanto de los intereses intergubernamentales como de los intereses de índole regional o comunitarios. En las palabras de los propios expertos que diseñaron este sistema se expresa: "Tales órganos en razón de su estructura y competencia diferenciadas,

(2) Para una evaluación de las Instituciones de ALALC véase, **Francisco Orrego V.:** "Balance crítico de los aspectos jurídicos e institucionales de la ALALC". Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Chile, 1967, y "Developments in the Latin American Free Trade Association". American Society of International Law. Proceedings, 1967.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

aseguran un sistema de equilibrio institucional que responde satisfactoriamente a los objetivos del Acuerdo. De nada serviría la adopción de metas avanzadas en el orden de la programación subregional y del desarrollo armónico si no se instituyeran a su servicio la autoridad legislativa y la autoridad técnico-comunitaria. Por otra parte, es de anotar las seguridades que ofrece para la subregión y sus países el equilibrio entre la fuerza gubernamental y la fuerza comunitaria, entre el sentido político de la primera y el sentido técnico de la segunda" (3). Idénticos conceptos expresó el Presidente de Colombia en la Carta dirigida a los demás Presidentes de los países que participaban en las negociaciones, del día 4 de Abril de 1969.

Puede apreciarse que estos planteamientos de por sí constituyen una seria innovación respecto de la filosofía institucional que inspira a la ALALC, e incluso respecto de algunas iniciativas que en el seno de la Asociación procuraron tímidamente otorgar una participación a los intereses regionales como fue el fallido intento de establecer una Comisión Técnica. Más todavía, denota una concepción jurídica de la organización internacional poco frecuente en los gobiernos latinoamericanos.

Los Organos Principales.—Respetando estos principios básicos el Acuerdo Subregional crea entonces dos órganos fundamentales. Por una parte la Comisión, órgano máximo del Acuerdo, en cuyo seno se encuentran representados los intereses de carácter intergubernamental y que concentra lo esencial del poder decisorio en un marco de adecuada representación política; sus miembros son representantes de los respectivos gobiernos y ante ellos deben responder por sus actuaciones. Por otra parte, se crea la Junta, órgano técnico del Acuerdo —que en una fase de las negociaciones se le calificó sintomáticamente como el órgano "Técnico-Comunitario"—, en cuyo seno se encuentran representados los intereses de carácter regional o comunitarios. El poder de decisión de este órgano es excepcional pues, como se adelantó, por regla general él se encuentra radicado en la Comisión; sin embargo la Junta tiene una participación fundamental en la formación de las decisiones a través del mecanismo de las proposiciones que se comentará en seguida y, además de su poder de decisión propio, tiene un poder de decisión delegado en aquellas materias que le encomiende la Comisión. A diferencia de los Miembros de la Comisión, los tres miembros que componen este órgano no responden ante ningún gobierno y deben actuar sólo en su capacidad técnica en función de los intereses regionales que representan, para cuyo efecto se prevé la obligación de no aceptar ni recibir instrucciones y la obligación correlativa de los gobiernos de no procurar influir en sus actuaciones, así como la incompatibilidad para el desempeño de otro tipo de funciones. Los miembros de la Junta podrán ser nacionales de cualquier país latinoamericano, disposición que revela la amplia perspectiva con que ha sido concebido este acuerdo; más todavía, para el personal técnico y administrativo no rigen restricciones de ninguna especie en cuanto a la nacionalidad, amplitud poco común de encontrar en el ámbito de los organismos internacionales.

Desde el punto de vista del equilibrio y armonía que debe caracterizar el juego institucional para los efectos de asegurar la compenetración mutua de los intereses intergubernamentales y regionales, cabe desde ya formular algunas observaciones. El hecho de que los Miembros de la Junta sean designados por la Comisión, mediante el voto unánime, no afecta verdaderamente la naturaleza comunitaria de esta Junta; debe recordarse al respecto que los miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas son designados de común acuerdo por los propios Estados Miembros, lo que es todavía más drástico, sin que ello haya afectado la naturaleza de las relaciones institucionales previstas por los tratados. Diferente en cambio es el caso de la responsabilidad de los Miembros de la Junta, quienes son responsables de sus actos ante la Comisión, pudien-

(3) Informe del Comité de Expertos a la Quinta Reunión de la Comisión Mixta. Anexo 5, acta de la Quinta Reunión. Página 4.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

do esta última removerlos de sus funciones. En un esquema de equilibrio institucional bien concebido ningún órgano de los descritos debía responder ante el otro como manera de salvaguardar su autonomía; la ausencia de mecanismos jurisdiccionales y la ausencia de mecanismos de naturaleza parlamentaria son los responsables de esta anomalía institucional.

Competencia Básica.—La competencia de ambos órganos ha sido, en términos generales, bien concebida aunque es sumamente compleja, hasta el punto de que muchos de sus alcances sólo podrán definirse con precisión a la luz de su funcionamiento en la práctica. La competencia general y básica de la Comisión es la de formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos, competencia de la cual derivan las demás atribuciones generales contempladas por el artículo 7 y las numerosas competencias específicas que el Acuerdo le asigna a propósito de cada materia y mecanismos por él previstos; como complemento indispensable de esta función le corresponde igualmente conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, con lo cual puede afirmarse que este órgano está dotado de una competencia prácticamente irrestricta.

El instrumento jurídico a través del cual ejerce esta competencia es denominado "Decisión" y cuyas características de obligatoriedad no pueden ofrecer la menor duda; inclusive, según la materia y contenido de estos instrumentos, ellos podrán obligar y vincular en forma directa al individuo de la subregión, punto sobre el cual si bien el Acuerdo guarda silencio, la práctica se encargará de demostrar su necesidad y posibilidad real por cuanto en numerosas materias que el Acuerdo contempla sólo podrá llegarse a mecanismos efectivos por esta vía, cual es a título de ejemplo el caso de las empresas multinacionales.

Además de las "Decisiones" el Acuerdo prevé otro tipo de instrumento, denominado "Directivas", como lo hace por ejemplo el artículo 28 en materia de armonización de las legislaciones sobre fomento industrial; este tipo de instrumento, también obligatorio, obliga a los Estados miembros a incorporar su contenido al derecho interno por las vías que cada uno de ellos juzgue convenientes y dentro de plazos concretos. En tal sentido se asemeja mucho al concepto de Directiva en el marco del derecho comunitario europeo. Por último es posible encontrar en el Acuerdo otros tipos de figuras institucionales que se traducen a su vez en otros tipos de instrumentos jurídicos; así por ejemplo el artículo 68 en materia de compromisos arancelarios prevé que los Países Miembros podrán celebrar consultas en el "seno de la Comisión", figura distinta de una reunión de la Comisión y por cierto de mayor relevancia política que rememora el caso de las "decisiones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo" que se utiliza en las Comunidades Europeas y cuyas manifestaciones jurídicas se consideran como instrumentos en forma simplificada (4).

En la etapa de las negociaciones del Acuerdo se habló con mayor propiedad de "acuerdos conjuntos en el seno de la Comisión"; el hecho de que en definitiva se haya incorporado la expresión "consulta" no altera la naturaleza especial de este mecanismo.

La principal competencia general de la Junta es la de velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión, así como la de efectuar los estudios técnicos, evaluaciones y proposiciones que se requieran. De esta competencia derivan las demás atribuciones generales que contempla el artículo 15, y las numerosas atribuciones específicas que se le encomiendan a propósito de cada materia y mecanismos. Según se adelantara el poder decisorio de

(4) Véase, **Michel Gaudet:** "Decisions of International Organizations... The European Communities". En "Legal Advisers and International Organizations", American Society of International Law. Meeting. August 26-31. 1967.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

la Junta es restringido pues por regla general él se encuentra radicado en la Comisión; sin embargo tiene un poder decisorio propio en materias de mucha importancia —como la fijación de requisitos específicos de origen— y desde luego tiene el poder que en este órgano delegue la Comisión. Cuando actúa por delegación de la Comisión los instrumentos tienen la misma naturaleza jurídica que se expresó al tratar de este último órgano, pudiendo igualmente, según la materia, vincular directamente al individuo. Algunos casos específicos de delegación ya se han efectuado por medio de la Decisión Nº 2 de la Comisión.

La Distribución de competencias que ha realizado el Acuerdo es lo suficientemente clara como para precaver serios conflictos entre los órganos mencionados. Sin embargo hay un punto específico que requiere de ciertas aclaraciones. Dispone el artículo 7 d) que le corresponde a la Comisión impartir instrucciones a la Junta, y el artículo 15 b) contiene la obligación correlativa en cuanto obliga a la Junta cumplir con los mandatos de la Comisión. A simple vista se trata ésta de una situación absolutamente contradictoria con la filosofía institucional que inspira al Acuerdo por cuanto si el órgano político-intergubernamental puede impartir instrucciones al órgano técnico-comunitario se asegurará el predominio de los criterios que representa el primero y se anularán todas las garantías de equilibrio y armonía. Pero una interpretación más aguda puede llevar a conclusiones diferentes. En efecto, los negociadores del Acuerdo con el fin de evitar una multiplicidad de instituciones concentraron en la Junta dos tipos de funciones, ligadas entre ellas pero de naturaleza diferente: por una parte, las funciones de carácter comunitario y por otra las funciones de Secretariado Internacional, todas las cuales se encuentran combinadas en el referido artículo 15. Las instrucciones que puede impartir la Comisión como órgano máximo del Acuerdo se referirían sólo a este último aspecto sin afectar así las funciones inherentes a un órgano comunitario; de otra manera el equilibrio buscado sería completamente ilusorio.

Adopción de Decisiones.—Una vez diseñado el esquema institucional equilibrado que se ha descrito había que traducirlo en manifestaciones concretas y prácticas en el campo del proceso de adopción de las decisiones, de tal manera que ellas fuesen el reflejo de la compenetración mutua de los intereses representados por estos órganos. La primera innovación que se introduce en este campo es el sistema de votación de la Comisión, la cual por regla general adoptará sus decisiones con el voto de los dos tercios, desapareciendo de esta regla general el derecho de veto característico de ALALC. De esta regla general se exceptúan aquellas materias contempladas en el anexo Nº 1 del Acuerdo, para las cuales se requiere de los dos tercios y sin que haya voto negativo, esto es, se acoge el veto para estos casos; se exceptúan igualmente las materias contempladas en el Anexo II, relativas al mecanismo de las proposiciones que será objeto de comentario aparte.

Otra excepción la constituyen las materias relacionadas con el régimen especial para Bolivia y el Ecuador que se enumeran en el Anexo III, en cuyo caso las Decisiones se adoptarán por los dos tercios de los votos afirmativos y siempre que uno de ellos sea el de Bolivia o el Ecuador, otorgándose así a estos países una especie de veto conjunto para salvaguardar sus intereses; y se exceptúa por último la designación de los miembros de la Junta, que deberá hacerse por voto unánime.

El Mecanismo de las Proposiciones.—El mecanismo clave dentro del proceso de adopción de las decisiones y que asegura el equilibrio institucional es el de las "proposiciones" que debe dirigir la Junta de la Comisión. Por medio de las proposiciones es que el criterio comunitario de la Junta se hace presente en la Comisión; estas proposiciones son determinantes de la competencia de la Comi-

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

sión, la cual no podrá actuar en numerosas materias sin previa proposición de la Junta. Por su parte, la Comisión está obligada a considerar las proposiciones de la Junta en todos los casos, con lo cual se asegura que el criterio comunitario no sea ignorado; además los miembros de la Junta tienen derecho a asistir a las sesiones de la Comisión en las que se discutan estas proposiciones, lo que en el hecho equivale a institucionalizar una fuerza de presión en beneficio del criterio comunitario.

Con el objetivo de que el criterio comunitario no resulte desvirtuado se prevén también otros interesantes mecanismos de resguardo. Así, la Comisión podrá acoger o rechazar las proposiciones de la Junta aplicando el sistema de votación normal para la materia de que se trate, pero no podrá enmendar esa proposición sino con una mayoría especial: los dos tercios de los votos afirmativos y sin que haya voto negativo, mayoría más estricta de la regla general y que permite que el criterio comunitario se mantenga o se rechace en su integridad pero que no sea distorsionado.

Naturalmente que también ha debido en este plano el Acuerdo introducir ciertos elementos de flexibilidad a través de los cuales la Junta pueda precaver conflictos innecesarios. El primer elemento de flexibilidad es el previsto en el artículo 11 b) que dispone que en los casos contemplados en el Anexo II del Acuerdo las proposiciones de la Junta deberán ser adoptadas con el voto afirmativo de los dos tercios y siempre que no haya voto negativo; sin embargo si una proposición contare con el voto afirmativo de dos tercios pero fuere objeto de un veto, ella deberá ser devuelta a la Junta para la consideración de los antecedentes que hayan dado origen a ese veto; en un plazo no menor de dos meses ni mayor de seis la Junta elevará nuevamente la proposición a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta así modificada se estimará aprobada si cuenta con el voto favorable de los dos tercios sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del país que hubiere votado negativamente en la primera oportunidad. Puede apreciarse que se otorga a la Junta la posibilidad de reconsiderar su proposición original y superar así los inconvenientes que hayan motivado el veto, y para el caso de que un mismo país insistiera en su veto en la segunda consideración que debe efectuar la Comisión, dicho veto no se toma en cuenta con lo cual se evitan los riesgos de un veto abusivo.

De esta manera se asegura que el criterio comunitario esté siempre presente pero que no se transforme tampoco en un elemento de intransigencia y conflicto. Otro elemento de flexibilidad lo constituye el sistema de votación de la Junta. Si bien sus proposiciones deben aprobarse por unanimidad se contempla la posibilidad de presentar, también por unanimidad, proposiciones alternativas. De esta manera se precave que los diferentes criterios que puedan existir en el seno de la Junta respecto de una proposición impidan que dicha proposición se formule por no estar todos de acuerdo; a través de la proposición alternativa se pueden presentar estos varios criterios a la resolución de la Comisión. Por último la creación del Comité Consultivo, órgano a través del cual los países miembros mantienen una estrecha vinculación con la Junta, proporciona también un elemento de flexibilidad desde el momento en que la Junta podrá permanecer permanentemente en contacto con este órgano y sondear los criterios de los gobiernos, presentando sus proposiciones a la Comisión teniendo en cuenta estos criterios; no se trata de que el criterio comunitario sea objeto de una transacción en beneficio de los intereses intergubernamentales, sino simplemente de que los tenga en cuenta y los conozca. Así como la Comisión debe tomar en cuenta el interés comunitario representado por las proposiciones, la Junta debe tomar en cuenta el interés de los gobiernos en la formulación de tales proposiciones asegurándose la interpenetración mutua que caracteriza la mecánica institucional del Acuerdo.

Puede afirmarse entonces que ambos órganos convergen plenamente en la adopción de las decisiones, traduciendo así en

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

instrumentos jurídicos concretos la filosofía de equilibrio entre lo intergubernamental y lo comunitario que procuran las instituciones del Acuerdo.

Otros Aspectos.—El marco institucional se completa con la creación de un Comité Asesor Económico y Social destinado a otorgar representación al sector empresarial y laboral de la subregión; si bien las funciones de este Comité aún no se han definido, sería conveniente que se contemple la posibilidad de un sistema de consultas obligatorias por parte de los órganos del Acuerdo en aquellas materias de interés para los sectores aludidos y sin que las opiniones así recogidas obliguen a dichos órganos (5). Por último cabe señalar que en materia de solución de controversias se encomienda a la Comisión llevar a cabo los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación y, de no lograrse acuerdo, se establece la obligación de recurrir al Protocolo de solución de controversias de la ALALC para cuyo efecto los países miembros del Acuerdo le reconocen jurisdicción obligatoria respecto de todas las materias comprendidas en el Acuerdo y en las Decisiones. En este campo también sería conveniente el eventual establecimiento de mecanismos jurisdiccionales propios de la subregión que puedan controlar la juridicidad del proceso y proporcionar la necesaria seguridad jurídica que éste requerirá; igualmente cabría pensar en la posibilidad de acceso directo a estos mecanismos por parte de los individuos de la subregión, quienes ya se encuentran comprometidos en este complejo esfuerzo siendo de justicia el que se otorgue un amparo efectivo a sus derechos.

La concepción de equilibrio institucional que se ha descrito, en que está representado tanto el interés intergubernamental como el interés comunitario, en que los órganos concurren en la formación de las decisiones, en que las facultades ejecutivas se entregan en cierta medida al órgano comunitario y en que éste goza en general de autonomía e independencia —a pesar de las limitaciones expuestas— constituye un progreso de la máxima importancia demostrando que este acuerdo subregional no sólo supera en su ámbito los problemas que aquejan a la ALALC en el suyo, sino que, además, innova profundamente en las técnicas jurídicas tradicionales practicadas hasta ahora por los países de América Latina.

La dinámica de la Corporación Andina de Fomento.—Dentro de esta innovación en las técnicas tradicionales no podría dejar de mencionarse el caso de la Corporación Andina de Fomento, organismo que ha logrado una dinámica estructural institucional que tiene la particularidad de combinar elementos propios de una organización internacional y elementos propios de una sociedad de derecho privado, especialmente de una sociedad anónima. Entre los primeros cabe citar, a título de ejemplo, su calidad de persona de derecho internacional público; las normas de entrada en vigor; el régimen de privilegios e inmunidades; las condiciones de adhesión; sus objetivos y funciones y, como consecuencia de este carácter, los derechos preferentes y especiales reconocidos a las acciones de la serie "A". Entre los segundos cabe señalar, también a título de ejemplo, la estructura y denominación de los órganos, las normas de votación, quórum y convocatoria; el sistema de disolución y liquidación; las normas relativas a capital y emisión de acciones; el ejercicio financiero y balance y varias otras. Esta particularidad permite calificarla como una empresa pública multinacional de naturaleza especial.

El examen del Convenio Constitutivo permite llegar a dos conclusiones categóricas: en cuanto al instrumento propiamente tal, se trata de un típico "tratado-marco", que se limita a señalar los grandes principios, orientaciones y mecanismos básicos, entregando su desarrollo, perfeccionamiento y adaptación a la competencia autónoma de sus órganos; y desde el punto de vista de la entidad en su conjunto, cabe concluir que se trata de un organismo típicamente "comunitario". Ambas

(5) Un sistema de esta naturaleza es el que se prevé para el Comité Económico y Social de la CEE y EURATOM.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

conclusiones resultan plenamente comprobadas cuando se examinan en conjunto los rasgos dinámicos de esta institución, cosa que sucintamente se recapitula a continuación.

a) El sistema para disolver la Corporación, por simple acuerdo de la Asamblea Extraordinaria de Accionistas, constituye una innovación de las técnicas internacionales tradicionales, particularmente importante desde el momento en que los acuerdos se toman por mayoría. Por otra parte, la denuncia tradicional ha sido convertida en un derecho especial de retiro de los accionistas de la serie "A" de efectos jurídicos también especiales, pues los accionistas que se retiren podrán siempre reincorporarse en las condiciones que determine la Asamblea.

b) La facultad de la Asamblea Extraordinaria para modificar, con el sistema de votación normal, el Convenio en todos aquellos asuntos administrativos y de procedimientos es típica de un organismo comunitario. Más todavía, puede también modificar la estructura del Directorio y adecuar las disposiciones pertinentes del Convenio, exigiéndose en este caso el voto favorable de los seis accionistas de la serie "A" más la mitad más una de las demás acciones representadas en la reunión; éste es el único caso en que se contempla virtualmente el derecho de veto.

c) El sistema de votación por mayoría en todos los órganos es otro rasgo dinámico. El veto ha sido completamente erradicado, salvo el caso excepcional recién indicado. A ello debe agregarse un quórum flexible, que en el caso de segunda convocatoria a una asamblea ordinaria o extraordinaria se reduce a cualquiera que fuese el número de concurrentes.

d) La obligatoriedad de las decisiones para todos los accionistas, aun para los que no concurren a las Asambleas, revela una vinculación directa de los mismos al ordenamiento jurídico de esta Corporación, trátese de gobiernos u organismos públicos o de personas jurídicas o naturales.

e) El sistema general de sanciones que se ha establecido es sumamente drástico. Así, los accionistas que estén en mora en el pago de sus aportes de capital no tendrán derecho a voto; los accionistas de la serie "A", esto es, los gobiernos u organismos públicos que falten gravemente al cumplimiento de sus obligaciones podrán ser suspendidos y transcurrido cierto plazo dejarán automáticamente de ser miembros —expulsión—, no pudiendo entretanto ejercer ningún derecho, salvo el de retiro; y para acelerar la ratificación se ponen sanciones en el sentido de prescindir de los no ratificantes y de privar de la sede al país que no ratifica en cierto plazo.

f) La atribución del Directorio para resolver las cuestiones no previstas en el Convenio y para interpretar dicho Convenio es también típica de un sistema comunitario. Habría sido preferible, sin embargo, que la facultad de interpretación se entregase a un órgano jurisdiccional.

g) El sistema arbitral de solución de controversias, con jurisdicción obligatoria y sin límite de competencias, es otro aspecto dinámico digno de destacarse.

h) Entre otros aspectos que comprueban las conclusiones indicadas cabe señalar la participación directa del sector privado, el cual puede ser accionista y, por tanto, elegir directores y ejercer otros derechos; la competencia residual del presidente ejecutivo, quien puede decidir y tener a su cargo todo asunto que no esté expresamente reservado a los demás órganos; y la facultad del Directorio para crear órganos subsidiarios.

Este carácter comunitario de la Corporación puede calificarse técnicamente en forma más precisa todavía, llegando a la conclusión de que se trata de un órga-

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

no supranacional. En efecto, cuando se está en presencia de un sistema de votación por mayoría, que genera decisiones obligatorias vinculando directamente a gobiernos e individuos y que está garantizado en su eficacia por sanciones drásticas, se está en presencia de atribuciones específicamente supranacionales.

3. VINCULOS Y RELACIONES ENTRE EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ACUERDO SUBREGIONAL Y EL DE LA ALALC

Los vínculos y relaciones entre el ordenamiento jurídico subregional y aquél de la ALALC plantean una serie de interesantes aspectos. Para apreciar la naturaleza exacta de estos vínculos se debe recordar brevemente cuál es el objetivo esencial de los acuerdos subregionales en el marco de la ALALC. La Resolución 222 de la Conferencia definió los acuerdos subregionales como "aquellos mediante los cuales los países de la ALALC que los suscriben podrán promover el proceso de integración económica en forma equilibrada y más acelerada que la derivada de los compromisos asumidos en el marco del tratado de Montevideo". Este objetivo esencial debe considerarse en íntima relación con dos características fundamentales del Tratado de Montevideo: su carácter de "tratado marco", que permite su constante adaptación y proyección, y el carácter mínimo que revisten todos sus compromisos, los cuales son susceptibles de ampliación para lograr los objetivos finales de la unión aduanera y el mercado común, según lo prevé el propio tratado (6).

De lo anteriormente expuesto resulta que los acuerdos subregionales constituyen, respecto de los países miembros, una ampliación de los compromisos establecidos por la ALALC, acercándolos a los objetivos finales indicados y siempre dentro del marco básico del Tratado de Montevideo. Por constituir un perfeccionamiento especial del marco del Tratado es que la compatibilidad de los acuerdos subregionales con dicho instrumento básico ha sido reconocida sin reservas por el Consejo de Ministros de la ALALC. Es obvio que esta situación sólo ha sido posible gracias a las características de "tratado-marco" que tiene el Tratado de Montevideo.

Compatibilidad con ALALC.—En un principio se plantearon dificultades en el seno de la ALALC respecto de la compatibilidad de los acuerdos subregionales con el Tratado de Montevideo debido a los problemas que surgían por la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. En efecto, una interpretación restrictiva del artículo 18 del Tratado llevaría a la conclusión de que las únicas excepciones al juego de esta cláusula serían aquellas que prevé el propio tratado, esto es, el tráfico fronterizo y las concesiones no extensivas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. Sin embargo esta interpretación ya había ocasionado con anterioridad dificultades serias en el caso de los acuerdos de complementación, razón por la cual se adoptó una interpretación más amplia en el sentido de que la cláusula no era absoluta, sino que, por el contrario, estaba ligada al concepto de la "adecuada compensación"; en el caso concreto de los acuerdos de complementación la Resolución 99 de la Conferencia de ALALC consagró esta interpretación disponiendo que las partes contratantes no partícipes en un acuerdo de complementación sólo podrían gozar de sus beneficios mediante el otorgamiento de adecuada compensación (7).

En el caso de los acuerdos subregionales el problema planteado era similar: sería injusto que los beneficios derivados del acuerdo se extendieran, en virtud del juego inestricto de la cláusula, a otros

(6) Para el desarrollo de esta tesis, véase: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. "Derecho de la Integración de América Latina". Buenos Aires. 1969. Especialmente Capítulo XIV.

(7) Véase: "Aplicación de la Cláusula de la Nación más favorecida a los acuerdos de complementación". Chile. Secretaría Ejecutiva para Asuntos de ALALC. 30 de Octubre de 1964.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

miembros de la ALALC no partícipes en el acuerdo subregional sin realizar éstos ningún sacrificio como el exigido a los miembros de ese Acuerdo. Por esta razón la Declaración de los Presidentes, como las resoluciones 202, 203 y 222 de la Conferencia reconocieron unánimemente que los acuerdos subregionales constituían una justificada excepción a la cláusula, acogiendo así la interpretación jurídica amplia (8).

No obstante ello se propuso en un comienzo fundamentar esta compatibilidad sobre bases enteramente diferentes: la posibilidad de que las partes contratantes de la ALALC renunciaran unánime y expresamente, respecto de los acuerdos subregionales, a los derechos que emanan de la cláusula de la nación más favorecida, para cuyo efecto se podría suscribir un protocolo modificatorio del Tratado de Montevideo. Esta tesis debe ser descartada —y afortunadamente lo fue— de antemano, no sólo por las inmensas complicaciones que significaría el llevarla a la práctica, tanto en lo que respecta a la ratificación por parte de los gobiernos como en lo que respecta a los compromisos asumidos en el GATT, sino muy especialmente por sus consecuencias políticas y jurídicas inconvenientes desde todo punto de vista. En efecto, si la compatibilidad de los acuerdos subregionales con la ALALC dependiera de una renuncia de derechos por parte de sus miembros y como tal renuncia voluntaria, los acuerdos subregionales se crearían en virtud de una concesión o mera liberalidad de las partes de ALALC y no en virtud de un derecho de acelerar en lo subregional el cumplimiento de los compromisos generales del Tratado de Montevideo. Las diferencias entre una concesión graciosa —a que conducía esta tesis— y un derecho que es lo que en definitiva se consagró, son inmensas.

Características del ordenamiento subregional.—Estas relaciones con el ordenamiento jurídico de la ALALC tienen una influencia muy concreta en las características del ordenamiento jurídico subregional. Este último establece tanto los derechos y obligaciones de los Estados participantes en lo que respecta al ámbito subregional como los derechos y obligaciones de esos participantes frente al ordenamiento jurídico general de la ALALC. Este ordenamiento jurídico subregional tiene las siguientes características principales: A) es derivativo; B) es especial; C) es transitorio; y D) es dinámico.

Su carácter "derivativo" significa que deriva del ordenamiento jurídico general de la ALALC, como una aplicación particular a la subregión. De esta manera las normas básicas por las que debe regirse el Acuerdo han sido establecidas por el Consejo de Ministros y la Conferencia de ALALC, habiendo sido aprobado el instrumento constitutivo del Acuerdo por el Comité Ejecutivo Permanente. Esta característica es de una enorme importancia pues al derivar este ordenamiento jurídico del de la ALALC y, por lo tanto, al ser parte del marco del Tratado de Montevideo, no requiere ser sometido a la aprobación parlamentaria ni a la ratificación, con lo cual se agilizó notablemente su entrada en vigor y se facilitara su funcionamiento y adaptación. Las normas de entrada en vigor que contempla el artículo 110 del Acuerdo, en que basta la declaración de compatibilidad del CEP y posterior "aprobación" por parte de los gobiernos, deben calificarse como verdaderamente revolucionarias en la técnica de la contratación internacional.

Su carácter "especial" significa que, como se indicó, constituye una aplicación especial a la subregión del ordenamiento general de la ALALC, surgiendo de este hecho algunas importantes consecuencias. En primer lugar, como ordenamiento especial sus normas priman, respecto de la subregión, sobre las normas del ordenamiento general de la ALALC, revistiendo estas últimas el carácter de supletorias; esto es, sólo serán aplicables cuando el ordenamiento subregional guarde silencio o

(8) "Compatibilidad de los Acuerdos Subregionales con el Tratado de Montevideo", Deleg. de Chile. ALALC/CM-II/VI-E/ Doc. 32. 24 de Agosto de 1967.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cuando recurra expresamente a ellas. En segundo lugar, el ordenamiento subregional debe ser compatible con el ordenamiento general de la ALALC, no pudiendo sus disposiciones afectar los derechos y obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo y de las resoluciones de los órganos, así como de los protocolos y demás instrumentos que constituyen la estructura jurídica de la ALALC, según resulta de las resoluciones 202 y 222 de la Conferencia y del propio texto del Acuerdo. También como consecuencia de este carácter especial es que las desgravaciones pactadas en el Acuerdo no se harán extensivas a los países no participantes ni crearán para ellos obligaciones especiales.

Esta misma característica es la que permite definir las reglas generales para la solución de eventuales conflictos entre ambos ordenamientos jurídicos. Para tal efecto, deberá ante todo distinguirse si la norma del ordenamiento jurídico de la ALALC constituye o no un principio básico de la Asociación. En el caso de que constituya un principio básico —como, por ejemplo, las normas fundamentales del Tratado de Montevideo, y de las resoluciones 202 y 222 de la Conferencia— el conflicto se resolverá en su favor de manera definitiva, toda vez que las normas de los acuerdos subregionales no pueden alterar el marco básico y general del cual derivan. En cambio, si la norma del ordenamiento de la ALALC no constituye un principio básico, el conflicto se resolverá en favor de la norma del Acuerdo subregional pues, según se indicó, éstas priman en razón de su especialidad por sobre las normas de la ALALC, las cuales sólo tienen un carácter supletorio.

El carácter "transitorio" de este ordenamiento jurídico es doble. Por una parte, el Acuerdo subregional deberá establecer la fecha de entrada en vigor y su duración. Por otra parte, el Acuerdo sólo será aplicable en la medida en que signifique compromisos más avanzados que los que derivan del ordenamiento general de la ALALC, y dejará de ser aplicable cuando estos últimos alcancen su mismo nivel. Dispone el artículo 110 del Acuerdo, último inciso, que "El presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen". Sin embargo, el concepto de la transitoriedad ha sido precisado por los expertos que elaboraron el Acuerdo, llegándose a la conclusión de que él se refiere a la liberación comercial y arancel externo común pero no a algunos efectos de carácter permanente que producirá el Acuerdo, como la planificación conjunta, coordinación de planes de desarrollo, programas sectoriales de desarrollo industrial y otros.

El carácter "dinámico" de este ordenamiento jurídico ya ha sido destacado con anterioridad, particularmente desde el punto de vista institucional, incluyendo los rasgos dinámicos de la Corporación Andina de Fomento, y el impacto que dicha dinámica ha causado en las técnicas tradicionales. Cabe sin embargo agregar que todo este ordenamiento jurídico ha sido concebido como un verdadero "Tratado-marco", en las palabras del Comité de Expertos que lo redactó: "Si se advierte que la vida de la subregión no puede darse ahora y para siempre a través de las disposiciones del Acuerdo, si se repara en que éste no será sino el "marco" o fuente de sucesivos derechos y obligaciones..." (9).

Este conjunto de rasgos dinámicos propiciará, sin duda, que el actual ordenamiento jurídico devenga en un auténtico derecho comunitario subregional. El texto del Acuerdo subregional ha sentado los principios fundamentales para el desarrollo de este derecho comunitario.

Clasificación esquemática de las fuentes.—El ordenamiento subregional que se

(9) Véase nota 3. SUPRA.

Artículo: Dimensiones jurídicas e institucionales del acuerdo de integración subregional
Revista: Nº155, año XXXIX (En-Abr, 1971)
Autor: Francisco Orrego Vicuña

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ha descrito es fuente de derecho de la ALALC, aunque limitada al ámbito de la subregión, al propio tiempo que el derecho general de la ALALC también es fuente subsidiaria del ordenamiento subregional. Una clasificación esquemática de las fuentes de derecho del Acuerdo subregional permitiría esbozar el siguiente cuadro:

