

LA CRISIS DEL PACTO ANDINO

Este artículo se propone analizar las causas de la crisis del Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena, la cual culminara con la retirada de Chile en octubre de 1976.

En esta materia es necesario tener siempre presentes tres problemas que se conjugan a lo largo de todo el conflicto: politización del proceso de integración, distribución igualitaria de los beneficios e incompatibilidad de las políticas económicas. Estas situaciones son examinadas a continuación para luego señalar la forma cómo en la práctica intervinieron en la crisis de la integración andina. Al final de este escrito se indican otras causas que condujeron a esta crisis.

A partir de 1973 es posible observar una creciente politización del proceso de integración andina. Politización significa que las partes poseen una percepción distinta y conflictiva del bien común¹. Esta situación incrementa la tendencia de los gobiernos a dar prioridad a las metas nacionales sin considerar las de la región como un todo. Desde luego, al no existir consenso sobre el bien común, los intereses nacionales son entendidos como más ciertos, reales y urgentes. Este proceso se ha visto desde entonces aparejado con crecientes discusiones acerca de la igualdad que existe entre las partes con respecto a los beneficios provenientes de la integración económica. La sensibilidad demostrada por los Estados en esta materia es comprensible si se considera que ésta afecta el orgullo nacional, el cual constituye un elemento vago y subjetivo, pero de enorme impacto político en la región andina. Además, los países miembros creen que una de las mayores razones de la inoperabilidad de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) ha sido justamente el favorecimiento de los Estados con mayor desarrollo económico (Argentina, Brasil y México)². Asimismo, ha te-

¹ Véase en este punto la obra de JOSEPH S. NYE: *Peace in Parts*, Boston Little, Brown & Co., 1971, p. 89.

² De los 20 acuerdos de complementación suscritos en la ALALC, Brasil participa en 17 (85 por 100), Argentina y México en 14 (70 por 100), Chile en seis (30 por 100), Perú y Colombia en dos (10 por 100), Bolivia en uno (5 por 100) y Paraguay en ninguno. Véase ERNESTO TIRONI: «Las estrategias nacionales de desarrollo y la integración de los países andinos», en *Nueve estudios internacionales*, 66, abril-junio 1976.

nido importancia el ejemplo del Mercado Común Centroamericano, donde se han creado «polos de desarrollo» (verbigracia, en 1965, El Salvador y Guatemala reunían el 70 por 100 de las exportaciones industriales del área)³. Por otra parte, el Acuerdo de Cartagena pone énfasis en la necesidad de alcanzar una distribución equitativa de los beneficios y el incumplimiento de esta meta adquiere el carácter de una violación contractual. Este ideal del Pacto Andino se expresa en un régimen especial para Bolivia y Ecuador (los países de menor desarrollo en la zona), y se manifiesta a lo largo de todos los mecanismos de la Convención y decisiones adoptadas por la organización regional.

Finalmente, a partir de 1973 los gobiernos comenzaron un proceso de creciente incompatibilidad de las políticas nacionales, como consecuencia natural de la adopción de distintos modelos de desarrollo económico. Esta característica es fundamental para comprender el estancamiento del Pacto Andino porque éste, precisamente, considera la coordinación de políticas nacionales y planes de desarrollo como mecanismos claves en la conquista de la integración del área. Ambos instrumentos son concebidos como medios iniciales que eventualmente llevarían a un sistema de planificación conjunta⁴. En efecto, el Acuerdo de Cartagena reconoce el hecho de que los mecanismos mercantiles son insuficientes para alcanzar el desarrollo integrado de la región, como la experiencia de la ALALC comprueba. Este postulado está de acuerdo con el modelo de economía mixta sobre el cual convinieron en 1969 los países signatarios del Acuerdo. Este modelo afirma la necesidad de establecer un sistema capitalista reformado donde el Estado posea un papel económico importante, reservándose, eso sí, un amplio margen de actividad al empresario privado. Dentro de este ideal general, cada país andino ha perseguido diversas variantes, pero hasta 1973 existió una armonía mínima de criterios.

Con la ascensión al poder del general Juan Velasco Alvarado en el Perú (1969) y, sobre todo, con la de Salvador Allende en Chile (1970), se temió por la suerte del Pacto Andino porque sus modelos económicos divergían en importante medida de los adoptados por los demás miembros y el sistema de integración. Allende, el único presidente marxista en la zona, se vio forzado, en 1971, a visitar Colombia, Ecuador y Perú con el objeto de disipar dudas acerca de su interés en proseguir con la integración andina; no fue ni a Bolivia (con la que Chile aún tenía rotas las relaciones diplomáticas), ni a Venezuela (porque este país se adhirió al Pacto Andino sólo en febrero de 1973). A pesar de que Chile

³ GERMÁNICO SALGADO: *Ecuador y la integración económica de América Latina*, Buenos Aires, INTAL, 1970, p. 14.

⁴ Artículo 26.

y Perú mantenían una concepción distinta del desarrollo (poniendo énfasis en la intervención estatal y en una planificación económica con visos socialistas), las partes fueron capaces de solucionar todos los conflictos que se crearon sin llegar a mayores. Esta ausencia de una crisis se explica por la voluntad que demostraron las partes de alcanzar compromisos, ya que se comprendía que el desarrollo económico individual de los Estados dependía de la acción concertada de toda la región; asimismo, aunque los modelos económicos diferían, existía consenso sobre algunas nociones económicas fundamentales, muchas de las cuales habían evolucionado en América Latina desde la década de 1930, por ejemplo, protección arancelaria a la producción nacional. Todas las partes (a pesar de diferencias accidentales) coincidían en la necesidad de establecer un régimen común para el capital extranjero y un sistema de planificación que estableciera nuevas industrias en la región y aprovechara mejor las existentes. En consecuencia, más que quebrar con el esquema del Pacto Andino, Chile y Perú ofrecían sólo una variante más radical. En el período 1969-73, el Acuerdo de Cartagena sobrevivió un promedio de dos cambios presidenciales por país⁵. Pero a partir de 1974 la situación bruscamente cambió como consecuencia del modelo de economía libre de mercado impuesto por el nuevo régimen chileno. En efecto, el ideario del general Pinochet chocó tanto contra los postulados de los demás gobiernos como los mecanismos del sistema andino, con los cuales demostró ser incompatible.

Los problemas entre Chile y los demás miembros comenzaron con una discusión acerca del valor de la Decisión 24⁶, que establece un régimen común al capital extranjero. La situación se agudizó porque el Acuerdo de Cartagena establecía que antes del 31 de diciembre de 1975 se debían cumplir compromisos relativos a la planificación industrial⁷, el Arancel Externo Común⁸ y el Programa de Liberación Comercial⁹. Precisamente éstos eran los mecanismos con respecto a los cuales el gobierno chileno tenía mayores reservas.

Es necesario tener en cuenta que Chile, aunque ofrece el caso más dramático, no fue el único país en contribuir a la crisis. Los demás

⁵ En verdad, la figura matemática exacta es 2,5. Los presidentes en este período fueron los siguientes. Bolivia: Luis Adolfo Siles (1969), general Alfredo Ovando (1969-70), general Juan José Torres (1970-71) y general Hugo Banzer (1971). Colombia: Carlos Lleras Restrepo (1966-70) y Misael Pastrana Borrero (1970-74). Chile: Eduardo Frei (1964-70), Salvador Allende (1970-73) y general Augusto Pinochet (1973). Ecuador: José María Velasco Ibarra (1968-72) y general Guillermo Rodríguez Lara (1972). Perú: general Juan Velasco Alvarado (1968-75). Venezuela no se incluye en esta nómina porque se adhirió al Pacto Andino en 1973.

⁶ Véase el texto en PROEXPO: *Compilación de documentos relacionados con el acuerdo de Cartagena*, Bogotá, 1973, pp. 105-122.

⁷ Artículo 47, párrafo 3.

⁸ Artículo 62, párrafo 1.

⁹ Artículo 53.

miembros también jugaron su parte, especialmente en la politización del proceso y la inconformidad sobre la distribución de los beneficios. A continuación entramos a un examen de las discusiones sobre la Decisión 24, el régimen de planificación industrial, el Programa de Liberación y el Arancel Externo Común.

Una de las razones que llevaron a la firma del Acuerdo de Cartagena fue el consenso en la necesidad de regular conjuntamente la inversión extranjera. De este modo se lograba lo que ningún país individualmente podía: encauzar el capital extranjero conforme a las necesidades nacionales. En el pasado, cualquier medida drástica en este sentido significaba la huida del inversionista hacia otros países. Por tanto, en 1970, pocos meses después de la creación del Pacto Andino, las partes adoptaron la Decisión 24 que, contrariamente al caso de otras resoluciones, recibió pronta aplicación interna debiendo los gobiernos, especialmente de Colombia y Chile, enfrentar serios problemas legales en esta tarea.

El gobierno del general Pinochet expresó desde el comienzo su convicción acerca de la necesidad de un amplio concurso de capital extranjero para conquistar el desarrollo económico, lo cual significaba otorgarle mayores beneficios que los concedidos en la Decisión 24, y en consecuencia comenzó a presionar por la pronta reforma de ésta. La opinión chilena tuvo eco en el sector privado de los demás miembros. Por otra parte, ya habían transcurrido alrededor de tres años desde la dictación de la Decisión 24 y los gobiernos andinos comenzaban a evaluar su utilidad práctica, dando ocasión a divergencias de criterio con respecto a varias disposiciones (especialmente el porcentaje permitido de remesas al exterior que la Decisión 24 fijaba, en general, en un 14 por 100).

Conforme a su nueva política económica, Chile dictó el 13 de julio de 1974 el Decreto-Ley 600¹⁰ que regulaba la inversión extranjera. Este hecho despertó duras críticas en los demás países de la región, como el lector puede comprobar examinando los diarios y revistas de la época. En general se pensó que Chile violaba la letra y espíritu de la Decisión 24 y pretendía atraer mayor inversión extranjera en detrimento de sus socios. En consecuencia, en septiembre de 1974, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela declararon que el Decreto-Ley 600 era incompatible con la Decisión 24¹¹. Ante la situación producida, la Comisión del Acuerdo de Cartagena (el órgano político) encomendó a la Junta (el órgano técnico) que mediara en el problema. Como conse-

¹⁰ Véase el texto en *Decretos-leyes dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile (551-600)*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1974, pp. 154-177.

¹¹ Quince período ordinario de sesiones de la Comisión.

cuencia de la acción de la Junta, Chile dictó el Decreto-Ley 746¹² en el cual reconoció la validez de la Decisión 24. Al mismo tiempo, Chile comenzó a presionar a la Junta para que ésta realizara una evaluación práctica de la Decisión 24 y diera mayor importancia a las materias que podrían ser objeto de una más extensa regulación conjunta o que creaban problemas de interpretación. En este aspecto Chile tenía razón. En efecto, a pesar de la existencia de la Decisión 24, la reglamentación de la inversión extranjera no era uniforme debido a las diferentes legislaciones sobre aspectos que incidían en aquélla, por ejemplo, cambios extranjeros. De acuerdo con los deseos de Chile, la Comisión encomendó a la Junta un estudio sobre las reformas necesarias a la Decisión 24.

Las principales críticas chilenas a la Decisión 24 eran: la existencia de un límite del 14 por 100 a la remesa de utilidades al exterior, la obligación de transformar la inversión extranjera en nacional o mixta y la prohibición de adquirir acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales, por parte de capitales extranjeros. Esta última restricción limitaba la política chilena de desnacionalización. En efecto, de las 600 empresas nacionalizadas que existían en Chile en 1973, el nuevo gobierno quiere conservar sólo 23. Como resultado de las presiones ejercidas por Chile, la Comisión adoptó en abril de 1976 la Decisión 97¹³, la cual permitió a este país vender a inversionistas extranjeros las acciones, participaciones o derechos que total o parcialmente pertenecían a la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción).

Esta discusión sobre la Decisión 24, la creciente intranquilidad acerca de la equitativa distribución de la inversión extranjera y la preocupación con respecto a la posibilidad de que la inversión extranjera estuviera disminuyendo, comparándola con el flujo que existiría en caso de faltar un régimen común, llevaron a efectuar reformas a sus disposiciones. Esto ocurrió después de la retirada de Chile. En efecto, el 30 de octubre de 1976, e instantes después del retiro chileno, la Comisión dictó la Decisión 103¹⁴, la cual, entre otras cosas, elevó la remesa de utilidades del 14 por 100 al 20 por 100, permitió al inversionista extranjero beneficiarse del crédito interno a corto y mediano plazo y postergó la transformación del capital extranjero en nacional o mixto. Más tarde, en noviembre del mismo año, la Comisión dictó la Decisión 109¹⁵

¹² Véase el texto en: *Decretos-leyes dictados por la Junta de Gobierno de la República de Chile (551-600)*, op. cit., pp. 147-148.

¹³ Véase el texto en 54 *Grupo Andino* 1-2, apéndice (1976).

¹⁴ Véase el texto en 59 *Grupo Andino* 8-10, apéndice (1976).

¹⁵ Véase el texto en 60 *Grupo Andino* 5, apéndice (1976).

que introdujo nuevas modificaciones. Aún así, las normas del Pacto Andino son revolucionarias comparándolas con las que actualmente regulan la inversión extranjera en Chile donde, desde luego, no existen límites a la remesa de utilidades al exterior.

De acuerdo con el artículo 62 del Acuerdo de Cartagena, las partes debían establecer un Arancel Externo Común antes del 31 de diciembre de 1975. Esta obligación dio ocasión para más debates. Desde luego, la política chilena considera necesario mantener aranceles bajos con el objeto de que la producción nacional, ante la competencia extranjera, baje los precios y mejore su calidad; al mismo tiempo, el gobierno de Chile afirmó que los aranceles altos transmitían inflación a los demás países andinos. La posición chilena está basada en una concepción idealista de las fuerzas de mercado. Desde luego, los mercados extranjeros están dominados en buena parte por empresas transnacionales; además, los mercados extranjeros, en los cuales la producción chilena debería competir, constituyen mercados nacionales para otros países, los cuales a menudo protegen sus industrias. Por otra parte, aranceles externos bajos acompañados de una política liberal en materia de inversiones extranjeras puede significar la dominación económica extranjera pura y simple. Los demás países andinos insistieron en que los sectores productivos que internamente pueden competir con alguna ventaja frente a la producción extranjera son la agricultura y minería; en cambio, lo que la región necesitaría para conquistar el desarrollo económico sería el despegue industrial.

A partir de 1974 Chile presionó para que se adoptara una protección arancelaria máxima del 35 por 100, aunque idealmente quería una del 10 por 100. Perú perseguía una protección mínima del 150 por 100, Colombia una protección media del 70 por 100, y Bolivia y Venezuela una protección máxima del 100 por 100.

Una de las grandes novedades introducidas por el Acuerdo de Cartagena han sido los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. A través de éstos se persigue planificar la distribución de industrias en la región conforme a una equitativa distribución de beneficios y al aprovechamiento de los recursos existentes en cada país. Así se lograría evitar la duplicación de esfuerzos. En especial estos programas benefician a los países de menor desarrollo porque en condiciones normales las industrias tenderían a concentrarse en los puntos más desarrollados.

De acuerdo con el artículo 47 del Acuerdo de Cartagena, la Comisión podía proponer nuevos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial hasta el 31 de diciembre de 1975, pero este plazo llegó sin que se pro-

dujeran acuerdos, salvo con respecto a los programas metalmecánico¹⁶ y petroquímico¹⁷. A pesar que desde mayo de 1974¹⁸ los países miembros habían discutido insistentemente los programas automotriz y de fertilizantes químicos, finalmente no fue posible llegar a un acuerdo que les diera nacimiento. La razón de estas divergencias radicó principalmente en las opiniones conflictivas sobre la medida en que cada país se beneficiaría con estos proyectos. La sensibilidad siempre presente en esta materia, se agudizó por recaer en un problema de desarrollo industrial, del cual los países latinoamericanos (especialmente desde la década de 1930) creen que el despegue económico depende. Un ejemplo de las disputas ocurridas lo proporciona el proyecto de programación automotriz. En efecto, Venezuela ha querido recibir el 60 por 100 de la inversión apoyándose en el hecho de que posee el mayor mercado automotriz del área; en cambio, Colombia desea dividir la inversión conforme al porcentaje de población de cada país, aprovechándose de la circunstancia que éste constituye el más poblado en la región andina (33,82 por 100 de la población).

La discusión sobre los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial se relaciona con la producida en materia de inversión extranjera, Arancel Externo Común y Programa de Liberación. Desde luego, el Acuerdo de Cartagena estableció que los Programas Sectoriales y el Programa de Liberación fueran paralelos, pero este último ha marchado a una velocidad muchísimo mayor. El problema planteado en 1974-1976 se refirió a la norma del Pacto que instituía que, si hacia el 31 de diciembre de 1975 las partes no diseñaban Programas Sectoriales para los productos reservados con este objeto, éstos pasarían automáticamente al Programa de Liberación Comercial.

La marcha del Programa de Liberación se cuenta entre los verdaderos éxitos del Pacto Andino. A diferencia de la ALALC donde la liberación se negocia para cada producto en particular, aquél es, en general, universal y automático. Este sistema se apoya en una rebaja anual del 10 por 100 con miras a alcanzar una liberación total hacia el 31 de diciembre de 1980, y la eliminación de las restricciones administrativas, fiscales y cambiarias que impiden la importación. Todas las partes se han beneficiado de este programa, pero en muy distintos grados. Por de pronto, la posición mediterránea de Bolivia demostró aquí su perjudicial característica. En cambio, Colombia fue el país que más provecho sacó de este programa, aumentando sus exportaciones

¹⁶ Decisión 57. Véase el texto en 16 *Grupo Andino* 19-26, apéndice (1972).

¹⁷ Decisión 91. Véase el texto en 48 *Grupo Andino* 1-32, apéndice (1975).

¹⁸ Trece período extraordinario de sesiones de la Comisión.

regionales diez veces en un período de seis años¹⁹. Por otra parte, hubo una gran diferencia con respecto a la proporción de productos manufacturados en esas exportaciones regionales, siendo Bolivia el país con la más baja tasa. El Programa de Liberación perjudicó a algunos pequeños y medianos empresarios porque significó la pérdida de protección arancelaria. Para algunos países, como Chile²⁰, las exportaciones regionales significaron una pequeña parte de las exportaciones totales. Estas diferentes situaciones llevaron a las partes a discutir la función y justicia del Programa de Liberación. Además, contribuyó a este debate la existencia de un plazo por cumplir. En efecto, como se dijo más arriba, las partes debían decidir hacia el 31 de diciembre de 1975 acerca de si los productos reservados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial serían en definitiva incluidos en uno de éstos o pasarían al Programa de Liberación. En esta materia, Colombia y especialmente Chile (países con buena infraestructura industrial) se opusieron a la creación de nuevos Programas Sectoriales, o sostuvieron su postergación porque a través del *status quo* se beneficiaban compitiendo con sus productos bajo el Programa de Liberación. Por otra parte, Chile señaló que la creación de nuevos Programas Sectoriales sólo podía ocurrir una vez que hubiera consenso con respecto al Arancel Externo Común porque las industrias andinas deberían formarse en aquellos sectores productivos capaces de competir con empresas extranjeras²¹. En cambio, Bolivia y Ecuador veían en los Programas Sectoriales una buena oportunidad para iniciar el proceso de industrialización nacional. Perú tenía uno de los peores déficit de balanza de pagos en todo el continente y su moneda estaba extremadamente sobrevaluada. En consecuencia no estaba dispuesto a entrar de lleno al Programa de Liberación porque su mercado se vería invadido por bienes producidos en países andinos con un cambio más realista. Eventualmente, Colombia y Venezuela accedieron postergar los plazos establecidos en la Convención para crear Programas Sectoriales, a cambio de una mayor flexibilidad de Perú en materia de Arancel Externo Común. Chile, por su parte, sólo desistiría de su posición si se aceptaba un nuevo régimen al capital extranjero y un Arancel Externo bajo.

Otra de las causas de la crisis del Pacto Andino fue la elección de nuevos miembros de la Junta, órgano que, de conformidad con el

¹⁹ Relacionada con este punto, véase la controversia suscitada entre el presidente López Michelsen y el presidente de la Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas (FEDEMÉTAL), en 50 *Grupo Andino* 4 (1975).

²⁰ Véase Ercilla, Santiago, 10 de noviembre de 1978, p. 33.

²¹ Véase *Qué Pasa*, Santiago, núm. 246, 8 de enero de 1976, p. 8.

Acuerdo de Cartagena, debe velar por los intereses de la región como un todo. El grado de politización llegó a extremos tan notables que al 31 de diciembre de 1975 las partes no fueron capaces de consentir en los nombres necesarios para constituir la Junta. Esta situación obligó a la adopción de un acuerdo unánime mediante el cual se postergó hasta el 29 de febrero de 1976 la duración en los cargos a los miembros que entonces estaban en ejercicio. En esta fecha se procedió a una nueva elección. Los antiguos componentes de la Junta sirvieron seis años con gran idealismo y muchos de los éxitos del Pacto Andino se debieron a sus esfuerzos.

La forma como el Acuerdo de Cartagena resolvió los problemas fue, en general, postergándolos. Ya se ha hablado de la Decisión 97 que autorizó a Chile vender ciertas acciones y participaciones a inversionistas extranjeros. Las Decisiones 98²² y 101²³ establecieron regímenes especiales para Bolivia considerando su calidad mediterránea y desarrollo económico inferior. La Decisión 99²⁴ postergó la aprobación de los Programas Sectoriales de Desarrollo industrial y la número 100²⁵ estableció que antes del 31 de diciembre de 1976 el Arancel Externo Común debía ser adoptado y que se postergarían en dos años la culminación del Programa de Liberación y el plazo requerido para formular Programas Sectoriales a los productos que ya habían sido reservados para éstos. A pesar de todas las reformas introducidas, Chile decidió separarse del Pacto Andino²⁶. Se formó una comisión mixta andino-chilena para promover programas de cooperación industrial, comercial, financiera y tecnológica. Además, Chile queda vinculado por un puñado de Decisiones sin mayor importancia práctica porque éstas están diseñadas para funcionar con plenitud en un sistema de integración, asimismo, éstas no han recibido unánime aplicación interna entre las partes. Estas Decisiones son las que regula el transporte interno por carretera²⁷, establece una red de carreteras inter-regional²⁸, evita la doble tributación²⁹ y crea las empresas multinacionales andinas³⁰.

Aparte de las causas ya vistas, otros elementos influyeron en la evolución de la crisis del Pacto Andino, el mayor de los cuales fue la alta proporción de Decisiones sin aplicación legal interna. En efecto, las

²² Véase el texto en 54 *Grupo Andino* 1-5, apéndice (1976).

²³ Véase el texto en *idem*.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Para una síntesis de las últimas conversaciones entre Chile y los demás países andinos, véase *Qué Pasa*, Santiago, núm. 289, 4 de noviembre de 1976, pp. 14-15.

²⁷ Decisión 58. Véase el texto en 16 *Grupo Andino* 3-19, apéndice (1972).

²⁸ Decisión 94. Véase el texto en 52 *Grupo Andino* 1-6, apéndice (1975).

²⁹ Decisión 40.

³⁰ Decisión 46. Véase el texto en 10 *Grupo Andino* 6-13, apéndice (1971).

Decisiones se transformaron en instrumentos vacíos, carentes de significado real y práctico. Los miembros contribuyeron en diferentes grados a esta situación, pero basta que uno solo olvide adoptar medidas internas inmediatas para que la Decisión pierda su original intención e importancia. Por otra parte, esta ausencia de implementación interna influyó en la percepción que las partes tenían acerca de la utilidad de proseguir en el camino de la integración. En efecto, en un proceso como el andino, donde los mecanismos mercantiles no son más que uno dentro de un complicado engranaje, la marcha parcial de un instrumento, o su ausencia, se hace notar necesariamente. De este modo, todo el esquema cojea y por ende no se saca el provecho que inicialmente se esperaba. Esto determina también la apatía del pueblo andino, el cual cree no recibir beneficios en la práctica.

Un proceso de integración con las ambiciones del Acuerdo de Cartagena requiere una aplicación uniforme de las Decisiones, y este elemento supone la creación de una Corte Andina. Es inconveniente (y a menudo legalmente imposible) que las cortes nacionales se pronuncien con respecto a los recursos de ilegalidad (adecuación de la ley interna a la Decisión andina), incumplimiento (exigencia de una pronta ejecución de las obligaciones de las partes), interpretación de las reglas que regulan el sistema y control de la legalidad de los actos del órgano regional. La Junta presentó en diciembre de 1972 un proyecto de Corte Andina³¹, el cual aún no ha sido aprobado por la Comisión. Así, las partes han demostrado que se aferran a una noción tradicional de soberanía nacional.

Para alcanzar una rápida y coherente armonización de políticas y coordinación de planes es necesario determinar prioridades y considerar las posibilidades prácticas de acción. Para este efecto es necesario contar con una estrategia de desarrollo que determine con precisión los amplios objetivos del Pacto. La Junta preparó, en marzo de 1972, una estrategia de desarrollo³², la cual aún no ha sido aprobada por la Comisión. Esta falta de consenso se explica por el hecho de que las partes han perseguido distintos modelos económicos.

Otro de los factores fundamentales que contribuyeron a la crisis del Acuerdo de Cartagena fue la apatía del pueblo andino ante este proceso de integración. En muchos países andinos, históricamente, los gobiernos necesitan para actuar la presión popular y ésta ha sido

³¹ Véase el texto en Guillermo Villamil Bueno: *La solución de los conflictos en el Pacto Andino*, Bogotá, 1976, pp. 73-77.

³² Véase el documento «Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo». Se ha publicado una síntesis de éste en *13 Grupo Andino* 1-80, apéndice (1972).

LA CRISIS DEL PACTO ANDINO

inexistente con respecto al Acuerdo de Cartagena. Esta falta de entusiasmo tiene su origen en la ignorancia general sobre el Pacto Andino y la ausencia de una participación de trabajadores y consumidores en el proceso de discusión y elaboración de proyectos. De ambos males hay que culpar a los órganos del Acuerdo y los respectivos gobiernos. La mayoría de los pobladores de la región andina ignoran la importancia que el Acuerdo de Cartagena puede jugar en el mejoramiento de sus niveles de vida.

RAFAEL VARGAS-HIDALGO

(Centro de Estudios Internacionales de la
Universidad de Harvard)

