

Informe Embajada de USA

REPUBLICA DE CHILE
Ministerio de Relaciones Exteriores
Embajada de Chile en Estados Unidos

PERIODO
PRESIDENCIAL
006273
ARCHIVO

Washington, D.C., octubre de 1992.

M E M O R A N D U M

MATERIA: Consideraciones Jurídicas sobre la Aplicación del Tratado Bryan al Caso de las Uvas Contaminadas.

El presente trabajo procura entregar antecedentes de hecho y elementos de derecho que dicen relación con la posibilidad de invocar el Tratado Bryan en el caso de las uvas contaminadas.

I. CONSIDERACIONES GENERALES.

A. CAMPO DE APLICACION DEL TRATADO BRYAN (TRATADO PARA LA SOLUCION DE LAS DIFICULTADES QUE SURGIEREN ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS DE AMERICA).

El Tratado Bryan se aplica a todas las "cuestiones" que se susciten entre las Partes contratantes que no hubieran podido arreglarse por la vía diplomática (Ver Artículo I).

De acuerdo con lo anterior, el Tratado requiere, en primer término, la existencia de "una cuestión" que se suscite entre las Partes. Cuando la cuestión o disputa se origina en el tratamiento que una de las Partes ha dado a nacionales de la otra, según el Derecho Internacional, se requiere que éstos agoten previamente los recursos internos. Si se trata de un daño inflingido directamente a un Estado no se requiere agotar los recursos internos, desde que no se puede exigir que un Estado se someta al derecho interno de otro. Sin embargo, si un Estado se somete voluntariamente al orden jurídico de otro Estado, este último puede exigir que se agoten plenamente sus recursos. El concepto de recurso interno es complejo, e incluye tanto recursos administrativos como recursos judiciales. La regla de agotamiento previo de recursos internos se encuentra sólidamente establecida en

el Derecho Internacional, ya que ofrece la posibilidad de evitar el surgimiento de una disputa de carácter internacional, dando la oportunidad al Estado "demandado" de corregir su actitud supuestamente ilegal. No se requiere agotar los recursos internos si no es razonable esperar que dichos recursos remedien el acto ilegal que se reclama. Los Tribunales Internacionales y la práctica de los Estados demuestra, sin embargo, que éstos son extremadamente renuentes a aceptar que no es razonable agotar los recursos internos disponibles. En el hecho, la mejor prueba de la ineficacia de los recursos internos sigue siendo que éstos se intentaron y fueron rechazados. Con todo, hay que tener en cuenta que la falta de agotamiento de recursos internos es una defensa a ser interpuesta por el Estado que alega su no agotamiento. Dicho Estado puede, por lo tanto, escoger no presentar dicha defensa.

En segundo término, el Artículo I del Tratado Bryan prescribe que para que éste sea invocable, las cuestiones que se susciten entre las Partes "... no hubieren podido arreglarse por la vía diplomática, ...". Por lo tanto, en virtud de este requisito, además del agotamiento previo de recursos internos (si se trata de reclamar por daños infligidos a particulares), es necesario que la disputa del caso no haya sido resuelta a través de la vía diplomática. En general, la vía diplomática implica que las Partes recurran a negociaciones entre ellas. De acuerdo con el Derecho Internacional, las negociaciones deben cumplir con ciertos requisitos: referirse a un asunto específico y sostenerse de buena fe. Aunque el Derecho Internacional no establece con exactitud cuánto tiempo una negociación debe durar, la necesidad de que ésta se lleve a cabo de buena fe puede no satisfacerse si el plazo de negociación es mínimo. Para cumplir con este segundo requisito de admisibilidad, se requiere, por lo tanto, que la Parte que invoque el Tratado pueda demostrar convincentemente que intentó negociar de buena fe una disputa específica y que estas negociaciones no fructificaron.

2. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL TRATADO BRYAN

De acuerdo con el párrafo segundo del Artículo III del Tratado Bryan, "La convocatoria de la Comisión podrá

hacerse por cualquiera de los dos Gobiernos Contratantes". En la práctica, la invocación del Tratado se efectúa a través del envío de Nota Diplomática al Presidente de la Comisión establecida por el Tratado, con copia a la Parte demandada. La Nota Diplomática debe inter alia identificar la disputa y hacer referencia al fracaso de los intentos de solución de la misma.

Desde luego, la otra Parte puede oponerse a la invocación del Tratado si es que en su opinión no se han cumplido los requisitos de agotamiento de recursos internos y fracaso de la vía diplomática. Igualmente, el Gobierno demandado puede rechazar la formulación de la disputa presentada por el demandante, argumentando, por ejemplo, que las negociaciones diplomáticas no se refirieron al asunto que se somete a la Comisión. En teoría, la misma Comisión debe decidir sobre la validez de este tipo de objeciones a su jurisdicción.

3. TRAMITACION Y PLAZO.

El Tratado Bryan señala que la Comisión establece por sí misma las reglas de su procedimiento. De acuerdo con las normas generales existentes sobre comisiones de investigación (ver Rules for International Commission of Inquiry, Part III of the Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes of October 18, 1907) la Comisión establecerá las formalidades requeridas para la presentación de escritos y pruebas por las Partes. Ambas Partes deben ser oídas en el procedimiento. Toda investigación debe ser hecha en la presencia de las Partes.

La Comisión tiene el derecho de solicitar a cada Parte la información que considere necesaria. Las Partes se obligan a cooperar plenamente con la Comisión.

Las actividades de la Comisión terminan con un Informe que se entrega a cada uno de los Gobiernos contratantes. Una copia de dicho Informe es mantenida en el archivo de la Comisión.

De acuerdo con el párrafo tercero Artículo III del Tratado Bryan, el Informe de la Comisión Internacional debe evacuarse dentro del término de un año, a contar desde el día que la Comisión designó para empezar la investigación. Este plazo puede ser prorrogado de común acuerdo entre las Partes.

4. CARACTER DEL INFORME DE LA COMISION Y PROCEDIMIENTO POSTERIOR.

El Informe de la Comisión debe incluir el resultado de las investigaciones que haya efectuado sobre los hechos que originaron la disputa sometida a su conocimiento. El Informe puede incluir conclusiones y recomendaciones que se derivan de los hechos establecidos.

Los Gobiernos contratantes disponen de un término de seis meses para procurar nuevamente el arreglo de la disputa en vista del Informe de la Comisión. (ver párrafo primero del Artículo IV). Si es que durante este nuevo plazo los dos Gobiernos no pudieren llegar a una solución amistosa, el Tratado Bryan prescribe que "... se someterá la cuestión a la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya."

Sin embargo, el párrafo segundo del Artículo IV señala que no se someterá a arbitraje "... ninguna cuestión que pueda afectar a la soberanía, honor o intereses vitales de cualquiera de los dos países, a las disposiciones de sus respectivas cartas fundamentales o a los intereses de una tercera potencia." De no ser ese el caso, ambas Partes deben ponerse de acuerdo a través de un Convenio especial y previo sobre la materia de la controversia, los poderes de los árbitros y los plazos y procedimientos del Tribunal de Arbitraje.

II. APLICABILIDAD DEL TRATADO BRYAN EN EL "CASO DE LAS UVAS".

Existen básicamente dos escenarios en el caso de las uvas, en relación con la posibilidad de invocar el Tratado Bryan por parte de Chile. El primer escenario se genera si Estados Unidos acepta el recurso a los mecanismos del Tratado. En tal caso no se presentan los problemas de admisibilidad generados por la necesidad de agotar las vías internas en Estados Unidos y la vía diplomática.

Este escenario requeriría primeramente entablar contactos extraoficiales entre ambos países que lleven al convencimiento de los actores políticos de que la mantención de una situación como la del caso de las uvas por un tiempo prolongado no sirve a los intereses mutuos de mantener y desarrollar al mayor grado los vínculos entre ambos países. En este escenario ambos países deberían acordar los términos precisos de la disputa a ser sometida a la Comisión del Tratado.

El segundo escenario se presenta en el caso que Estados Unidos no esté dispuesto a que se recurra a los mecanismos del Tratado. En tal situación existen nuevamente diferentes posibilidades jurídicas para el Estado chileno. Si éste invoca el Tratado Bryan con posterioridad al rechazo del reclamo de los particulares ante la Corte de Distrito, pero sin que éstos hayan aún agotado los recursos existentes, Chile se encuentra en una posición jurídica débil. Estados Unidos podría sostener con buenos argumentos que no se han agotado los recursos internos ni la vía diplomática. Chile podría sostener que en lo que se refiere a los daños que le fueron infligidos directamente (y no a sus ciudadanos) no se requiere agotar los recursos internos. Los Estados Unidos por su parte pueden argumentar que Chile "ingresó" voluntariamente al orden jurídico norteamericano al interponer un recurso administrativo. A esto, los Estados Unidos pueden agregar que Chile no agotó la vía administrativa ni la vía judicial posterior. Asimismo, pueden además argumentar que, por tratarse de un hecho (supuestamente) negligente único, que provoca daños tanto al Estado chileno como a sus nacionales, los Estados Unidos deben esperar el término de la acción judicial interpuesta por estos últimos. Estados Unidos va a ser renuente a ser puesto en una posición de tener dos instrumentos diferentes - la Comisión Bryan y sus propios Tribunales -, pronunciándose sobre un mismo hecho. La posición jurídica más sólida del Estado chileno se daría si se agotan los recursos internos previamente y luego la vía diplomática. La vía diplomática debe abrirse oficialmente una vez agotados los recursos internos. Además, Chile debe especificar en la negociación con Estados Unidos, el contenido específico de la disputa, por ejemplo señalar que Chile considera que el propósito de la negociación es dilucidar lo que Chile ve como un caso de negligencia que genera responsabilidad internacional de Estados Unidos y además que la negociación debe evaluar la extensión de los daños provocados. Agotadas las condiciones de admisibilidad, Chile puede invocar unilateralmente el Tratado.

Sea o no el Informe Final de la Comisión beneficioso en todo o en parte para Chile, si después de seis meses de negociaciones entre las Partes subsisten diferencias, Chile puede proponer enviar el caso ante la Corte Permanente de Arbitraje. Nuevamente Estados Unidos puede oponerse,

argumentando que se trata de un asunto que cae dentro de las excepciones válidas a la obligación de recurrir a arbitraje. Como el Tratado Bryan requiere que ambas Partes concuerden en los términos de la disputa (compromiso) a ser sometida a arbitraje, una actitud de tal naturaleza por parte de Estados Unidos pondría en la práctica fin a la posibilidad de arbitraje. Con todo, la decisión de elegir un curso de acción en tal sentido implica pagar un precio político ante la opinión pública mundial, como Estado respetuoso de la solución jurídica a las controversias internacionales.

III. CRONOLOGIA DEL CASO DE LAS UVAS CONTAMINADAS.

1. 13 de marzo 1989. El "Food and Drug Administration" (FDA) (Administración de Alimentos y Medicamentos) anuncia, a través de un comunicado de prensa televisado a todo el país, el embargo de todos los embarques de fruta chilena al mercado estadounidense como consecuencia del hallazgo de tres granos de uva contaminados con cianuro en el puerto de Filadelfia. Asimismo, sugiere a los consumidores abstenerse de consumir fruta chilena e instruye al comercio establecido su retiro de los anaqueles.

2. 18 de marzo 1989. El FDA levanta parcial y gradualmente el embargo, condicionado al cumplimiento de estrictas y costosas medidas de inspección de la fruta chilena en los centros de llegada a EE.UU, como asimismo en la cosecha, embalaje y transporte de la misma a este último país.

3. marzo 1989. A raíz del embargo y la existencia de cianuro en la fruta chilena, el gobierno de Chile (Ministerio del Interior) formula un requerimiento para que la Justicia chilena investigue los hechos denunciados por el FDA en su Comunicado. La causa es sustanciada por el Ministro Instructor de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Don Domingo Yurac.

4. marzo-agosto de 1990. Al asumir el actual Gobierno, este designa al Ministro de Agricultura que tome bajo su responsabilidad esta materia. Con su estudio y sugerencia, S.E. el Presidente de la República instruye que el Consejo de Defensa del Estado conozca los antecedentes acumulados, estudie el tema y proponga al Ejecutivo cursos de acción a seguir como consecuencia del embargo decretado por el FDA.

5. noviembre - diciembre 1990. El Consejo de Defensa del Estado y el Estudio "Arnold & Porter", contratado para el efecto, evacuan informes sobre posibles cursos de acción, particularmente en EE.UU. a la luz de la legislación estadounidense y su sistema judicial.

6. 5 febrero 1991 La Corte de Apelaciones de Valparaíso sobresee definitivamente el proceso que se sustanciaba en Chile sobre el caso de las uvas, al resolver que no se pudo comprobar responsabilidad en el envenenamiento de las uvas, en cuyo hecho se presume hubo acción de terceras personas, y que este no habría ocurrido en territorio chileno.

7. 28 febrero 1991. El Gobierno de Chile, conforme a las sugerencias que le formulara el Consejo de Defensa del Estado, interpone una reclamación administrativa ante las autoridades pertinentes de Estados Unidos (Departamento de Salud y Servicios Humanos - FDA) de conformidad con las disposiciones del "Federal Tort Claims Act (FTCA)" (Ley de Responsabilidad Extracontractual de Actos del Gobierno Federal). Por medio de la misma solicita en su propio nombre y en el de sus nacionales que, sin esperar gestión diplomática, se otorgue una indemnización de 246 millones de dolares por los perjuicios que produjo al país el embargo de la fruta chilena decretado en 1989. Asimismo, presentó una Nota Diplomática ante el Embajador de EE.UU. en Chile, en la que manifiesta el respaldo decidido del Estado a las reclamaciones que, por el mismo caso, han elevado los particulares chilenos ante la misma instancia administrativa y expresa su interés porque estas acciones sean atendidas adecuada y oportunamente. En el texto de la declaración oficial dada a conocer ese mismo día, el gobierno indicó que se reserva el derecho a ejercitar, oportunamente, las acciones que el ordenamiento jurídico internacional contempla.

8. 26 agosto 1991 El Departamento de Salud y Servicios Humanos envía carta al Embajador de Chile en EE.UU., en respuesta a la reclamación administrativa del gobierno chileno, la cual constituye, en la opinión de ese Departamento, la notificación de la denegación administrativa final respecto de dicho reclamo. Sin expresar mayores antecedentes, el Departamento de Salud y Servicios Humanos determina que " el reclamo del Gobierno "

de Chile debería ser es denegado. La evidencia derivada de los antecedentes proporcionados no demuestra que los daños aducidos se debieron a negligencia, actos ilícitos u omisiones de la FDA o de cualquiera de sus empleados. Más aún, su petición carece de antecedentes que permitan establecer la responsabilidad de los EE.UU., según el "F.T.C.A." (traducción no oficial). Dicha comunicación consigna también la posibilidad legal de que el Gobierno de Chile interponga acciones judiciales en contra del Gobierno de los EE.UU. ante los Tribunales locales, como asimismo una solicitud escrita de reconsideración del reclamo denegado, previo a la acción judicial.

En esa misma ocasión, el Departamento de Salud envía por correo una respuesta similar a cada uno de los particulares chilenos que interpusieron un reclamo administrativo de igual naturaleza al presentado por el Gobierno chileno.

9. 4 diciembre 1991 El Gobierno de Chile envía Nota diplomática al Gobierno de los EE.UU. lamentando el rechazo, por parte del Departamento de Salud, de las reclamaciones interpuestas por el Gobierno chileno como asimismo por la de aquellos particulares chilenos. En conocimiento de la intención de estos últimos de recurrir a los Tribunales de Justicia de EE.UU., declara asimismo que en caso de que ello acontezca, continuará respaldando decididamente las acciones de sus nacionales. Atendida la circunstancia de que el Estado de Chile no está obligado a comparecer ante Tribunal extranjero, dicha Nota reitera al Gobierno de los EE.UU. lo señalado por Nota de 28 de febrero de 1991, la cual debe ser considerada, junto con la presente, como expresión de la voluntad del Gobierno chileno " por iniciar, a la mayor brevedad y por la vía diplomática, conversaciones directas con el Gobierno de los EE.UU. a fin de explorar formas de solución....".

10. 5 de febrero de 1992 El Gobierno de los EE.UU., en respuesta a la Nota anterior, envía Nota diplomática al Gobierno de Chile señalándole que no obstante sus deseos de discutir este asunto bilateralmente, no visualiza actualmente una forma de estructurar dichas conversaciones que aseguren un diálogo constructivo. Asimismo, y no obstante reconocer el enorme impacto negativo que tuvo el embargo para Chile, consigna el hecho de que las posiciones

de ambos países difieren tanto en los hechos como en las implicaciones de dicha acción. De allí, concluye dicha Nota, la dificultad de llegar a una resolución compartida sobre los hechos a través de conversaciones diplomáticas y sugiere la posibilidad de recurrir a las Cortes locales sobre el particular, reservándose el derecho de utilizar todas las defensas legales aplicables, incluyendo la excepción de inmunidad soberana. Asimismo, y en el espíritu de encontrar caminos constructivos para considerar el tema, el Gobierno de los EE.UU. propone la posibilidad de vincular el tema a la agenda bilateral de conversaciones comerciales o esperar la determinación de las Cortes antes de considerar los canales diplomáticos. El Gobierno de EE.UU. señala también esta dispuesto a considerar otros marcos que proponga Chile.

11.- 13 febrero, 1992 Los exportadores chilenos presentan una demanda ante la Corte del Distrito Oriental de Pensilvania, dándose inicio a las acciones legales ante los tribunales norteamericanos con el objeto de reclamar una indemnización por los daños y perjuicios causados a raíz del embargo a la fruta chilena decretado por el FDA en 1989.

12.- 4 de mayo, 1992 El gobierno de los EE.UU. (Departamento de Justicia) presenta una petición para el sobreseimiento definitivo ("Motion to dismiss") del antedicho proceso civil, argumentando que el Tribunal carece de jurisdicción en razón de la inmunidad de jurisdicción que FTCA en este tipo le confiere al gobierno norteamericano. Dicho moción sostiene, en suma, que la acción del FDA fué en el ejercicio de un acto discrecional adoptado por una agencia federal, en cumplimiento en disposiciones gubernamentales para proteger la salud de los consumidores norteamericanos y ejerciendo la expresa potestad aduanera de embargar mercadería; elementos todos ellos que, en opinión del gobierno estadounidense, no permiten entablar una demanda de esta naturaleza en su contra. / 07

13.- 6 de julio de 1992. Los privados presentan a la Corte un memorandum legal oponiéndose a la antedicha petición de sobreseimiento. Sin cuestionar la autoridad del FDA para proteger la sanidad y seguridad de los alimentos que se importan a este país, dicho memorandum argumenta que la negligencia incurrida por alguno de los

funcionarios de menor nivel de dicho organismo al analizar la presencia de contaminación en las uvas, constituye una conducta no comprendida en las excepciones contempladas en el FTCA. Asimismo, señala que las medidas adoptadas por el FDA excedieron su potestad aduanera de embargar mercadería solo en el Puerto de Filadelfia y afectaron aquellas frutas que se encontraban ya en los canales de distribución, en tránsito a EE.UU. e incluso en Chile, caso todos ellos que no pueden verse afectados por una supuesta inmunidad soberana.

14.- 7 de agosto de 1992, El Gobierno de los EE.UU. presentó una dúplica ("Rebuttal") al memorandum presentado por los chilenos, reafirmando su petición de sobreseimiento.

15.- 1 de septiembre, 1992 El Juez determina citar a los abogados que representan a las partes para que le presenten argumentos orales, los cuales se concentraran en los fundamentos de derecho sobre la procedencia de la moción de sobreseimiento presentada por el Gobierno de los EE.UU.

IV ETAPAS PROCESALES DE RECLAMACION EN ESTADOS UNIDOS

A continuación, se resumen las instancias de reclamación administrativas y judiciales utilizada por el Gobierno de Chile y por los particulares chilenos afectados por el embargo decretado en 1989, a raíz del caso de las uvas.

1.- INSTANCIAS DE RECLAMACION POR PARTE DEL GOBIERNO DE CHILE.

Tal como se señalara precedentemente, el 28 de febrero de 1991, el Gobierno de Chile, mediante su Embajador en EE.UU., presentó ante el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos un reclamo administrativo basado en el FTCA (ver punto 7 Parte III).

El 26 de agosto de 1992 el Departamento de Salud respondió la reclamación del Gobierno de Chile negando la acusación de negligencia en su contra y desechando el reclamo presentado (ver punto 8 parte II).

El Gobierno chileno no accionó en contra de la resolución del Departamento de Salud. Los siguientes recursos eran posible:

a- Recurso de Reconsideración, ante el mismo Departamento de Salud, con el objeto de reevaluar el reglamento renegado. En tal evento, el Departamento de Salud habría debido pronunciarse dentro de los seis meses siguientes de presentado el recurso.

b- En el evento de ser denegado el recurso anterior, o independientemente de su presentación, el Gobierno de Chile tuvo la oportunidad de demandar al Gobierno de EE.UU. invocando las disposiciones del FTCA en las Cortes Federales, dentro del plazo de prescripción aplicable (seis meses a contar del rechazo inicial al reclamo de Chile o dentro de los seis siguientes al rechazo del recurso de reconsideración).

1. INSTANCIA DE PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES CHILENOS

Los particulares chilenos, ante el rechazo de su petición por el Departamento de Salud, iniciaron una acción judicial. Dicha acción civil, ventilada en la Corte Federal del Distrito Este de Pensilvania, tiene como fundamento las disposiciones del FTCA. (ver punto 11 Parte III).

La secuencia procesal respecto esta causa es la siguiente:

a- Tras la presentación inicial de la demanda por los particulares chilenos y las gestiones procesales iniciales de consolidación de la causa, el Gobierno de Estados Unidos representado por el Departamento de Justicia, respondió con una solicitud de sobreseimiento de la causa ("Motion to Dismiss"). Esta moción, que en teoría puede ser presentada en cualquier momento de juicio, tiene como fundamento cuestionar la autoridad o jurisdicción legal o constitucional de la Corte para conocer de la materia objeto de controversia. En este caso, el Gobierno estadounidense sostiene que la Corte carece de jurisdicción para conocer esta causa toda vez que cabe dentro de la excepción a la inmunidad para demandar a EE.UU. establecida en el FTCA. Si bien dicha normativa autoriza expresamente a demandar a EE.UU. por daños y perjuicios, constituyendo en sí la más amplia renuncia a la inmunidad soberana, también contempla a su vez una serie de excepciones a dicha renuncia que, según el Departamento de Justicia, se habrían configurado en la decisión de embargar la fruta chilena (ver punto 12 Parte III).

b- El 6 de julio pasado los particulares chilenos presentaron a la Corte Distrital que conoce la causa un Memorandum de Derecho en oposición a la moción de sobreseimiento de los demandados (ver punto 13 parte II). El 7 de agosto EE.UU. presentó una dúplica ("rebuttal") a dicho Memorandum reafirmando su petición de sobreseimiento (ver punto 14 parte II). El 1 de septiembre, el Juez determinó citar a los abogados para escuchar argumentos orales de las partes (ver punto 15 Parte III).

La discusión durante dichos alegatos orales se centrará en los argumentos de Derecho sobre la procedencia de la jurisdicción del Tribunal para conocer de la materia en cuestión.

c. Si la Corte deniega la moción de sobreseimiento, se da curso al juicio. El demandado no tiene derecho a apelar en forma inmediata de la resolución (de naturaleza interlocutoria), sino que debe aguardar los resultados del juicio, y plantear su oposición en la apelación de la sentencia definitiva. De proceder una apelación en otra instancia anterior, en virtud de lo casuístico del derecho procesal, resulta muy improbable que los demandados puedan valerse de ella.

En general, y considerando la flexibilidad de los plazos que son determinados por el juez, el juicio mismo se iniciaría unos sesenta días después de la resolución del Tribunal que deniegue la moción de sobreseimiento. Durante este período, el juez, en consulta con la partes, determina el calendario del proceso, incluyendo el período probatorio ("Discovery"). En la práctica, este período es fundamentalmente de intercambio de documentos e interrogatorios entre las Partes, sin activa intervención del juez, y puede durar días o meses, según el calendario negociado con el juez. Una vez cerrado el término probatorio, se da curso a las conferencias previas al juicio ("pre-trial conferences"), reuniones de avenimiento entre las partes, en las cuales se intercambian listas de testigos y documentos. De no prosperar dicho avenimiento, se da curso al juicio mismo, cuya duración depende de las mociones que se presenten, y de los días asignados por el juez para comparecer.

d. La sentencia definitiva puede ser apelada ante la Corte Federal del circuito correspondiente. El plazo normal de apelación es de treinta días contados desde el fallo ("entry of the final judgment"). A su vez, la resolución de este Tribunal podría elevarse a la Corte Suprema de los EE.UU. en virtud de un "Writ of Certiorari", esto es, un recurso de apelación facultativa que la Corte Suprema puede o no acoger a su entera discreción dependiendo si considera inter alia que el caso tiene una trascendencia nacional.

e. Por otra parte, si el Tribunal acoge la moción de sobreseimiento, la tramitación del caso concluye ante esa instancia, y los privados chilenos tendrían el derecho de apelar a esa resolución. Por regla general, existe un plazo de 30 días para apelar, contados desde el fallo ("entry of the final judgment"). Si la Corte de Apelaciones confirma el fallo de la Corte de Distrito, se puede también interponer "Writ of Certiorari" ante la Corte Suprema, con las mismas consideraciones señaladas precedentemente.

Nota Chile - 4/xii/91

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 1 -

Nº 25906

El Ministerio de Relaciones Exteriores saluda atentamente a la Embajada de los Estados Unidos de América con ocasión de referirse a la materia aludida en la Nota que, en relación al embargo de fruta chilena y medidas afines impuestos por su Gobierno en el mes de marzo de 1989, le dirigiera con fecha 28 de febrero de 1991.

Al respecto, lamenta el rechazo, por parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de América, de las reclamaciones interpuestas, de conformidad con el US Federal Tort Claims Act, tanto por algunos particulares chilenos afectados por los hechos mencionados como por el Gobierno de Chile invocando deberes de Estado soberano.

Frente a las aludidas resoluciones y habiendo tomado conocimiento que algunos particulares chilenos afectados concurrirán ante los Tribunales de Justicia de los Estados Unidos de América, declara, a nombre del Gobierno de Chile, que en la eventualidad que ello acontezca, continuará respaldando decididamente las acciones de sus nacionales en vista de la adecuada y oportuna satisfacción de sus legítimas pretensiones en este caso.

En lo atinente al rechazo de la propia reclamación del Gobierno de Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores llama la atención acerca que dicha decisión del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de América no contiene ninguna consideración de hecho o de derecho que le sirva de fundamento ni comprende o se refiere a todo lo expuesto en la reclamación que de pleno se rechaza, ratificando así una situación perjudicial para los intereses de Chile y que viola obligaciones jurídicas vigentes.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

- 2 -

En mérito de ello y atendida la circunstancia que el Estado de Chile no está obligado a comparecer ante tribunal extranjero, el Ministerio de Relaciones Exteriores se permite reiterar a la Embajada de Estados Unidos de América la Nota antes indicada, la que debe ser considerada, junto a ésta, como expresión de la voluntad del Gobierno de Chile por iniciar, a la mayor brevedad y por la vía diplomática, conversaciones directas con el Gobierno de los Estados Unidos de América a fin de explorar formas de solución a la situación planteada por los referidos embargos y medidas afines y por la señalada resolución del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de América.

El Ministerio de Relaciones Exteriores aprovecha la oportunidad para expresar a la Embajada de los Estados Unidos de América los sentimientos de su más alta y distinguida consideración.



Santiago,

- 4 DIC. 1991

Respecto USA- 5/11/92

Traducción no oficial

No. 044

La Embajada de los Estados Unidos de América saluda muy atentamente al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile y tiene el honor de referirse a la Nota No. 25906 del 4 de diciembre de 1991 de ese Ministerio respecto a la suspensión temporal de la importación de fruta chilena a los Estados Unidos en marzo de 1989.

El Gobierno de los Estados Unidos ha dado cuidadosa consideración a la Nota en referencia que solicita conversaciones diplomáticas sobre los temas conciernientes a esta materia. Mientras que el Gobierno de los Estados Unidos está dispuesto a discutir esta materia con el Gobierno de Chile, el Gobierno de los Estados Unidos no ve actualmente una manera de estructurar tales conversaciones de modo que se asegure un diálogo constructivo.

Como está en conocimiento del Gobierno de Chile, las posiciones de los dos Gobiernos difieren fundamentalmente respecto a los hechos como también respecto a sus implicancias. La posición del Gobierno de los Estados Unidos es que la fruta en cuestión no fué contaminada en los Estados Unidos, ni como resultado de actos del Gobierno de los Estados Unidos. Además, es la posición

del Gobierno de los Estados Unidos que los actos de la Administración de Alimentos y Drogas de los Estados Unidos constituyeron un intento responsable de cumplir una de sus más importantes funciones, es decir, proteger a los consumidores de los Estados Unidos ante una potencial amenaza a su salud y seguridad.

Como el Gobierno de Chile sabe, la ley de los Estados Unidos prohíbe la importación de cualquier alimento que contenga una sustancia venenosa o dañina que pueda presentar un riesgo de salud. (Ver Título 21, Código de los Estados Unidos, Secciones 342 y 381). El Ministro de Salud y Servicios Humanos ha delegado a la Administración de Alimentos y Drogas (FDA) la responsabilidad de asegurar que los productos alimenticios importados cumplan los requisitos de salud y seguridad de la ley de los Estados Unidos. Al momento de suspenderse la importación de la fruta era imposible evaluar la medida de la contaminación. Dentro del contexto de la suspensión de importaciones en cuestión, la FDA, luego de consultar a otras agencias federales, funcionarios chilenos y representantes de la industria frutícola chilena, tomó todas las medidas que pudo para minimizar cualquier daño económico a dicha industria, consecuente con el cumplimiento de su primera responsabilidad de proteger la seguridad de los consumidores de fruta en los Estados Unidos. Al actuar con prontitud para responder a la amenaza de contaminación, el Gobierno de los Estados

Unidos ayudó también a preservar la confianza de los consumidores en la fruta chilena, una medida claramente del interés de Chile.

Por lo tanto, desde el punto de vista del Gobierno de los Estados Unidos, no es la acción de la FDA ni de otros funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, sino que la procedencia no identificada de la contaminación que ha dado origen a este problema.

Por otra parte, la Oficina General de Contabilidad (GAO), una entidad que revisa las agencias ejecutivas federales del Gobierno de los Estados Unidos, y emite frecuentemente informes críticos del proceder de las agencias, efectuó una minuciosa revisión de los actos de la FDA en cuestión. Específicamente, la GAO indagó si la FDA utilizó los análisis de laboratorio y procedimientos apropiados y también si salvaguardó adecuadamente las muestras de fruta, y si la FDA cumplió con la ley pertinente y los reglamentos de la FDA respecto a productos alimenticios adulterados. Para ayudar en llevar a cabo su estudio la GAO contrató a cuatro expertos independientes externos. La GAO encontró que el descubrimiento de la FDA de cianuro en uvas exportadas desde Chile se fundamentó sobre pruebas de laboratorio generalmente aceptadas que la FDA había efectuado correctamente. El informe de la GAO declara que aunque el nivel de cianuro detectado en las uvas examinadas en sí no

era suficiente para causar enfermedad humana, la FDA determinó que existía una clara posibilidad que otra fruta no examinada podría estar contaminada y presentar un riesgo de salud. Por lo tanto, el informe concluye que la FDA actuó apropiadamente al negar el ingreso a la fruta embarcada en el Almería Star, al advertir al público de no consumir fruta chilena ya adquirida, y al aumentar las inspecciones de la fruta chilena.

El Gobierno de los Estados Unidos no está indiferente ante las preocupaciones económicas de los cultivadores y exportadores de fruta, y cree que los funcionarios de los Estados Unidos han intentado avenirse razonablemente a estas preocupaciones, teniendo en cuenta la preocupación suprema de la FDA por la seguridad de la vida humana. Las importaciones de fruta se suspendieron por solo cinco días mientras la FDA y los funcionarios de aduanas instituyeron un plan de inspección. Mientras el Gobierno de los Estados Unidos lamenta que la industria frutícola pueda haber sufrido reveses temporales como resultado de la contaminación, funcionarios de los Estados Unidos trabajaron junto a funcionarios chilenos para reabrir los mercados después de este incidente y han continuado cooperando para asegurarse que el público sepa que la fruta chilena puede ser consumida con seguridad. Significativamente, las importaciones de fruta de los Estados Unidos desde Chile alcanzaron su punto más alto de todos los tiempos en 1990. Por lo tanto, mediante su

pronta acción, el Gobierno de los Estados Unidos ayudó a preservar la confianza de los consumidores en las uvas chilenas.

El Gobierno de los Estados Unidos comprende que el Gobierno de Chile puede no compartir este punto de vista de los hechos. En concordancia, puede ser difícil que conversaciones diplomáticas resulten en una resolución acordada en materia de hechos concretos.

En estas circunstancias, una entidad independiente e imparcial, como una corte de los Estados Unidos, estaría mejor dotada para descubrir tales hechos. Como está bien en conocimiento del Gobierno de Chile, puede, junto a los cultivadores y exportadores individuales, proseguir sus demandas en cortes de los Estados Unidos. Sin embargo, si se siguiera acción judicial, el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos haría valer todas las defensas aplicables contra dicha acción, inclusive la inmunidad soberana si fuera apropiado. Las cortes, y no el Poder Ejecutivo, determinan la validez de las defensas reclamadas en el contexto de los hechos supuestos.

En un intento de encontrar vías constructivas para atender este asunto, el Gobierno de Chile podría desear considerar las dos siguientes posibilidades:

1) Ya que el tema de las circunstancias en las cuales el Gobierno de los Estados Unidos puede restringir o prohibir la importación de mercancías extranjeras es, en parte significativa, una materia comercial, este asunto podría colocarse en la Agenda del Consejo de Estados Unidos y Chile para el Comercio y la Inversión, establecido bajo el Acuerdo Marco Bilateral de la Iniciativa para las Américas. Podría establecerse un grupo de trabajo para revisar la materia.

2) Por las razones antes discutidas, los Gobiernos podrían acordar esperar para ver lo que sucede en las cortes de los Estados Unidos antes de considerar las vías diplomáticas para una mayor discusión del asunto. Sin embargo, la opción de las cortes está disponible solamente durante el período de seis meses a partir de la denegación de la demanda por la Agencia Administrativa (en este caso el Departamento de Salud y Servicios Humanos). (Ver Título 28, Código de los Estados Unidos 2401(B)). Como está en conocimiento del Gobierno de Chile, este período de seis meses caducará pronto.

El Gobierno de los Estados Unidos desea enfatizar que esta respuesta no constituye un rechazo a la solicitud del Gobierno de Chile por conversaciones diplomáticas. Tampoco está recomendando el Gobierno de los Estados

Unidos que el Gobierno de Chile tome cualquiera de los cursos de acción arriba indicados. Está tan sólo dando a conocer posibles vías constructivas para atender este asunto y alentaría al Gobierno de Chile a considerar cualesquiera otras posibles alternativas para conducir a una resolución amistosa de este asunto.

Los Estados Unidos dan una alta prioridad a mantener una buena relación con el Gobierno de Chile. Por lo tanto, el Gobierno de los Estados Unidos es del parecer que todas las opciones razonables deben ser estudiadas para encontrar un camino que alivie, en lugar de exacerbar, las diferencias sobre esta materia. El Gobierno de los Estados Unidos invita al Gobierno de Chile a presentar sus comentarios acerca del contenido de esta Nota o sus sugerencias respecto al enfoque que pudiera promover mejor una discusión diplomática constructiva u otra resolución de esta materia.

La Embajada de los Estados Unidos de América se vale de esta oportunidad para reiterar al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Chile las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Embajada de los Estados Unidos de América,

Santiago, 5 de febrero de 1992.