

## INTRODUCCIÓN

Al cumplir México dos años de haber ingresado al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el comercio exterior ha pasado a ser un instrumento fundamental de la política económica actual y se intuye que seguirá siendo pilar fundamental de la próxima administración en la estrategia de superar la crisis y atender el servicio de una deuda externa abultada y onerosa.

El protocolo de adhesión de nuestro país a dicho esquema multilateral de comercio contempla derechos y obligaciones que en cierta medida se han estado observando, pese a que la rebaja unilateral de aranceles del 15 de diciembre de 1987 expresa una renuncia tácita a derechos para penetrar mercados, anulando con ello buena parte de las ventajas que el GATT suministra a sus 95 miembros. En igual sentido, el énfasis bilateral que en los últimos meses se ha puesto en relación con los Estados Unidos debilita la posición multilateral mexicana, argumento central que guió en su momento y sirvió de base para la suscripción y aprobación del ingreso de nuestro país al Acuerdo General. Superar un bilateralismo complejo por un multilateralismo activo es una estrategia que debemos retomar y profundizar a fin de insertar el comercio exterior en las corrientes de los intercambios mundiales.

En el contexto de los compromisos derivados del protocolo de adhesión se encuentra la suscripción de varios códigos de conducta que aprobados en la Ronda Tokio del Acuerdo General de 1979, regulan y disciplinan sectores específicos de los intercambios comerciales y que si bien su fuente originaria está en la carta de dicho Acuerdo, ~~conforman~~ instrumentos internacionales autónomos tipificados como verdaderos ~~trata-~~ tratados internacionales.

Es decir, si bien el protocolo establece derechos y obligaciones concretos que México ha suscrito, de dicho pacto de adhesión surgen recomendaciones y obligaciones que se materializan en suscribir instrumentos autónomos que elevados a la categoría de tratados internacionales complementan el marco jurídico de lo que ya constituye tanto a nivel nacional como internacional un verdadero derecho del GATT que se plasma en cuarenta años de vida de dicho Acuerdo.

Los códigos de conducta internacional son instrumentos que han emergido a la arena internacional a partir de los años setenta, como una forma de suministrar disciplina y estabilidad a situaciones que por complejas y conflictivas, los países suscriben para ir adaptando sus comportamientos hacia objetivos de interés común. Dichos instrumentos derivan de la precariedad coercitiva que ostenta el derecho internacional en general y muy especialmente el derecho de las relaciones mercantiles internacionales, máxime en el contexto de un acuerdo multilateral que aspira, según Flory, "a reglamentar la libertad comercial de sus noventa y cinco miembros".<sup>1</sup>

Los códigos de conducta internacional deben, en primer lugar, ser *efectivos*. Mediante el concepto de efectividad se está expresando la voluntad de que los principios y pautas de comportamiento que se aprueben penetren en la realidad. Es decir, que con ellos se debe procurar impactar en el comportamiento real de los actores principales del proceso de comercio internacional.

La efectividad supone una relación entre derecho y realidad. Para algunos es la condición necesaria de la propia existencia del derecho internacional: éste sería derecho en tanto y en cuanto sea efectivo. Lo cual no quiere decir lo mismo que eficaz. La eficacia corresponde a la relación entre la voluntad del legislador y los efectos reales que produce la norma. La eficacia supone la efectividad. Se refiere a los resultados de la acción de la norma sobre la realidad confrontados con los resultados buscados por el legislador.<sup>2</sup>

Dos supuestos pueden constituir falsos puntos de partida en el análisis de la efectividad de normas internacionales, y en particular de aquellas que pretenden regular actividades comerciales internacionales. El primero es suponer que la norma ha de ser efectiva por el solo hecho de ser adoptada por la unanimidad o por la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas o de la comunidad del GATT. El principio de la igualdad jurídica, al traducirse en la relación un Estado = un voto en los mecanismos de decisión internacional, no garantiza por sí mismo la efectividad de las decisiones que se adopten. La descentralización del poder de coerción, la desigualdad de poder real, o sea, la estratificación del poder internacional, pueden modificar

<sup>1</sup> Flory, Thibaut, *Le GATT, droit international et commerce mondial*, París, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1972, p. 39.

<sup>2</sup> Parte de las ideas sobre la efectividad de los Códigos de Conducta Internacional, la extrajimos del ensayo "Modalidades de implementación de un Código de Conducta sobre Corporaciones Transnacionales", *Revista de Derecho Industrial*, Buenos Aires, año 3, núm. 7, enero-abril de 1981.

en la práctica los efectos ilusorios de decisiones adoptadas en mecanismos internacionales de participación formal de los Estados (o sea, de aquella participación en las decisiones internacionales basadas no en la cuota de poder que cada país posee, sino en el principio de la igualdad jurídica de los Estados). Una decisión adoptada por unanimidad o por mayoría de votos en un mecanismo de decisión basado en el principio de la igualdad jurídica de los Estados, puede ser completamente inefectiva por no ajustarse a las relaciones reales de poder (que es distinto de lo que sería deseable que fueran las relaciones de poder). Por lo general, al no reflejar los intereses de la realidad internacional, la norma producto de la decisión no penetra en la realidad: es inefectiva. Lo cual no quiere decir que formalmente no sea considerada como una norma jurídica desde el momento en que se cumplan las instancias de su puesta en vigencia. Quiere decir simplemente que aun con el ropaje de una norma jurídica no pasa de ser un mero papel. Tampoco prejuzga esta afirmación sobre el valor político que pueden tener normas inefectivas desde el punto de vista jurídico, al crear precedentes que en el largo plazo puedan ser reconocidos como hitos de un proceso de cuestionamiento de la legitimidad de un determinado orden jurídico internacional y de la realidad de poder que lo sustenta, y que al ser así pueden contribuir a generar una nueva relación de poder y un nuevo orden jurídico. Se refiere más al rol de los principios y normas internacionales como instrumentos políticos en las relaciones internacionales y en proceso de cambio de un sistema internacional determinado.

El segundo es suponer que la norma ha de ser efectiva sólo por la espontánea adhesión de sus destinatarios a los principios y pautas de comportamiento por ella establecidos. Por razones éticas, o de otra naturaleza, los destinatarios de la norma ajustarían en forma espontánea su comportamiento a lo prescrito por ella. Las razones éticas podrían basarse en consideraciones de bien común; en una apreciación responsable de lo que el bienestar de la humanidad requiere en términos de progreso y justicia, etcétera. Sin perjuicio de que este tipo de motivaciones influyen en el comportamiento de los actores del sistema internacional (gubernamentales o transnacionales), aunque más no sea por presión de las opiniones públicas, cabe reconocer que un mínimo de conocimientos históricos y sociológicos permite dudar de su importancia relativa frente a motivaciones más materiales y concretas. Los Estados y los operadores económicos, cualesquiera que sean sus dimensiones y características, parecen más propensos a actuar en el plano internacional en función de criterios de poder, de bienestar de su población (los Estados) y de rentabilidad (los operadores económicos).

El criterio "democrático" con respecto al origen de la norma internacional, y el criterio "ético" con respecto a las motivaciones que explican el comportamiento de los destinatarios de la norma internacional, pueden ser en determinadas circunstancias condiciones necesarias para explicar la efectividad de normas internacionales, pero no son —en nuestra opinión— condiciones suficientes.

¿Qué puede explicar entonces el que una norma internacional sea cumplida por sus destinatarios? ¿Qué factores juegan para que una norma internacional penetre en la realidad logrando que sus destinatarios adapten su comportamiento a los principios y pautas por ella prescritos? En otros términos: ¿en qué reside la clave de la efectividad de un código de conducta internacional? De ahora en más, y dado el objetivo de esta información, nos hemos de referir a aquellas normas internacionales que regulan actividades comerciales que se desarrollan en más de un Estado.

Teniendo en cuenta lo que se sabe sobre la naturaleza de las relaciones de poder en el plano internacional y de las operaciones y operadores comerciales da la impresión que la respuesta hay que buscarla en el interés de los distintos tipos de actores envueltos en las actividades comerciales internacionales. Si aceptamos como supuesto que en su acción internacional todo actor ha de buscar obtener el máximo beneficio posible en términos de poder, de bienestar o de rentabilidad, podemos inferir que estará más predispuesto a cumplir con lo prescrito en una norma determinada, si al hacerlo puede obtener un mayor beneficio que al no hacerlo. Es decir, si un análisis costo-beneficio le lleva a la convicción de que su interés será beneficiado más con el cumplimiento de la norma que con su incumplimiento, el comportamiento real del actor será la resultante de una medición de los efectos sobre sus intereses derivados del hecho de adaptarse o no a las prescripciones de la norma. Indudablemente este análisis "costo-beneficio" ha de ser en la realidad un proceso complejo en el cual juegan múltiples factores, que pueden hacer que el comportamiento respecto de una norma sea positivo a pesar de que en una situación concreta produzca un resultado parcialmente negativo. El análisis "costo-beneficio" específico ante una situación concreta puede insertarse entonces y ser el resultado de un análisis "costo-beneficio" más global y general. Un ejemplo: en determinada circunstancia a un Estado puede no convenirle cumplir con una norma del GATT, pero lo hace considerando que se beneficia más contribuyendo al mantenimiento de la legalidad de un ordenamiento jurídico (por tanto, de un sistema de cooperación) que en forma global sí lo beneficia.

Este tipo de razonamiento nos permitiría concluir que la efectividad de la norma internacional de contenido económico se logra cuando su cumplimiento satisface intereses de los destinatarios de ella, sea por el beneficio directo o indirecto que produce, sea por el perjuicio que su no cumplimiento acarrearía. El resorte último de la efectividad se encuentra en el interés que existe en que la norma penetre en la realidad.

Pero es sabido que frente a situaciones concretas lo que puede ser ganancia para uno puede ser pérdida para el otro. Si la norma internacional de contenido económico no se inserta dentro de un conjunto de normas y de mecanismos institucionales de manera tal que en el tiempo unos y otros obtengan beneficios, tarde o temprano cualquiera que haya sido su efectividad inicial se tornará inefectiva, como consecuencia del comportamiento real de quien percibe más desventajas que ventajas en su cumplimiento. La efectividad particular de cada norma dependerá entonces de la efectividad global del sistema jurídico e institucional en el cual ella se inserta, y ésta dependerá de que en el curso del tiempo todas las partes comprendidas en las relaciones económicas que regula el sistema perciban ventajas para sus intereses individuales. Ello no quiere decir que necesariamente todas las partes obtengan las mismas ventajas, pero sí que perciban que obtienen más ventajas adhiriéndose y manteniendo su adhesión al sistema, que marginándose de él.

Si nos inclinamos por el criterio del "interés" para explicar la efectividad de la norma internacional de contenido económico, o sea, su potencial para penetrar en la realidad, corresponde quizá profundizar la dimensión realidad-derecho para comprender en todo su alcance la dimensión derecho-realidad.

En nuestra opinión, el potencial de efectividad de este tipo de normas está en directa relación con la eficiencia con que el mecanismo de creación de la norma ha operado para generar principios y pautas que respondan a los intereses concretos de sus destinatarios. Es a partir de la realidad tal cual es que el legislador puede crear normas destinadas a moldear una realidad deseable y viable. La correspondencia realidad-norma condiciona la futura correspondencia norma-realidad. Y esta relación es más significativa aun cuando el legislador aspira a introducir cambios en la realidad. La percepción de lo factible se transforma entonces en condición ineludible de lo deseable.

Por ello atribuimos tanta importancia para explicar el potencial de efectividad de un código internacional de contenido comercial, al proceso de concertación de intereses que precede al acto de creación normativa. Es en la negociación previa, en la puesta en común de deman-

das e intereses, en que debe producirse la concertación que implica en el fondo la explicitación de una comunidad de intereses. Si ello se logra, el vínculo asociativo y el ordenamiento jurídico que lo formaliza pueden aspirar a ser efectivos.

Es el caso de los códigos de conducta del GATT que conforman el presente volumen. En efecto, el Código Antidumping, reglamentario del artículo VI del Acuerdo General constituyó, en su momento, un marco de referencia para el tratamiento que la Ley de Comercio Exterior mexicana hace de esta práctica desleal, con lo cual el carácter de efectividad antes anulado se presenta en el derecho mexicano.

Respecto al Código sobre Obstáculos Técnicos al Comercio Internacional, su influencia en la Ley Federal de Metrología y Normalización también es evidente.

Con respecto al Código sobre Licencias de Importación, el presente estudio incursiona por la legislación vigente para reglamentar los 343 productos que están protegidos por dicha restricción cuantitativa.

El Código de Valoración Aduanera, reglamentario del artículo VII, es analizado como un proyecto que pronto la Ley Aduanera mexicana debe incorporar, con lo cual, una vez más, se prueba la efectividad jurídica de estos instrumentos que están influyendo decididamente en los ordenamientos normativos de los 95 miembros del GATT.

Además, en este estudio se incluye el Código sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, reglamentario de los artículos VI y XVI del GATT, pues si bien México todavía no lo suscribe, su impacto en la mencionada Ley de Comercio Exterior mexicana es evidente, y la decisión final de aprobación está pendiente de las eventuales reformas que sufrirá la Ley de Aranceles y Comercio de 1984 de los Estados Unidos.

Por último, la metodología de presentación de este libro respecto a informar, en primer lugar, respecto del texto de los códigos de conducta suscritos por México, efectuar un comentario aclaratorio, para luego relacionarlo con la legislación mexicana vigente en cada uno de los puntos regulados por estos verdaderos tratados internacionales, es arbitraria. Completamos la información con los países signatarios que junto con México dan sustento y vida al derecho del GATT en actual desarrollo. Debemos poner de manifiesto que en los textos de los códigos citados aparecen ciertos párrafos en cursivas, debido a que dichos apartados ya han sido objeto de controversias en su aplicación nacional.

Finalmente, aclararemos que los textos aquí transcritos utilizan la expresión "acuerdo", pero que técnicamente se conocen como códigos de conducta, concepto éste que se ha incorporado al derecho económico internacional contemporáneo y al sistema de Naciones Unidas.