

Las nuevas reglas del GATT y el marco jurídico mexicano

BERNARDO SEPULVEDA AMOR*

INTRODUCCION

La decisión sobre el ingreso de México al GATT pertenece al campo de la política general de desarrollo del país. Los elementos que influyen en esa decisión comprenden, de manera fundamental, la naturaleza de la estrategia económica que se pretende adoptar, la dirección de la política industrial y comercial, la orientación de los programas del sector externo, el impulso a la participación de productos primarios y elaborados en mercados del exterior, la capacidad de negociación con los principales socios comerciales y, por último, los fundamentos jurídicos que dan sustento a un proyecto nacional de comercio exterior.

En este trabajo se examinan algunos aspectos relacionados con el orden jurídico mexicano y el GATT. Para ello se exponen, en una primera instancia, las características legales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; a continuación se examina el contenido del Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al GATT y, por último, se intenta obtener algunas conclusiones.

El enfoque es eminentemente jurídico. Sin ignorar la importancia de otros elementos, el propósito central es analizar el marco legal de los instrumentos relacionados con el GATT. Empero, la dificultad implícita en ese análisis es

considerable, en función de la complejidad y multiplicidad de los ordenamientos jurídicos derivados del GATT. Por ello, es éste sólo un primer intento de aproximación, que se limita a explorar áreas legales básicas del Acuerdo General y su importancia para México.

LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACUERDO GENERAL

En sus orígenes, el convenio del GATT tenía un propósito distinto de la función que cumple en la actualidad. El Acuerdo General fue concebido fundamentalmente como un instrumento para hacer una reducción recíproca de aranceles, comprendiendo así un conjunto de obligaciones subsidiarias a los principios estipulados en la Organización Internacional de Comercio, institución que supuestamente tendría un papel rector en el comercio internacional. Cuando se frustró la constitución de esa Organización, como consecuencia de la oposición del Congreso de Estados Unidos, el Acuerdo General se convirtió en el instrumento básico para regular el comercio internacional entre las partes contratantes, con todos los defectos implícitos en un tratado internacional negociado para un fin distinto y que requería la infraestructura propia de un organismo internacional para funcionar.¹

1. Para un estudio detallado del sistema constitucional del GATT y de su estructura jurídica, véase John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs Merrill Co., 1969. La importancia del análisis legal en la obra de Jackson justifica que en la primera parte de este artículo se utilicen conceptos aportados por ese autor. Otras obras de consulta son: G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy: GATT and its Impact on National Commercial Policies and Techniques*, M. Joseph Ltd., Londres 1965; K.W. Dam, *The GATT: Law and*

* Texto revisado de la conferencia pronunciada en el ciclo sobre "El marco jurídico del GATT", organizado por el Colegio Nacional de Economistas, A.C., y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor es profesor de Derecho Internacional Público en el Colegio de México y director general de Asuntos Hacendarios Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las opiniones expresadas no comprometen a esas instituciones.

Esta gestación defectuosa ha tenido manifestaciones institucionales y jurídicas importantes. Quizá el defecto constitucional más importante es que el Acuerdo General no ha entrado en vigor. Sólo Haití ha ratificado el convenio. De esta suerte, el GATT no es propiamente un *acuerdo* en su connotación tradicional de tratado internacional. Las obligaciones adquiridas por las partes contratantes emanan de un Protocolo de Aplicación Provisional, mediante el cual veintitrés gobiernos se comprometieron en 1948 a cumplir las partes I y III del Acuerdo General, y también la Parte II en la medida en que las disposiciones de ese capítulo no entraran en conflicto con la legislación existente en el momento en que esos gobiernos lo suscribieron. Con posterioridad a 1948, otros gobiernos se han incorporado al Acuerdo General mediante protocolos de adhesión semejantes, instituyendo que las obligaciones convenidas quedan consagradas en ese Protocolo. Esos protocolos constituyen, para propósitos internos de los estados y en el ámbito internacional, los instrumentos mediante los cuales los estados quedan obligados con respecto a las demás partes contratantes del GATT.

Las circunstancias descritas ponen de relieve la inexistencia de un tratado internacional en vigor. Pero, además, no hay tampoco un *Acuerdo General*. No existe generalidad, puesto que el GATT está constituido por contratos bilaterales entre los estados adherentes y las *Partes Contratantes*, en donde se comprometen a obligaciones determinadas, con la posibilidad adicional de introducir reservas. Como se verá más adelante, estas reservas son válidas para las partes contratantes que las aceptan, pero su existencia refleja que prevalece un amplio mosaico de obligaciones que, en más de un caso, son de naturaleza bilateral o que se aplican a un número restringido de estados.

Además, desde 1948, fecha en que concluyó la negociación, se han introducido reformas al GATT que en ciertos casos no han sido aceptadas por todas las partes contratantes. De nueva cuenta, en este caso se está en presencia de un caleidoscopio de relaciones jurídicas entre las distintas partes contratantes, puesto que puede suceder que ciertas obligaciones jurídicas estén en vigor entre dos o más partes contratantes que han aceptado las enmiendas, pero no entre las que no las aceptaron o que presentaron reservas.

De esta suerte, resulta difícil precisar la naturaleza de los compromisos jurídicos adquiridos por una parte contratante con respecto a todas las demás, debido al fraccionamiento de las distintas obligaciones contraídas por cada una de ellas. Así, el GATT es un complejo de acuerdos generales y de varios acuerdos particulares, componiendo una multiplicidad de obligaciones y cláusulas, válidas en ocasiones para todas las partes contratantes, pero en ocasiones en vigor sólo para algunas.

International Economic Organization, University of Chicago Press, Chicago, 1970; R.E. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger, Nueva York, 1975; W. Cline y otros, *Trade Negotiations in The Tokyo Round*, The Brookings Institution, Washington, 1978; Comisión de Finanzas del Senado de Estados Unidos, *Multilateral Trade Negotiations and the Legal Institutions of International Trade*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1979; GATT: *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, GATT, Suiza, abril de 1979.

A pesar de estas observaciones, debe anotarse que existe un núcleo básico de obligaciones que constituye un común denominador elemental para la operación de las reglas del GATT. En efecto, los instrumentos internacionales principales del Acuerdo General son:

a] Los artículos generales, que comprenden del artículo I al XXXVIII.

b] Los anexos, del A) al I), que incluyen notas y disposiciones suplementarias que representan interpretaciones del Acuerdo General.

c] Las listas de concesiones arancelarias.

Los artículos generales y los anexos constituyen el fundamento de las obligaciones contraídas por cada parte contratante con respecto a las demás, aunque en ocasiones los protocolos de adhesión contienen reservas sobre algún aspecto de estas obligaciones generales o respecto a su aplicación a un país específico.

Las listas de concesiones son parte integrante de la Parte I del Acuerdo General y se establecen conforme a los términos de los distintos protocolos de adhesión, aunque con posterioridad han sido modificadas por acuerdos ulteriores, "certificaciones", rectificaciones y modificaciones, así como múltiples *waivers*, cláusulas de escape, y renegociaciones. Cabe advertir que no hay un documento único que reproduzca la totalidad de la Lista de Concesiones que corresponden a una parte contratante.

Como se indicó, en sus orígenes el GATT se fundó en el compromiso de limitar los aranceles que una parte contratante habría de aplicar a la importación de determinados bienes y la generalización de ese compromiso a todas las partes contratantes del GATT mediante la cláusula de la nación más favorecida. Adicionalmente, conforme a los términos del Acuerdo General, se proporcionaría protección al valor y naturaleza de la concesión arancelaria otorgada, a fin de evitar una posible anulación o menoscabo de la misma por medio de la aplicación de barreras no arancelarias. En el Acuerdo General se prevén procedimientos de consulta y acción conjunta para poner en operación sus postulados.

En la evolución del GATT se advierte un cambio de prioridades. Actualmente, la atención central gira en torno a las barreras no arancelarias. Las tarifas, siendo aún objeto de negociación, han cedido el paso a otro tipo de restricciones al comercio. Los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales ("Ronda" de Tokio) reflejan la nueva preocupación de las Partes Contratantes del GATT. Los códigos de conducta emanados de esas negociaciones regulan fundamentalmente las barreras no arancelarias, con importantes consecuencias para los objetivos de desarrollo y la participación de las naciones no industrializadas en el comercio mundial.

LA APLICACION DEL ACUERDO GENERAL

Las partes contratantes originales del Acuerdo General iniciaron la aplicación de ese instrumento internacional me-

diante la firma de un Protocolo, en donde se obligaban a poner en práctica "provisionalmente":

a] Las partes I y III del Acuerdo General (y, a partir de 1965, la Parte IV).

b] La Parte II en la medida en que fuese compatible con la legislación vigente de esos estados signatarios en el momento de entrar en vigor el Protocolo de Aplicación Provisional.

La razón para que el Acuerdo General no haya entrado en vigor obedece a que en el momento de su negociación varios gobiernos participantes tenían facultad suficiente para convenir tanto concesiones arancelarias como el principio de la nación más favorecida, pero requerían autorización expresa de sus congresos o parlamentos para aceptar la introducción de medidas relacionadas con barreras no arancelarias; esto es, la Parte II del Acuerdo General. La aceptación de disposiciones en materia de barreras no arancelarias obligaba, en más de un caso, a reformar la legislación interna de los estados sobre esa materia. Ante la dificultad de llevar a cabo esta serie de modificaciones, se convino en aplicar provisionalmente la Parte II, en la medida en que fuese compatible con la legislación en vigor de los estados signatarios. Supuestamente, con posterioridad habrían de reformarse las legislaciones internas que estuviesen en conflicto con los términos del Acuerdo General, para eliminar así su carácter provisional y permitir su entrada en vigor. Sin embargo, los intentos por darle un carácter definitivo al Acuerdo General no han prosperado, a pesar de una resolución adoptada en 1955 que pretendía asegurar su plena aplicación mediante el compromiso de los estados de emprender un proceso gradual de revisión de las normas internas incompatibles con ese Acuerdo.

Los estados que ingresaron en forma subsecuente al GATT lo hicieron mediante un Protocolo de Adhesión, conforme a los términos del artículo XXXIII del Acuerdo General. En el caso de territorios aduaneros de partes contratantes, que posteriormente se convirtieron en estados independientes, su ingreso se realiza conforme al procedimiento establecido en el artículo XXVI.

Los gobiernos se adhieren al Acuerdo General con base en los términos negociados y acordados entre uno de ellos y las Partes Contratantes. El Protocolo de Adhesión deberá ser aprobado por el mínimo de dos tercios de las partes contratantes. Para evitar el problema que representa la posibilidad de que una parte contratante pueda quedar obligada con otra sin su consentimiento, en el artículo XXXV se introdujo una disposición que estipula que el Acuerdo General o la Parte II no se aplicarán si dos partes contratantes no han celebrado negociaciones arancelarias entre ellas o si cualquiera de las dos no acepta la aplicación del Acuerdo General con respecto a la otra en el momento en que se adhiere.

Conforme al procedimiento actual en materia de acceso, las partes contratantes deberán adoptar una decisión aceptando la adhesión de un nuevo gobierno. El Protocolo de Adhesión constituye el acuerdo básico que estipula las condiciones del ingreso de un nuevo miembro y deberá ser

aprobado por las Partes Contratantes y el Estado adherente, quedando abierto a la firma de los interesados. El protocolo entrará en vigor una vez que el gobierno adherente deposita su instrumento de aceptación. En forma adicional, el "boletín de admisión" significa un proceso de negociación para determinar las concesiones arancelarias que el nuevo miembro otorgará y obtendrá en el momento de su adhesión.

La aplicación territorial de las obligaciones emanadas del Acuerdo General ha provocado controversias en los casos en que una entidad federativa esté facultada para imponer restricciones a la importación de bienes extranjeros en condiciones que violen el Acuerdo General. Sin embargo, esta cuestión no resulta relevante para México, ya que los artículos 117, 118 y 131 de la Constitución reservan a la federación la facultad de legislar en materia de comercio exterior y estipulan que en ningún caso las entidades federativas pueden establecer prohibiciones o gravámenes de ningún género a bienes del extranjero ni introducir contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, salvo que, en este último caso, exista consentimiento del Congreso de la Unión.

Normas de interpretación

Por lo que hace a las normas en materia de interpretación de los instrumentos internacionales relacionados con el Acuerdo General, resultan aplicables los principios relativos a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.² Conforme a estos principios, se atenderá en primera instancia al sentimiento normal de los términos del texto, tomando en cuenta el objeto del convenio. Se requiere, naturalmente, determinar cuál texto contiene las obligaciones contraídas por un Estado. En principio, el texto al que se acudirá será el protocolo correspondiente, aunque necesariamente tendrá que ser referido al texto del Acuerdo General y a los otros instrumentos internacionales derivados de ese convenio.

Asimismo, los anexos del Acuerdo General contienen material interpretativo que debe considerarse como parte de un sistema de explicación autorizado por las partes contratantes, puesto que han sido aceptados como una forma de interpretación del Acuerdo.

Adicionalmente, no puede desconocerse la importancia de las prácticas y precedentes que se han ido conformando en el seno del GATT, desde su creación en 1948 hasta la fecha. También existen interpretaciones presentadas por el Director General del GATT que han sido adoptadas por las Partes Contratantes. Las decisiones de las propias Partes Contratantes deben ser consideradas como una interpretación del Acuerdo General. Como fuentes suplementarias de interpretación, podría acudirse a los trabajos preparatorios del Acuerdo General y de la frustrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo.

Al margen de este complejo sistema de fuentes de interpretación, debe examinarse el valor jurídico que posee, en términos de interpretación, el Informe del Grupo de Trabajo elaborado para propósitos de la suscripción de un Protocolo

2. El texto de la Convención está publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 14 de febrero de 1975.

de Adhesión de un nuevo miembro. En principio, el instrumento que contiene los derechos y obligaciones entre las Partes Contratantes y el Estado adherente está constituido por el propio Protocolo de Adhesión. A este instrumento habrá de recurrirse en primera instancia cuando se confronte la necesidad de interpretación, acudiendo al significado normal que deben tener los términos utilizados en el Protocolo. Únicamente en aquellos casos en que fuese imposible dilucidar el sentido normal del texto se permitirá acudir a los trabajos preparatorios, reflejados en ese caso particular en el Informe del Grupo de Trabajo. Sin embargo, esta fuente subsidiaria de interpretación puede dar origen a nuevos conflictos, puesto que la intención de los que participan en un grupo de trabajo de esta naturaleza no necesariamente tiene como propósito deslindar las obligaciones y derechos contenidos en el Protocolo de Adhesión.

Efecto de las reservas

Como se mencionó, la posibilidad de introducir reservas en los compromisos adquiridos por las partes contratantes trae por consecuencia que exista una multiplicidad de relaciones jurídicas en donde no todas las partes contratantes han contraído obligaciones idénticas. Esta situación es particularmente grave en el caso del GATT, cuyo instrumento original ha sido objeto de enmiendas y reservas importantes en el transcurso de su existencia. Cabe agregar que los propios protocolos de adhesión incorporan en ocasiones reservas expresas sobre ciertos artículos del Acuerdo General. Además, se han concluido otros acuerdos internacionales que guardan relación con el GATT pero que son tratados autónomos en lo que hace a las partes que aceptan esos acuerdos y que contienen una ampliación de las obligaciones consignadas en el Acuerdo General. Un ejemplo de ello es el Acuerdo *Antidumping* de 1967 y los emanados de la Ronda de Tokio.

De esta suerte, se advierte una seria dificultad para precisar la situación jurídica de las reservas y el derecho aplicable a cada caso. La situación se complica aún más porque no en todos los casos existe una indicación sobre si se han notificado las reservas formuladas por una parte contratante y si han sido aceptadas u objetadas por otra.

Para simplificar la solución de los problemas emanados de las reservas en el Acuerdo General y los instrumentos conexos y derivados, podría aceptarse como principio general que las normas contenidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en materia de interpretación resultan válidas para el GATT. Esto significa que se requiere el consentimiento de un Estado para que una reserva formulada por otro le resulte aplicable. En otras palabras, las reservas serán válidas únicamente entre los estados que las acepten y no serán efectivas para el que las haya objetado.

Proceso de enmiendas

Una complicación especial que ha confrontado el GATT ha sido la dificultad extrema para reformar el texto. En efecto, conforme al artículo XXX, se requiere el consentimiento unánime de las partes contratantes para enmendar la Parte I del Acuerdo General, las listas de concesiones y los artícu-

los XXIX y XXX. Otras enmiendas se harán efectivas, con respecto a las partes contratantes que las acepten, mediante la aprobación de dos tercios de las partes contratantes. Cabe señalar que las Listas de Concesiones, que son parte integrante del Acuerdo General, han sufrido un proceso continuo de renegociación.

Por lo que hace a la Parte II, obviamente las enmiendas que se pretendan introducir no serían aceptadas si son incompatibles con la legislación en vigor de las partes contratantes. Para evitar el arduo proceso de reformas a la Parte II del Acuerdo General, se ha introducido un mecanismo cuyo efecto final será la "balcanización" de las obligaciones del GATT. En efecto, existe un sistema peculiar de enmiendas que habrán de ser aplicadas por los estados que acepten los acuerdos especiales —que amplían, interpretan y refinan las disposiciones del Acuerdo General—, pero cuya consecuencia real es modificar las relaciones jurídicas derivadas del Acuerdo General. Así, los códigos de conducta emanados de la Ronda de Tokio, que versan principalmente sobre barreras no arancelarias, traen consigo obligaciones y derechos adicionales para las partes que los suscriban. Empero, su efecto es fragmentar, en este proceso de "balcanización", la relación jurídica establecida entre las distintas partes signatarias del Acuerdo General y sus instrumentos conexos. Ello es así porque los códigos de conducta significan una extensión del GATT que no necesariamente será aceptada por los países en desarrollo, dado que no responden a sus intereses.

Arreglo de diferencias

Hay una cuestión básica respecto al procedimiento para el arreglo de diferencias que surjan por la aplicación del GATT. El principio general está estipulado en el artículo XXII, en donde se prevé un mecanismo de consulta sobre cualquier asunto relacionado con la operación. De no llegarse a un acuerdo por la vía bilateral, se establece el recurso a las Partes Contratantes para la celebración de consultas conjuntas.

Adicionalmente, el artículo XXIII estipula normas para la protección de las concesiones y las ventajas obtenidas. Así, si una parte contratante considera que otra no cumple con el Acuerdo General, o que anula o menoscaba una ventaja, se habrá de iniciar un proceso de negociación bilateral que, si no culmina en un arreglo satisfactorio en un plazo razonable, dará origen a la intervención de las Partes Contratantes para prestar sus buenos oficios y mediación. En caso extremo, si las circunstancias son suficientemente graves, las Partes Contratantes podrán autorizar a una o varias partes contratantes para que suspendan, con respecto a una o más de ellas, la aplicación de toda concesión o el cumplimiento de otra obligación emanada del Acuerdo General. La parte sancionada podrá denunciar el Acuerdo General.

Financiamiento del GATT

Para el financiamiento del GATT, las Partes Contratantes deciden periódicamente el presupuesto y la asignación que corresponde a cada Estado para sufragar los gastos de Secretaría y las conferencias. Esta asignación está basada en los porcentajes relativos de participación de cada Estado en el

comercio internacional. En el caso mexicano esta asignación será por ahora muy baja, dado que en 1978 México participó con sólo 0.4% del comercio mundial.

Textos auténticos

Los textos auténticos de los instrumentos internacionales relativos al GATT son elaborados en inglés y francés. En el caso de la Parte IV del Acuerdo General también se considera texto auténtico el redactado en español. Adicionalmente, en el caso del Proyecto de Protocolo de Adhesión de México, es texto igualmente auténtico el redactado en los idiomas español, francés e inglés, salvo indicación en contrario en lo que concierne a las Listas Anexas.

Retiro

Las Partes Contratantes, conforme a las disposiciones del Acuerdo General, pueden retirarse del mismo seis meses después de haber notificado esa intención. Sin embargo, el Protocolo de Aplicación Provisional y los posteriores protocolos de adhesión estipulan un plazo de sólo sesenta días para hacer efectivo el retiro. El Proyecto de Protocolo mexicano establece ese mismo término.

EL PROYECTO DE PROTOCOLO DE ADHESION DE MEXICO AL GATT

El Proyecto de Protocolo consta de un Preámbulo, un capítulo de disposiciones generales, una parte relacionada con las listas de concesiones y una sección sobre disposiciones finales.

Alcances del Preámbulo

El Preámbulo está constituido por una serie de cláusulas cuya naturaleza es heterogénea. En algunos casos, menciona antecedentes de la negociación o declaraciones sobre el resultado de las Negociaciones Comerciales Multilaterales. En otros, se hace referencia específica a los objetivos de la política de desarrollo social y económico de México, incluyendo al sector industrial. Se destaca también el carácter prioritario que se ha conferido al sector agropecuario.

Determinadas cláusulas del Preámbulo parecerían indicar la intención de introducir una reserva o una interpretación a las disposiciones del Acuerdo General. En efecto, se advierte que "con el fin de promover el desarrollo económico en general, y el de los sectores industrial y de la exportación en particular, México ha decidido continuar utilizando varias clases de incentivos, incluidos los de tipo financiero y fiscal". Además, expresa el Preámbulo que las partes contratantes en desarrollo no han aceptado poner en práctica las disposiciones que impiden conceder subsidios a la exportación de productos que no sean productos básicos. En este mismo contexto, se anota que en el marco de las Negociaciones Comerciales Multilaterales se ha reconocido que los subsidios forman parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países no industrializados.

Asimismo, se señala que el Acuerdo General contiene disposiciones relativas a las restricciones y cargas a la exportación

y que México mantiene ciertas restricciones a la exportación con base en sus necesidades internas.

Por último, se reconoce que México ha introducido un nuevo sistema de valoración aduanera en donde existen restricciones para cierto número de productos.

En principio, el valor jurídico de un Preámbulo en un tratado internacional es relativo. Los derechos y obligaciones de los estados en un tratado se incorporan normalmente en las cláusulas operativas. Sin embargo, cabe suponer que en el caso particular de este Proyecto de Protocolo las partes interesadas han aceptado el alcance de las interpretaciones o especie de reservas incorporadas en el Preámbulo.

Si con posterioridad a la posible entrada en vigor de ese Protocolo se suscita un conflicto en su aplicación, puede recurrirse al Preámbulo a fin de interpretar la naturaleza de las obligaciones contraídas. No obstante, para evitar controversias sobre la calidad jurídica del Preámbulo, quizás hubiese sido preferible introducir una reserva expresa en el texto operativo del Proyecto de Protocolo, indicando las salvedades básicas que ahora se encuentran en el Preámbulo. La práctica de las reservas en los protocolos de adhesión no es ajena al GATT. Por ejemplo, al adherirse al GATT, Suiza y Polonia introdujeron reservas sobre disposiciones específicas del Acuerdo General.

La parte operativa

El capítulo de disposiciones generales contiene la sustancia de la relación jurídica que habrá de establecerse entre México y las Partes Contratantes. Así, se estipula que una vez que México sea parte contratante del Acuerdo General —para lo cual se requiere que entre en vigor el Protocolo—, aplicará a las demás partes contratantes, provisionalmente y con sujeción a las disposiciones del Protocolo:

a] las partes I, III y IV del Acuerdo General, y

b] la Parte II del Acuerdo General en la medida en que sea compatible con la legislación mexicana en vigor en la fecha del Protocolo.

Como primera anotación procesal, cabe señalar que cuando se hace referencia a "la legislación vigente en la fecha del Protocolo", debe suponerse que la fecha no es aquélla en que entre en vigor el Protocolo, sino la fecha en que se concluyó la negociación del Protocolo, esto es, noviembre de 1979. Esta interpretación se funda en que en esa fecha las Partes Contratantes aceptaron los términos de la relación jurídica con México. Sin embargo, puede suceder que el Gobierno mexicano, con posterioridad al mes de noviembre de 1979, decida, en uso de sus facultades soberanas, promulgar una legislación que entrara en conflicto con la Parte II del Acuerdo General. Dicha legislación podría alterar la sustancia de las obligaciones contraídas en el Proyecto de Protocolo, tal como fueron convenidas en noviembre de 1979. Si la nueva legislación cambiara fundamentalmente los alcances de los compromisos acordados en el Proyecto de Protocolo, es posible que la solución fuese que, mediante la negociación, las Partes Contratantes en el Acuerdo General manifesten su conformidad con la legislación adicional promulgada con posterioridad a noviembre de 1979. Ello es así

porque debe acatarse el principio general de no frustrar el objeto y el fin de un convenio antes de su entrada en vigor.

Otra cuestión importante tiene que ver con la naturaleza del término "legislación vigente", a fin de determinar en qué circunstancias es posible no aplicar la Parte II del Acuerdo General. De acuerdo con la interpretación otorgada a este concepto por el GATT, la legislación en vigor debe imponer al Poder Ejecutivo requisitos que no pueden ser modificados por acción del propio Ejecutivo. Esto significa que la medida que adopte el Ejecutivo debe estar fundada en una legislación que por sus propios términos o que por su intención expresa tiene carácter imperativo y no potestativo. Conforme a este criterio, las normas deben provenir del Poder Legislativo.

La interpretación del GATT significa que se estaría en presencia de legislación emanada del Congreso de la Unión requiriendo al Poder Ejecutivo, en forma mandatoria, adoptar determinadas medidas en materia comercial y no únicamente facultándolo discrecionalmente a aplicar las disposiciones contenidas en la Ley.

En el caso mexicano pueden plantearse dudas sobre el carácter imperativo, tal como se ha interpretado en el seno del GATT, de la legislación comercial vigente en México. Además, una parte del orden jurídico mexicano en materia de comercio exterior ha sido promulgada por el Ejecutivo Federal y está contenida en acuerdos y decretos. De aceptarse la interpretación del GATT, esa reglamentación sí puede ser modificada por el propio Ejecutivo. De esta suerte, al menos en términos jurídico-formales pueden surgir conflictos sobre la interpretación de las obligaciones contenidas en el Proyecto de Protocolo con relación a la Parte II del Acuerdo General, esto es, la regulación de barreras no arancelarias, puesto que, conforme a las reglas de interpretación del GATT, la legislación vigente en México sobre la materia puede tener un carácter no mandatorio.

El Proyecto de Protocolo estipula la aceptación por parte de México de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida en lo que hace a cualquier tipo de control, arancelario o no arancelario, de importaciones o exportaciones. Además, se establece que México otorgará un trato igual y no discriminatorio a cualquier "producto similar", sea éste nacional o extranjero, en materia de tributación interna y de otras reglamentaciones internas. Esta última parte significa que los bienes importados habrán de recibir el mismo trato que los bienes de origen local en cualquier ámbito de regulación gubernamental, como pueden ser los impuestos, las normas sobre transportación, distribución, venta y otras. Este principio sobre "tratamiento nacional" se ha introducido en el GATT con el propósito de evitar instrumentos de protección sustitutivos de aranceles.

En una definición sobre las normas del Acuerdo General que habrá de aplicar México a las Partes Contratantes, se estipula que esas disposiciones serán "las que figuren en el texto anexo al Acta Final de la II Reunión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, según se hayan rectificado, enmendado o modificado de otro modo por medio de los instrumentos que hayan entrado en vigor en la fecha en que México se

convierta en parte contratante". Esta definición resulta importante para acotar con toda precisión el ámbito jurídico al que se compromete México con el Proyecto de Protocolo. La cuestión resulta particularmente válida en el caso de un instrumento internacional como el GATT, que ha sufrido reformas sustanciales en su texto. No obstante, esta disposición del Proyecto puede dar lugar a ciertas interpretaciones conflictivas. En efecto, algunas enmiendas han entrado en vigor aunque no todas las partes contratantes las hayan aceptado. Para solucionar esta cuestión, los protocolos de adhesión de algunos países incorporan un anexo en donde se estipulan las reformas o modificaciones que ese gobierno acepta expresamente. Para el caso mexicano, hubiese sido útil acompañar un anexo al Proyecto de Protocolo enunciando los textos de las enmiendas con respecto a las cuales México expresa su consentimiento para obligarse. Por cierto, así sea en forma implícita, México indicó, en el Preámbulo del Proyecto de Protocolo, que no acepta la Declaración de noviembre de 1960 en la que se da carácter efectivo a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI.

Restricciones cuantitativas

El principio general en el GATT es que las partes contratantes no habrán de utilizar restricciones cuantitativas. En el caso de México se estipula una obligación de cumplimiento paulatino, al señalarse que "de conformidad con su programa de sustitución gradual de los permisos previos por una protección arancelaria, y de acuerdo con sus necesidades en materia de desarrollo, finanzas y comercio, México tiene la intención de continuar eliminando restricciones cuantitativas y permisos previos respecto de la mayoría de sus importaciones". Especial salvedad se hace con respecto al sector agropecuario, en donde se habrá de mantener la protección necesaria para asegurar la producción nacional y se sustituirá el permiso previo por el arancel en la medida en que sea compatible con los objetivos para dicho sector. Además, las restricciones se aplicarán según el principio de la no discriminación y México se esforzará por asegurar que sea mínimo el daño que produzcan sus medidas proteccionistas en los intereses de otras partes contratantes.

Sin duda, se advierte un margen de discrecionalidad considerable en la naturaleza jurídica de los compromisos contraídos por México en materia de eliminación y de restricciones cuantitativas. Los términos utilizados en la parte pertinente del artículo 3 del Proyecto permiten una latitud de acción suficiente en lo que hace al sistema de permisos previos.

No obstante, México se compromete a presentar cada dos años un informe sobre las medidas adoptadas en torno al programa de sustitución del permiso previo por el arancel. Transcurridos doce años después de la entrada en vigor del Protocolo, o el 31 de diciembre de 1991 a más tardar, las Partes Contratantes examinarán las restricciones que en ese momento existan. En ese examen se habrá de reconocer el carácter prioritario que México concede al sector agropecuario en su política de desarrollo económico. Por los términos de esta parte del articulado, no parece existir una obligación perentoria para eliminar todos los permisos previos y es obvio que se estipula una excepción clara en el

caso del sector agropecuario. En otros campos de actividad económica, el compromiso de México se limita a presentar un informe cada dos años y a continuar con su intención de sustituir el permiso previo por el arancel. Las Partes Contratantes, en todo caso, habrán de evaluar los avances logrados y probablemente emitir algún juicio sobre el progreso realizado. Sin embargo, llegado el vencimiento del plazo acordado, México tiene la posibilidad legal de aducir flexibilidad en la ejecución ulterior del programa, sin desconocer por supuesto el principio general que le obliga a cumplir de buena fe sus compromisos internacionales.

Precios oficiales

En materia de precios oficiales, existe por parte de México un compromiso general en el sentido de esforzarse por ajustar la valoración de los productos que actualmente están sujetos a precios oficiales, a fin de adecuarlos tanto a las disposiciones del Acuerdo General como a las de la ley mexicana de valoración aduanera. En el caso de que en 1985 continúe en vigor el sistema de precios oficiales, las Partes Contratantes habrán de examinar la cuestión. De nueva cuenta, en términos jurídicos existe margen de maniobra para mantener precios oficiales después de la expiración del plazo acordado. Sin embargo, a la luz del contexto del Acuerdo General y de las nuevas reglas de comercio internacional, será necesario que México promulgue una ley *antidumping* tendiente a proteger su comercio de prácticas desleales por parte de otros países. Una vez que se cuente con una legislación de esta naturaleza, la conveniencia de mantener precios oficiales se ve disminuida.

Sistema de subsidios

Originalmente el GATT sólo contenía una obligación general de notificar cualquier subsidio utilizado por una parte contratante, aunque se exceptuaban los subsidios a los productos primarios en casos estipulados por el propio Acuerdo. Si el subsidio provocase un daño, la parte contratante habría de examinar la posibilidad de limitar el subsidio.

A partir de 1955, se inició un proceso de revisión y enmienda de las reglas en materia de subsidios. En 1957 se agregó la sección B del artículo XVI, incorporando normas sobre subsidios a la exportación. La enmienda es válida para los países que la han aceptado. Los países en desarrollo no aceptaron todo el contenido de esta reforma. De esta suerte, el estado jurídico que guarda el artículo XVI que regula los subsidios es el siguiente:

a] La sección A se aplica a todas las partes contratantes.

b] El párrafo 3 de la sección B, que versa sobre concesión de subsidios a la exportación de productos básicos, se aplica a las partes contratantes que han aceptado la enmienda de 1955 sobre las partes II y III del GATT. En esta situación se encuentran prácticamente todas las partes contratantes.

c] El párrafo 4 de la sección B se aplica sólo a las partes contratantes que, además de aceptar la enmienda de 1955, ratificaron la declaración de 1960 en la que se da carácter efectivo a las disposiciones del párrafo 4 del artículo XVI.

Las obligaciones prescritas en el artículo XVI comprenden los siguientes términos:

a] No existen restricciones a los subsidios como instrumento proteccionista, salvo que se deben notificar y, en su caso, celebrar consultas.

b] Los subsidios a la exportación de productos primarios no deberán utilizarse para absorber más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia.

c] Los países industrializados no concederán subsidios de exportación a los productos no primarios.

A pesar de que los subsidios son permitidos con las salvedades descritas, debe advertirse que en el Acuerdo General se establece la posible aplicación de medidas para subsanar el daño potencial producido por los subsidios que otorgue una parte contratante a su producción nacional. En efecto, el artículo VI dispone la utilización de medidas *antidumping* y de derechos compensatorios. Adicionalmente, el artículo XXIII concede, como se indicó, una protección a la posible anulación y menoscabo de concesiones y ventajas otorgadas y el artículo XIX faculta a suspender obligaciones contraídas en el caso del incremento de importaciones que amenacen producir un daño serio a una parte contratante.

En forma adicional a las disposiciones del GATT en materia de regulación de subsidios, debe tenerse en especial consideración el código de conducta sobre subsidios y derechos compensatorios emanado de la Ronda de Tokio. En efecto, este código, denominado "Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT", constituye un tratado internacional que amplía, interpreta y reglamenta los términos del Acuerdo General en materia de subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios. Este Acuerdo, que con seguridad será firmado por todos los países industrializados, significa la introducción de nuevas reglas del juego sobre la materia y necesariamente afectará las relaciones entre países en desarrollo y países industrializados. La principal consecuencia es que los subsidios que utilicen los países en desarrollo, que causen o amenacen causar un daño a la industria de un país signatario del código de conducta, podrán ser contrarrestados con la aplicación de derechos compensatorios que eliminen la ventaja del subsidio. Esta situación probablemente se presentará independientemente de que un país en desarrollo como México se abstenga de firmar el mencionado código. En contraste, podría legítimamente suponerse que, conforme a la cláusula de la nación más favorecida, las disposiciones del Acuerdo en materia de subsidios y derechos compensatorios obligarán a las partes en ese código a sujetarse a sus disposiciones y a hacer extensivos sus beneficios, aún con respecto a otros estados miembros del Acuerdo General que no lo han suscrito. En el caso del Código *Antidumping* de 1967, el Director General del GATT adoptó esta interpretación.

Al margen de estas consideraciones generales en materia de subsidios, en el caso del Proyecto de Protocolo se anota que "las Partes Contratantes están conscientes del propósito de México de aplicar su Plan Nacional de Desarrollo Indus-

trial mediante los instrumentos jurídicos y requisitos complementarios previstos en su marco, así como de establecer los demás instrumentos jurídicos y medidas de política industrial, incluidos los de carácter fiscal y financiero que sean necesarios para la plena consecución de los objetivos y metas del Plan". Esta disposición debe considerarse en forma conjunta con la parte preambular pertinente, en donde se da énfasis a la intención mexicana de continuar utilizando incentivos y subvenciones.

No obstante, las Partes Contratantes han dejado a salvo sus derechos sobre cualquier efecto negativo que tenga la aplicación de esta disposición por parte de México. En efecto, han establecido que el propósito de México es válido "sin perjuicio de los derechos y beneficios que para las partes contratantes se deriven del Acuerdo General, según se aplique en virtud de las demás disposiciones del Proyecto de Protocolo". La interpretación que debe otorgarse a esta reserva es que las partes contratantes aceptan la posibilidad de que México subsidie su comercio exterior en tanto esta medida no cause o amenace causar un perjuicio grave a los intereses de otra parte contratante. Sin duda, el problema no sólo radica en los efectos que se producirían con la lesión de intereses a otra parte contratante conforme a los términos actuales del Acuerdo General. La cuestión más grave gira en torno a la posible aplicación de medidas compensatorias de conformidad con las disposiciones del nuevo código de subsidios y derechos compensatorios, cuyos términos son más severos a los que actualmente contiene el Acuerdo General. En este caso, las partes signatarias de ese código aplicarán las medidas previstas en ese instrumento, aun en contra de estados que no sean signatarios del Código.

La Lista de Concesiones Arancelarias

La Lista de Concesiones Arancelarias se convertirá en Listas Anexas al Acuerdo General una vez que entre en vigor el Proyecto de Protocolo, y con la misma fecha.

Conforme a un comunicado sobre el Proyecto de Protocolo emitido por las autoridades mexicanas, "como resultado de las negociaciones celebradas, México ofreció concesiones en alrededor de 300 fracciones arancelarias que registraron importaciones del orden de los 503 millones de dólares en 1976, lo que representó 8.5% de la importación total en ese año y 4.4% de las fracciones arancelarias existentes.

"Básicamente, estas concesiones consisten en el establecimiento de límites arancelarios, en algunos casos en la eliminación del permiso previo de importación en forma inmediata o bien en un plazo de diez a doce años y, en otros, la desgravación gradual en plazos de diez, doce y quince años. Como contrapartida, México podrá recibir directamente, en un plazo de ocho años, para la mayoría de productos de interés específico solicitados por el país, 248 concesiones relativas a productos que en 1976 registraron exportaciones del orden de 612 millones de dólares a los países que las concedieron. Cabe señalar que, independientemente de esa negociación directa de productos, México obtendría los beneficios de las concesiones otorgadas entre países miembros del GATT que hacen extensivo a nuestro

país el tratamiento de nación más favorecida, como ha sucedido en negociaciones anteriores; sin embargo, no obtendría los derechos de negociación sobre diversos productos en los que somos abastecedores principales o sustanciales".³

Proceso de aprobación y entrada en vigor

Por lo que hace a las disposiciones finales, se estipula que el Proyecto de Protocolo estará abierto a la aceptación de México hasta el 31 de mayo de 1980. Sin duda, este término tendrá que ser ampliado, puesto que se requiere la aprobación del Senado de la República. En efecto, en caso de que la decisión del Ejecutivo fuese favorable al ingreso de México al GATT, tendría que someter el Proyecto de Protocolo al proceso constitucional de aprobación por el Senado, el cual no se encontrará en sesiones sino a partir del 1 de septiembre de 1980. En el caso de perfeccionarse la ratificación mexicana, el Protocolo entraría en vigor treinta días después de que México deposite su instrumento de ratificación.

Cabe anotar que en las disposiciones finales se ha introducido una cláusula tipo que resulta un anacronismo. En efecto, se establece la posibilidad de que México se adhiera al GATT, bajo el supuesto de que el Acuerdo General habrá de entrar en vigor. Esta hipótesis no parece probable.

DISTINTOS ESCENARIOS JURIDICOS

El efecto jurídico de la eventual adhesión de México al GATT dependerá de la decisión que adopten las autoridades mexicanas, a la luz de la estrategia económica establecida. Con base en consideraciones jurídicas, es posible definir tres opciones básicas: a) que México no entre al GATT; b) que México se adhiera al GATT, pero sin suscribir los códigos de conducta; c) que México ingrese al Acuerdo General y además firme los códigos de conducta, o alguno de ellos.

En caso de que México no ingrese al GATT y se mantenga el estado actual en materia de comercio exterior, ciertos rubros de las exportaciones mexicanas podrían quedar sujetos a la aplicación de restricciones por parte de aquellos países que se consideren afectados por la práctica comercial vigente. Ello sucedería sólo en el caso de que los productos mexicanos exportados causen o amenacen causar un daño, por ejemplo, a una determinada industria de Estados Unidos.

México estaría sujeto a trato discriminatorio en la medida en que queda expuesto a la aplicación unilateral de derechos compensatorios y medidas *antidumping* por parte de los países que consideren que el uso de los subsidios a la exportación y la producción interna lesiona sus intereses.

Para la aplicación de estas medidas no se requeriría la prueba de daño material, recurso que sólo se brinda a los

3. Para el texto completo de este comunicado, véase el documento de la Secretaría de Comercio, "Las negociaciones de México con el GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 11, México, noviembre 1979, pp. 1252-1255.

miembros del GATT o que constituye una excepción dentro de la legislación estadounidense. Cabría suponer que la mayoría de las medidas restrictivas y compensatorias habrá de originarse en Estados Unidos, debido a que actualmente México realiza alrededor de 70% de su comercio con este país, y porque Estados Unidos ha promulgado legislación, en vigor a partir de 1980, que incorpora las normas prescritas en los códigos de conducta de la Ronda de Tokio.

Por otra parte, al no pertenecer al GATT, México contaría con una mayor libertad para aplicar sus políticas fiscal, financiera y de fomento industrial, piedra angular de sus planes de desarrollo.

Conforme a esta opción, resulta evidente que México tendría que salvaguardar su comercio exterior, sobre todo el que realiza con Estados Unidos, mediante negociaciones bilaterales, buscando introducir una interpretación laxa de las leyes comerciales de aquellos países que han incorporado los resultados de las Negociaciones Comerciales Multilaterales en su legislación interna.

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1979,⁴ que rige las relaciones comerciales de Estados Unidos con los miembros del Acuerdo General, establece que los países no miembros del GATT podrán gozar de los beneficios previstos en ella siempre y cuando suscriban acuerdos comerciales con Estados Unidos.

Si México firma el Protocolo de Adhesión al Acuerdo General y no suscribe los códigos de conducta, en el ámbito interno no se vería obligado a enmendar aquella legislación vigente que sea incompatible con las disposiciones de la Parte II del Acuerdo General al momento de la firma del Protocolo.

Empero, importa subrayar que en el orden internacional, aunque legalmente es factible ser miembro del Acuerdo General y no firmar los códigos de conducta, en términos prácticos quizá sea sólo cuestión de tiempo su suscripción. En efecto, es fácil suponer que ya siendo miembro del GATT, los países desarrollados presionarán para que México adquiera los principales compromisos previstos en los códigos, dado que esos acuerdos serán aplicados por los países industrializados en todo lo relativo a barreras no arancelarias. Para los países en desarrollo esto significaría que, sin ser partes en un código ni haber aceptado obligaciones, se les impondrían las disposiciones derivadas de ellos. Así, esos países no contarían con los posibles beneficios implícitos en los códigos y en cambio verían afectada su capacidad de regular sus políticas de comercio exterior por normas que no suscribieron.

Si México ingresa al GATT y decide suscribir alguno de los códigos de conducta, deberá examinar la conveniencia de introducir reservas que le aseguren la flexibilidad adecuada en el manejo de los instrumentos de política económica y comercial, lo cual es necesario para la consecución de los

objetivos nacionales planteados en los proyectos de desarrollo económico y social del país.

En forma independiente a la decisión sobre el ingreso de México al GATT con sus distintas modalidades, desde la perspectiva jurídica es necesario fortalecer sustancialmente la estructura legal del sistema de comercio exterior de México.

En efecto, no existe una legislación integral respecto al comercio exterior. Una ley de comercio exterior debería ser el marco jurídico de una política de comercio exterior, cuyo contenido dependerá, por supuesto, de la estrategia que pretenda adoptarse sobre la materia. Sin embargo, la experiencia de otros países y las necesidades presentes de México, permiten señalar algunas áreas que por su importancia deben quedar comprendidas en un ordenamiento jurídico:

1) Definición de subsidios otorgados por otros países a sus exportaciones y aplicación de impuestos compensatorios para proteger a la producción nacional.

2) Definición de *dumping*, para determinar el precio justo de los productos exportados por otros países, y aplicación de impuestos *antidumping*.

3) Definición de aplicación de salvaguardias por disrupción de mercado y aplicación de acuerdos de mercado.

4) Definición de perjuicio a una industria por importaciones y aplicación de medidas de reconversión industrial.

5) Definición de reglas para la aplicación de normas que eviten la importación de productos dañinos a la salud, a la seguridad, al ambiente o a los intereses del consumidor.

6) Definición de bienes estratégicos o de seguridad nacional y la reglamentación de su exportación e importación.

7) Establecimiento de un órgano administrativo (Secretaría de Estado o algún otro organismo público) que tenga a su cargo las funciones y atribuciones de una ley de comercio exterior y la ejecución de sus disposiciones.

La definición de una política enmarcada en una ley ofrece beneficios múltiples. Quizá el más importante sea el conocimiento preciso del objetivo que se persigue. Esto permite que el administrador de la ley ajuste su decisión a parámetros previamente establecidos. Además, los otros sujetos destinatarios de la norma tienen la posibilidad de conocer las reglas del juego y ajustar su comportamiento a ellas. En el ámbito de las relaciones económicas de México con el exterior, este principio posee un enorme significado, puesto que el fundamento legal le otorga al país capacidad negociadora en el nivel político y en el económico.

La situación descrita no está presente en el caso del comercio exterior. Aún no existe una definición y una formulación de un programa legislativo sobre la materia. Remediar esta situación deberá ser tarea inmediata, para asegurar así una política, un orden jurídico y una organización administrativa en un aspecto central de las relaciones económicas de México con el exterior. □

4. El texto de esta Ley aparece reproducido en *International Legal Materials*, vol. XVIII, núm. 5, septiembre de 1979, pp. 1256-1368.