

La Juridicidad del nuevo orden económico internacional

Donaldo Elías Castilla Quintana*

Introducción

Desde cuando el tema económico cobró importancia para la humanidad, es decir, desde cuando se inicia el profundo cambio del sistema feudal al mercantilista y de éste al capitalista, acompañado del marcado signo de la revolución industrial, las teorías económicas han buscado explicar el sentido de cada fenómeno y su repercusión en el acontecer de los negocios, en veces con una ostensible omisión de la incidencia de éstos en el propio hombre, vale decir, en lo social.

En forma pendular muchas de las formulaciones o modelos esbozados se ponen de moda, desaparecen y posteriormente restablecen su vigencia. En el tiempo presente, un esquema que vuelve a cobrar actualidad es el del liberalismo económico, cuyo exponente creador fue el economista inglés Adam Smith, quien en 1776, en su obra *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, consideró la existencia del mercado como el punto definitorio de la distribución económica al desatar, con la acción de la mano invisible, el vigor de las únicas leyes naturales, que no jurídicas, de la oferta y la demanda. Dejar hacer

y dejar pasar, es decir, plena libertad de acción de los agentes económicos, garantizaba la competencia perfecta para el logro del crecimiento y bienestar de la comunidad inglesa en el siglo XVIII.

Sin embargo, el nacimiento del liberalismo económico surgió como una respuesta a la aplicación de regulaciones y trabas al comercio, establecidas durante el predominio de la era proteccionista, conducente a preservar la incipiente industria europea del siglo XVIII.

El orden económico del mundo contemporáneo se enmarca alrededor del comportamiento que registre el comercio internacional, y éste dependerá de la concepción filosófica y del derrotero político que predomine en los gobernantes de las naciones más poderosas de la tierra.

Una visión de carácter conceptual

Partiendo de la realidad que surge del poderío económico de las naciones, las acciones diplomáticas y de comercio internacional, durante los últimos setenta años principalmente, fueron guiadas, en su primer sentido, por la temerosa actitud de los pueblos a evitar los conflictos bélicos de gran magnitud con el empleo de arsenal atómico, y en su segundo sentido, orientadas a darle un piso jurídico al manejo del intercambio comercial.

* Economista. Profesor de Comercio Exterior de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

De esta forma, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, y dado el sentido de las tendencias políticas que originaban dos grandes vertientes, la comunista y la del capitalismo, se crearon organizaciones de cooperación universal para evitar los conflictos armados y coadyuvar al desarrollo de las naciones con menores grados de desarrollo económico relativo.

En su oportunidad, dentro del seno de algunas de esas organizaciones se estructuró un cierto orden económico internacional, especialmente en el seno de la UNCTAD, sigla que corresponde a la denominación, en el idioma inglés, de Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. En efecto, surgió un manejo jurídico, al interior de este organismo de cooperación económica, que trazó una pauta de entera naturaleza política que se conoció como la de los Países no Alineados, respecto a los dos grandes bloques de naciones con predominio económico y que se catalogaron entre capitalistas y socialistas. Las negociaciones comerciales buscaban entonces definir la normatividad frente a estas posiciones que basaban su manejo económico en forma disímil, puesto que se hacía bajo un principio de libertad empresarial y predominio del capital en los países occidentales, o bajo un esquema de intervención totalitaria del Estado en la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Dentro de este contexto surgieron formulaciones de alcance proteccionista con intervención del Estado, estilo Escuela cepalina, y otras centradas en la vigencia de la privatización y de desregulación estatal, como la Escuela de Chicago. Posiciones de lucha asumieron los países

calificados en el pasado como el Tercer Mundo, que crearon frente al orden económico imperante el dinámico Grupo de los 77, para encontrar caminos que hicieron posible definir el comercio internacional como una manera de lograr la acción del desarrollo económico de los países más atrasados.

El ordenamiento ético

En la búsqueda de soluciones racionales, el hombre ha creado instituciones que, en teoría, muestran virtuosos intrínsecos en provecho del hombre mismo, pero que se vician en razón de conductas impropias, y es la corrupción, motivada por el deseo inmenso del fácil enriquecimiento o la obtención de éste a toda costa, la actitud que a nivel mundial indica la fuerte tendencia de dos sistemas políticos extremos: el de un capitalismo salvaje y aquél de un intolerante régimen de abolición de cualquier rasgo de libertad. ¿Cómo crear un sistema económico que permita un orden jurídico pleno de garantías para lograr niveles de vida acordes con el sentido humanista que debe tener la riqueza como generadora de oportunidades para un mundo mejor, sin que los excesos eliminen tales oportunidades? ¿Es menester eliminar de un plumazo la intervención del Estado? ¿Estará la respuesta *per se* en el equilibrio que impone la concurrencia libre al mercado para transar como oferentes y demandantes bienes, servicios o tecnologías? ¿Acaso surgen elementos nuevos de distorsión en el comportamiento humano que hacen temer otro tipo de resquebrajamiento, ya no de orden bélico como la guerra atómica y el armamentismo, ni se peculiaridad eco-

nómica como las crisis energéticas, las recesiones y las grandes depresiones, sino de corte moral y ético?

Con este orden de ideas llenas de incertidumbre se ve que una nueva forma de manifestación en el acontecer mundial está por desencadenarse.

La estrategia del neoliberalismo dentro del Gatt

Aceptada la hipótesis de que el comercio entre naciones es la fuente generadora de grandes dosis de dinamismo en todos los frentes de la economía, es dable partir del supuesto de que la grande estrategia primordial que ha de adoptarse durante mucho tiempo es la de enarbolar la bandera de la liberación del intercambio comercial en todos los foros y organizaciones que propician esta iniciativa. El ente regulador por excelencia de los acontecimientos comerciales del mundo es, a no dudarlo, el llamado Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio - Gatt.

Este tratado contempla toda la legislación a que deben someterse los 125 países suscriptores, que cubren al menos el 90% del comercio del mundo, y por su carácter de mandato supranacional, al aplicarse la teoría monista del derecho, o sea la supremacía de los tratados sobre la legislación doméstica, se convierte en una especie de constitución o ley de leyes del comercio internacional.

Con vigencia desde su firma por las partes contratantes, en Ginebra, el 30 de octubre de 1947, el tratado contempla dentro de su texto la premisa de

que las relaciones comerciales y económicas deben tender:

- al logro de niveles de vida más altos;
- a la consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva.
- a la utilización de los recursos mundiales y al acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Como mecanismo para alcanzar los objetivos señalados recomienda «la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de las barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional».

Dentro del espíritu del Gatt han surgido numerosos bloques de integración económicos de países, tales como: CEE, EFTA, ALALC (hoy ALADI), Grupo Andino, MERCOSUR, CARIFTA y Mercado Centroamericano.

También, como grupos de integración de alcance multilateral, se han creado recientemente, inspirados en la legislación del Gatt, el Grupo de los Tres y el TLC o NAFTA.

El orden jurídico que encierra el Gatt se fundamenta en principios como los de:

- La cláusula de la nación más favorecida, que prescribe que «cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicio-

nalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado».

- Listas de concesiones que contemplan nóminas de productos a los cuales las partes contratantes les otorgarán un trato no menos favorable que el indicado en la parte apropiada de cada lista.

- Tratamiento nacional en materia de tributación no aplicable a los productos importados o nacionales, de manera que se proteja la producción nacional.

- Libertad de tránsito de mercancías, equipajes, barcos y otros medios de transporte entre las partes contratantes. Este aspecto se ha denominado bajo la figura de «tráfico en tránsito».

- Derechos *antidumping* y derechos compensatorios. Es condenable por las partes contratantes la introducción de productos a un precio inferior a su valor o precio normal, «*cuando causa o amenaza causar un un perjuicio importante a una producción existente de una parte contratante o si retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional*». El *dumping* y los subsidios que recaigan sobre los bienes objeto de intercambio se contrarrestarán con la aplicación de derechos o impuestos a la importación que no excedan el margen otorgado por estas prácticas desleales al comercio internacional de mercancías.

- Aforo aduanero, que debe aplicarse a todos los productos sujetos a derechos de aduana y sobre el valor real de las mercancías, entendiéndose por valor real «*el precio al que, en tiempo y*

lugar determinados por la legislación del país importador, las mercancías importadas u otras similares son vendidas u ofrecidas para la venta en el curso de operaciones comerciales normales efectuadas en condiciones de libre competencia.

- Los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación distintos de los derechos de importación. «*se limitarán al costo aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación*». No habrá restricciones al comercio, para lo cual se exige simplificar los requisitos documentarios; reducir el número y diversidad de derechos y cargas; no imponer sanciones severas por infracciones leves de los reglamentos o formalidades de aduana, por errores u omisiones en la documentación presentada y que hayan sido cometidos manifiestamente sin intención fraudulenta o sin que constituya una negligencia grave; la libertad de comercio implica la eliminación así mismo de las siguientes restricciones: a) Las formalidades consulares, tales como facturas y certificados consulares; b) Las restricciones cuantitativas o contingentes o cupos de importación; c) Las licencias previas de importación; d) El control de cambios; e) Los servicios de estadísticas, o sea los registros de importación o exportación con esta finalidad; f) Los análisis y la inspección de bienes; y h) La cuarentena, la inspección sanitaria y la desinfección.

- Las marcas de origen recibirán entre partes contratantes un trato no menos favorable que el concedido a los productos similares de un tercer país; se

aplicarán teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger a los consumidores contra las indicaciones fraudulentas o que puedan inducir a error; siempre que administrativamente fuera factible, deberían permitir su colocación en el momento de la importación.

- La publicación y aplicación de los reglamentos comerciales sobre clasificación y aforo de productos; tarifas de derechos de aduanas; restricciones o prohibiciones de importación o exportación, etc.; deberá hacerse rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos.

- La eliminación general de las restricciones cuantitativas no se aplica, entre otros casos, en aquel que implique temporalmente prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora.

- Las restricciones para proteger el equilibrio de la balanza de pagos pueden excepcionalmente adoptarse como medida temporal para salvaguardar la posición financiera exterior de una parte contratante.

- La aplicación de las restricciones cuantitativas a las partes contratantes se debe hacer sin discriminación, en el sentido de darle el mismo tratamiento restrictivo a los productos provenientes de terceros países.

Colombia y la política de apertura económica

Colombia, después de un largo proce-

so que se inició en 1967, cuando se realizaron los primeros contactos con las autoridades del Gatt, solicitó su adhesión provisional a este organismo multilateral de comercio en febrero de 1974, para adherir definitivamente a dicho tratado mediante la aprobación de la Ley 49 del 14 de mayo de 1981.

Con las bases jurídicas derivadas del Gatt, vistos los resultados de aplicar modelos de desarrollo con el esquema aperturista por parte de países asiáticos y Chile, bajo la influencia de la Escuela de Chicago, fue necesario el decurso de casi diez años para que el país asimilara y generara cierto liderazgo político doméstico que aplicara fórmulas capaces de abrir o internacionalizar la economía.

El proceso se inicia en forma tímida en 1990 con el luminoso apelativo de Programa de modernización de economía, y se consolida desde 1991 con el plan de gobierno denominado «Revolución Pacífica», que es como una especie de antítesis del esquema keynesiano, relevado hoy por la Escuela de Chicago, bajo la concepción de que es posible obtener mejores resultados económicos sin necesidad de tener al estado de monitor de la vida de los ciudadanos.

Más que un sistema centrado únicamente en las reducciones de las tarifas arancelarias al comercio de importación, el esquema de apertura debe cimentarse en el espíritu del Gatt y combinar fórmulas al amparo del bilateralismo o de los acuerdos multilaterales de integración, donde a fin de cuentas se logra un comercio libre con reciprocidad, que constituye

un sano principio de doble vía comercial. La ruta de los tratados bilaterales que Colombia ha celebrado en el pasado reciente con Argentina, Brasil, Perú, México, Chile, Uruguay, Paraguay, Cuba, El Salvador, Honduras y Guatemala, es mucho más sana y expone en menor grado o con mayor racionalidad la producción nacional a la competencia externa. Necesariamente se le debe exigir competitividad en calidad y precios a los productos nacionales en forma sectorizada, hasta donde lo permita la armonización de la legislación de gatt, pues en el fondo la apertura pretende la unificación o integración del mercado interno de cada país con el mercado externo y equilibrar el sistema de precios en ambos.

Conclusión

Es un hecho evidente la existencia de un nuevo orden económico internacional cuyo mandato jurídico debe observarse con arreglo a las disposiciones de múltiples organismos internacionales de cooperación, entre los cuales el Gatt muestra la mayor relevancia, por la cobertura de países que lo han suscrito.

Debido a la capital importancia que reviste el comercio de bienes, servicios y tecnología para impulsar el desarrollo económico y la riqueza de las naciones, cobra mayor interés el conocimiento de los aspectos jurídicos derivados de los acuerdos internacionales, máxime cuando Colombia ha adherido a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados que reconoce como única norma de la Comunidad Internacional la teoría monista del derecho, o sea la supranacionalidad de los tratados sobre la legislación interna. Además, frente a los derroteros de carácter político que se desprenden, dado el inminente cambio de gobierno en el presente año, se hace indispensable mantener la expectativa académica que permita hacerle seguimiento al tema de la liberación comercial y despertar la conciencia estudiantil en torno a un tema jurídico de extraordinaria complejidad y de inmensa trascendencia nacional, que se enmarca dentro de un cuerpo normativo que rige el alcance del nuevo orden o acción económica del mundo.