

8. 147

20148

# Revista

de

# Ciencias Económicas

---

PUBLICACION MENSUAL DE LA  
Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes  
y Colegio de Egresados.

---

DIRECTORES:

<b>Dr. Alfredo L. Palacios</b> Por la Facultad	<b>J. Waisman</b> Por el Centro de Estudiantes
<b>Raúl Prebisch</b> Por el Centro de Estudiantes	

REDACTORES:

<b>Dr. Alfredo Echagüe</b> Por la Facultad	<b>Cecilio del Valle</b> <b>Eugenio A. Blanco</b> Por el Centro de Estudiantes
<b>Dr. Eduardo M. Gonella</b> <b>Dr. José Barrau</b> Por los Egresados	

ADMINISTRADOR: Bernardo J. Matta

---

Año X

Enero-Febrero de 1922

Serie II. N<sup>os</sup>. 6-7

---

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
CHARCAS 1835  
BUENOS AIRES

1206

## La cláusula de la nación más favorecida y nuestra política comercial

Periódicamente la prensa nacional o diputados en el parlamento suelen ocuparse de las relaciones de nuestro comercio con los demás estados y la situación en que se encuentra el país con respecto a esas naciones en cuanto a nuestra posición ventajosa o desventajosa, según el caso. Invariablemente llegan a conclusiones generales como éstas: que nos conviene una política de puertas abiertas, o bien debemos contestar a los países que elevan sus tarifas arancelarias con aumentos equivalentes.

*La Prensa*, en sus números del 24 y 25 de Enero; del 9, 13 y 14 de Febrero y 1º de Marzo vuelve a actualizar el tema con artículos editoriales, donde se estudian puntos cuyos títulos bastan para hacer pensar en su contenido: "Manera como se trata de hacer proteccionismo", "Los ejemplos proteccionistas extranjeros", "La política comercial de la puerta abierta", "Necesidad de definición en política comercial", "Ejemplificación de la buena política comercial", "Las relaciones comerciales entre vecinos".

Todos ellos concurren a un mismo propósito: tratan de demostrar la conveniencia de la política de puerta abierta y de que ni siquiera por medio de medidas de carácter sanitario se adopten actitudes que hagan suponer tendencia proteccionista o manifestaciones de represalia por haber sido recargados en los derechos aduaneros productos argentinos.

Tratar el tema en esa forma es orillar la cuestión fundamental de nuestra política comercial.

¿Ante todo está definida nuestra política comercial en el sentido proteccionista, librecambista o simplemente fiscal?

¿Cuál es la situación que nos han creado los tratados co-

merciales suscriptos con todas las naciones con quienes comerciamos?

Planteado así el problema y resueltas las dificultades que él presenta, se habría llegado a una conclusión valedera, puesto que son los tratados comerciales que ha celebrado el país los que le han marcado una situación determinada dentro del mundo comercial, y al que tendrá que sujetarse mientras nuevas orientaciones no modifiquen el estado de cosas.

Conviene entonces hacer un recuerdo breve con respecto a nuestros tratados comerciales. Todos ellos están definidos por una cláusula que es como si fuera el común denominador de ellos: "la cláusula de la nación más favorecida". Según Pillado, esta cláusula ha sido creada en los tratados comerciales con el objeto de no comprometer a los estados contratantes a un enjambre tal de concesiones que llegaríamos al final a un estado ideal de libre cambio. Los hechos hasta el momento han demostrado, desgraciadamente, lo contrario.

Y esto se debe a que los estados fuertes han interpretado la cláusula de acuerdo a sus conveniencias económicas y nada más. Así los estados europeos han tenido un criterio distinto al que sostuvo más tarde Estados Unidos.

Veamos cuál ha sido la interpretación de la cláusula:

*Interpretación europea:* Se puede decir que está representada por las teorías expuestas en Inglaterra y Alemania, por ser las naciones que más conflictos han tenido con la aplicación de la cláusula.

La interpretación inglesa se encuentra consignada en una nota que el secretario de negocios extranjeros earl Granville dirigió al ministro inglés en Washington, Mr. West, en Febrero 12 de 1885 a propósito de la tramitación de un tratado anglo-norteamericano relativo al comercio de Estados Unidos con las Indias occidentales británicas, y que por su interés la transcribimos: "La interpretación de la cláusula de la nación más favorecida, que pretenden establecer en su proyecto los Estados Unidos, consiste en que las concesiones acordadas condicionalmente, o por motivo especial, no pueden ser reclamadas como resultado de la cláusula: de esta interpretación el gobierno de su majestad disiente de la manera más completa y enfática. La cláusula de la nación más favorecida se ha convertido hoy en la parte más valiosa del sistema de los tratados comerciales y existe estipulada entre casi todas las naciones de la tierra: más que otra alguna ella conduce a la simplifica-

ción de las tarifas y al aumento constante de la libertad comercial, mientras que el sistema ahora propuesto llevaría a las naciones a procurarse mercados exclusivos, y por esa razón atan al comercio en vez de libertarlo; su efecto práctico ha sido que con pocas excepciones, cada producto es tasado en cada país con un solo derecho. Así en Francia, aun cuando existe una tarifa general y a pesar de que dicho país tiene tratados diversos con varios otros, que lo obligan a reducir los derechos de aquella tarifa respecto de ciertos productos, cuya lista varía según el tratado del caso, con todo, debido a la observancia de la nación más favorecida, que existe en cada uno de esos tratados, las mercaderías de todas las naciones que tienen dicha cláusula en sus tratados vienen a ser tasados solo por la tarifa convencional, la cual por esta razón resulta ser la combinación de todos los derechos aduaneros más reducidos sobre artículo o producto a que se refieren los recordados tratados. Pero si el sistema propuesto por los Estados Unidos viniera a ser adoptado generalmente, se volvería al antiguo y retrógrado sistema bajo el cual el mismo producto, en el mismo lugar, pagaría derechos diferentes, según fuera su país de origen, la nacionalidad del buque importador y quizá en un futuro no lejano, variaría también según fuere la nacionalidad del comerciante importador. Es pues, obvio, que tal interpretación anularía por completo la cláusula de la nación más favorecida, y así cualquier país ligado con otro con dicha cláusula, podría celebrar tratados con una tercera potencia, pactando rebajas de derecho por ambas partes y simplemente por insertar la observación de que esas rebajas han sido acordadas recíprocamente y bajo condición, se rehusaría a conceder tal franquicia a la primer nación si no le ofrece en cambio una nueva compensación. Tal sistema sería intolerable para los países que hubieran reformado sus tarifas aduaneras y no tuvieran nuevas concesiones equivalentes que ofrecer. Es porque la Gran Bretaña, que ha reformado sus tarifas, tiene un interés más profundo para resistirlo. No pueden admitir la rectitud de una política comercial basada en tratados que pueden ser a cada momento rotos, sea por causa de estipulaciones de otros tratados anteriormente celebrados por una de las partes contratantes, sea por la celebración subsiguiente de tratados extendiendo el área de la aludida política; y que así violados, están naturalmente sujetos a ser denunciados por la voluntad de la otra parte contratante”.

En Marzo de 1907 el ministro de negocios extranjeros sir Edward Grey decía en la cámara de los comunes: “la interpretación dada por el gobierno de los Estados Unidos a esta cláusula de la nación más favorecida es que las concesiones que se hagan por un estado a otro condicionalmente o mediante reciprocidad, no pueden ser pretendidas por un tercer estado, aun cuando pueda invocar el tratamiento de la nación más favorecida; el gobierno de Su Majestad Británica sostiene opinión contraria, a saber, que todas las ventajas concedidas por leyes o por tratados, gratuitamente o mediante reciprocidad, caen bajo la cláusula de la nación más favorecida”.

Opiniones similares a las transcriptas han sido expuestas por el ministro de hacienda del Canadá en su parlamento a raíz del tratado suscripto con Norte América en 1911, y por Mr. Asquith y Mr. Balfour en la Cámara de los Comunes al discutirse el mismo tratado.

En la Conferencia Imperial de Londres, celebrada en 1911, en virtud de no conciliarse los intereses comerciales canadienses con los demás del Imperio por la forma de interpretarse la cláusula, el primer ministro canadiense hizo el siguiente voto que fué aprobado: “Que se solicite del gobierno de Su Majestad la iniciación de negociaciones con las naciones extranjeras, a las que le una un tratado que alcance en sus consecuencias a los dominios, a fin de obtener para éstos, la libertad de desligarse de esas obligaciones, si así lo estimaran conveniente, quedando en vigor para el resto del Imperio”. En esta ocasión el ministro Saurier dió a entender las dificultades que se presentarían para los intereses del Canadá si al aplicar tarifas diferenciales o celebrar convenios especiales con Estados Unidos tuviera que respetar los tratados con la cláusula absoluta que tenía celebrados la Gran Bretaña con otros países y recordó a los representantes de la metrópoli la necesidad que tuvo la misma Inglaterra de denunciar en 1907 sus tratados con Bélgica y Alemania a fin de acogerse a los privilegios de una tarifa especial puesta en vigencia por el mismo Canadá; y que Australia había votado una tarifa diferencial para los productos ingleses transportados en buques de esa nacionalidad, la que no fué aplicada, debido a la existencia de tratados que hacían extensivos esos beneficios de igual tratamiento a otras naciones. Y por fin, que había varios tratados celebrados con la *Argentina*, *Austria* *Hungría*, *Colombia*, *Bolivia*, *Dinamarca*, *Noruega*, *Suecia* y *Suiza* que afectaban en

ese sentido a la política comercial del Canadá y otros dominios.

En Alemania se han presentado situaciones parecidas y la principal fué también con Estados Unidos. Entre ambos países existía un tratado comercial suscripto en el año 1828, conteniendo la cláusula de la nación más favorecida. En el tratado existían dos artículos que dieron lugar al conflicto posterior; el artículo 5° que decía: “no serán establecidos ni más ni mayores derechos a la importación de los Estados Unidos de los productos de manufactura Prusiana, ni vice-versa, que los que se deba pagar por la introducción del mismo producto siendo de manufactura extranjera”; y el artículo 9°: “si alguna de las altas partes contratantes acordaren a alguna otra nación gratuitamente, si el beneficio era gratuito o pagando en la misma compensación si era condicional”.

Alemania sostuvo que el artículo 5° daba la norma a la que debían atenerse las partes y que el artículo 9° serviría para los casos muy especiales que conciliaran con los términos del artículo.

Norte América sostuvo lo contrario: dijo que el artículo 5° tenía carácter retroactivo, es decir, que se entendió convenir con él, que los artículos alemanes no serían gravados en más cantidad que lo que existían gravados de otras naciones, y que el artículo 9° era el que iba a regir las relaciones para el futuro. De modo, que según Norte América el artículo 9° derogaba el 5°.

La cuestión práctica se suscitó cuando Norte América aplicó derechos diferenciales a los azúcares extranjeros, dejando al margen de ellos los azúcares de la isla Hawaii. Alemania protestó, pero Norte América, preocupada de la política económica que desarrollaba, sostuvo la tesis del artículo 9° y no cedió (1). Aprovecharon como argumento ocasional también el hecho de que Alemania otorgaba primas nacionales a

---

(1) El Dr. Quesada Pacheco en su obra “La Cláusula de la nación más favorecida” dice: Lo curioso es que Estados Unidos a pesar de su interpretación forzada, según la cual el art. 9 derogó el 5°, pretendieron en 1884 invocar dicho artículo 5° como cláusula absoluta, para obtener que los artículos norteamericanos pagaran los derechos de las tarifas ferroviarias impuestas a los rusos: Bismarck observó que en 1828 no existían ferrocarriles y que por tanto nunca pudo referirse a sus tarifas aquel tratado.

la exportación de productos, y de que los representantes alemanes e ingleses habían declarado que esas primas podían ser contrarrestadas fácilmente sin violar la cláusula de la nación más favorecida.

En 1897 un diputado sostuvo en el parlamento alemán, a raíz de una interpelación, lo siguiente: "Si el tratado de 1828 realmente estaba vigente, Alemania está obligada a acordar a los Estados Unidos todas las franquicias que ha concedido a Austria, pero los Estados Unidos están a su vez obligados a cederles todas las rebajas de sus tarifas que hayan acordado a otras naciones", y en esa ocasión Bismarck agregó: "O rige la cláusula de la nación más favorecida y ambos países se conceden mutuamente todo lo que hayan acordado a terceros, o rige la salvedad norteamericana de que el artículo 9º ha derogado al 5º, y entonces tenemos que medirlos en la misma vara".

Alemania siguió sosteniendo el concepto absoluto de la cláusula de la nación más favorecida, y en el congreso de agricultores alemanes de 1904 el conde Schvoein sostuvo que las concesiones de Alemania hechas a Francia, deberían ser hechas a los Estados Unidos por los términos del tratado de Francfort.

INTERPRETACIÓN NORTEAMERICANA.: La teoría norteamericana fué planteada, según vimos anteriormente, en 1817, con motivo de la discusión con Inglaterra del tratado angloamericano de 1815. Pero existe otra cuestión que se suscitó con Francia, donde fué expuesta concretamente la tesis. Esta última nación, en virtud del tratado franco-americano de 1803 (1), reclamaba iguales derechos que el que tenían los habitantes de Estados Unidos con respecto al pago de impuestos sobre introducción de mercaderías y sobre aranceles. Que ese derecho se lo daba claramente el texto del artículo 7º del tratado por un término de doce años, y que pasado ese término el artículo 8º establecía: "en el futuro, y después de pasados los doce años, los buques de Francia serán tratados sobre el pie de la nación más favorecida".

La reclamación fué tomada en cuenta por el gobierno norteamericano, y Monroe se hizo eco en su mensaje del año 1821 dirigido al parlamento, en cuya parte pertinente expresó: "Es mi deber establecer las causas de las muy serias dificultades que han ocurrido respecto de la interpretación del ar-

---

(1) Cesión de la Luisiana.

tículo 8º, a propósito de la detención del "Apolo" por violación de las leyes de entradas fiscales; por la redacción del artículo se presume que se entendía que ningún favor sería acordado a ninguna otra nación sin hacerse inmediatamente extensivo a Francia: ninguna concesión sería hecha a ninguna nación bajo alguna condición, sin que también inmediatamente se hiciera extensiva a Francia bajo la misma concesión. Bajo esta redacción, ningún favor ni concesión sería hecha a ninguna nación en perjuicio de Francia. *Pero si este artículo hubiera sido redactado de manera que la Francia hubiera aprovechado del derecho sin pagar su equivalente, beneficiando sin compensación de todas las ventajas acordadas a otros estados en retorno de importantes condiciones, entonces el carácter de la estipulación habría cambiado: la Francia no estaría solamente en el pie de la nación más favorecida, sino en una situación mejor que cualquiera otra nación*". La redacción del artículo 8º le daba la razón a Francia, pero ante la intransigencia yanqui tuvo que tranzar por otro tratado en el que renunciaba Francia a las ventajas que le acordaba el artículo 8º, con la compensación de admitirle rebajas en los vinos por un término de diez años.

En 1817 el secretario de estado John Luncey Adams declaró: "la cláusula de la nación más favorecida daba derechos solamente a los favores gratuitos y no alcanzaba a las concesiones hechas por otras equivalentes".

En 1892, Mr. Jefferun, secretario de estado, declaró que: "los tratados que contuvieran la cláusula de la nación más favorecida dejaban libre a cada parte de hacer sus reglamentaciones internas y de dar todas las preferencias que juzgaren oportuno a los propios navíos, mercancías, producciones, etc."

En 1897, con motivo de aplicarse la tarifa Dingley, que gravaba con un adicional las mercancías con primas, y de la reclamación alemana interpuesta en virtud de la cláusula de la nación más favorecida, el gobierno norteamericano, por intermedio de su secretario de estado Mr. Sherman, contestó: "la cláusula de la nación más favorecida inserta en los tratados de los Estados Unidos con las potencias extranjeras, ha sido invariablemente interpretada de manera que no impida al gobierno de los Estados Unidos dictar reglamentación interna para proteger las industrias domésticas o hacer concesiones no gratuitas a otras naciones a cambio de recíprocas e importan-



tes concesiones y a las cuales ninguna otra nación tiene derecho a aspirar sino ofreciendo las mismas condiciones”.

La exención de derecho otorgada por Norte América a los azúcares de Harvai dió lugar a reclamaciones de Suecia y Santo Domingo, que fueron resueltas con un fallo del juez Field, pronunciado en lo pertinente, en estos términos: “que las estipulaciones del tratado en su cláusula de la nación más favorecida no se refieren a concesiones como las que se han hecho a Harvai por una *compensación considerable*, y que se haya consignado o no la distinción en el tratado, la cláusula no puede tener otro alcance, porque nunca podría interpretarse en el sentido de que impide hacer concesiones especiales por una compensación equivalente, respecto de la importación de artículos específicos de un país a otro. *Se requeriría un lenguaje muy explícito* para justificar la conclusión de que el Gobierno ha entendido inhibirse de hacer arreglos con otros países, arreglos que en el porvenir pueden tener gran importancia”.

Por último, dejaremos consignada la misma tesis en una nota que en el año 1898, el secretario de Estado Mr. Sherman dirigió a los representantes norteamericanos, y entre ellos al residente entre nosotros, Mr. Buchanan: “Es perfectamente evidente que el objeto perseguido por todas las variantes formas de expresión es la igualdad del tratamiento internacional; la protección contra la arbitraria preferencia a los intereses comerciales de una nación con respecto a otra. Pero la concesión de los mismos principios y el mismo sacrificio de impuestos a una nación que no otorga compensación alguna que fueran otorgadas a otra nación en cambio de una compensación adecuada, en lugar de mantener, destruye esa igualdad de ventajas que la cláusula de la nación más favorecida estaba destinada a asegurar. Concede por nada a una nación amiga lo que otra obtiene tan sólo por precio. Esto se convertiría así en fuente de desigualdad internacional y provocaría hostilidad internacional.”

---

Como conclusión de este punto podemos decir que ha habido dos interpretaciones de la cláusula: la europea sosteniendo el principio absoluto, y la norteamericana, aunque firmante de algunos tratados con cláusula absoluta, sosteniendo el principio de la reciprocidad.

---

Veamos qué interpretación han dado nuestros gobiernos a la cláusula.

En 1894 al discutirse el tratado a firmarse con Italia, el Ministro expuso el pensamiento del Poder Ejecutivo diciendo que había sido regla en los tratados celebrados hasta esa fecha no conceder favores a una nación sin estar dispuesta a otorgar a otras y que así le había hecho conocer al gobierno italiano, pero que este había insistido en la inserción de la cláusula de la nación más favorecida; que de lo contrario se vería en la necesidad de aplicar la tarifa máxima a los productos argentinos. El diputado Mantilla dijo en esa oportunidad: "Yo habría deseado que la declaración de la nación más favorecida, consignada en este tratado y en los existentes con las demás potencias, no vinculase mucho a nuestro país, por cuanto creo que la política comercial y económica de la República Argentina no se ha desarrollado ni iniciado aún." En vista de la insistencia del Ministro de Relaciones Exteriores de que se votara el tratado, el diputado Mantilla volvió a interrumpirlo con las siguientes palabras, que trajeron como consecuencia una nueva declaración; dice Mantilla: "La convención fluvial celebrada con el Brasil en 1857 establece concesiones particulares a las repúblicas Oriental y Brasileña. Desearía saber si esos privilegios comprenderían a los buques italianos de cabotaje en la navegación de nuestros ríos, puesto que el señor Ministro dice que en virtud de ese tratado debe concederse a Italia las ventajas que se acuerdan a las naciones más favorecidas, y aquellas lo son de una manera especial por ser ribereñas." M. de R. Exteriores: "El señor diputado ha contestado a su pregunta: ha dicho *a los ribereños*."

"La Italia no es ribereña nuestra, por consiguiente lo que se concede a la R. Oriental y al Paraguay no puede concederse a Italia. Y diré con tal motivo, sobre *la cláusula de la nación más favorecida, que la jurisprudencia establece que sólo se extiende a los favores que no tienen compensación*" (1).

"Si esos privilegios concedidos a las repúblicas Oriental y Paraguay tienen una compensación, entonces no alcanzan a las otras naciones. Sólo puede exigirse la reciprocidad en aquellas concesiones que no importan un gravamen igual o parecido para la nación que recibe. Esta es la doctrina que ha prevale-

---

(1) El Ministro se refería sin duda a la jurisprudencia norteamericana.

cido en los Estados Unidos y la que sostiene el gobierno argentino.”

El antecedente de estas últimas palabras las encontramos en las notas cambiadas entre los ministros Pitkin y Zeballos. El primero decía en su nota de septiembre 30 de 1891: “V. E. citó la cláusula de la nación más favorecida y expresó su recelo de que un tratado de reciprocidad con los Estados Unidos provocara medidas de represalias por parte de países europeos en comercio activo con esta república. Someto respetuosamente a la consideración de V. E. que, faltando tratados comerciales entre esta república y cualquiera de los países europeos, con excepción de Portugal, no parece que surgiera peligro alguno de represalias, ni que aun cuando median esos tratados, por ello quedara autorizada la Europa a intentar oponer óbice a privilegios que, siendo acordados mediante determinada compensación y sobre la base de recíproca ventaja para las partes contratantes, son reconocidas por el derecho internacional como algo más allá de los privilegios gratuitos abarcados, como por ejemplo en el artículo 21 del precitado tratado con Portugal, por la cláusula de la nación más favorecida.”

El ministro Zeballos, el 24 de Diciembre de 1891, contestó la nota en estos términos: “Los secretarios de estado Livingston, Frelinghuysen, Adams, Edwards, Bayard y Blaine, han sostenido desde 1838 hasta 1881 que la cláusula de la nación más favorecida se refiere solamente a concesiones gratuitas y no a las otorgadas mediante ventajas recíprocas; y el presidente Harrison, en mensaje de Diciembre 1.º de 1890, opinó que la concesión acordada en virtud de una compensación puede ser reclamada por las otras naciones, en cuyos tratados de comercio existe la cláusula en debate y sobre la base de la reciprocidad. *Esta es también la interpretación aceptada por la República Argentina*, porque es la única conciliable con la libertad de legislación inherente a la soberanía nacional. La cláusula de la nación más favorecida ha perdido su importancia en la situación actual de las relaciones económicas de los estados; *solamente los países embrionarios y en condiciones industriales especialísimas forman concesiones gratuitas*. La compensación es la regla universal para combinar los intereses aduaneros y los países que no pueden retribuir los beneficios que pretenden, no están autorizados a estorbar la acción sobe-

rana de los demás, invocando a título gratuito la cláusula de la nación más favorecida.”

En la sesión del 28 de Julio de 1892 el senador Igarzábal presentó un proyecto de ley tendiente a la denuncia de nuestros tratados de comercio. Decía al informar su proyecto que en nuestros tratados se había redactado la cláusula con extensión diferente, que en unos “todo favor o privilegio que hubiéremos hecho o hiciéremos en cuanto a comercio, se tendrá por otorgado a la nación firmante”, y que en otros “complementan la cláusula, refiriéndose a las concesiones y agregan que serán gratuitas, cuando se hayan hecho en esa forma, y condicionalmente cuando se hayan hecho en virtud de algún favor o privilegio obtenido por la república.”

Al considerar las interpretaciones dada a la cláusula de la nación más favorecida, hizo estas cuatro distinciones: 1.<sup>a</sup> La que correspondía al ministro de estado señor Fisch, quien en 1869, contestando un requerimiento del gobierno argentino para firmar un tratado de concesiones recíprocas, dijo no ser posible, “mientras existieran todos estos tratados con la cláusula de la nación más favorecida, porque cualquier concesión que se hicieran recíprocamente los dos países sería reclamada en justicia por cualquiera de las otras naciones”; es la interpretación amplia; 2.<sup>a</sup>, la que corresponde a la Corte Suprema de Estados Unidos a raíz de la cuestión promovida por Alemania, por la introducción sin gravamen de los azúcares de la isla Hawai, y que ya conocemos; 3.<sup>a</sup>, la que le atribuye al ministro de Estado Mr. Blaine, quien desde 1881 y hasta que se firmó el tratado Blaine Mendonça, con el Brasil, ha sostenido que el derecho de la nación más favorecida no se extendía sino a las concesiones que se hiciesen gratuitamente, pero de ninguna manera a las que lo fueran en cambio de ciertos favores o privilegios, porque — decía — si fuera aceptable que cualquier nación venga a ofrecer iguales favores que pretendiera, es evidente que el convenio anterior con la nación con quien se trató primero, que daría anulado: esta es la interpretación que aquel gobierno durante la presidencia Harrison, ha dado a los tratados y por eso cuando el gobierno argentino reclamó las ventajas que se habían dado al Brasil, manifestando que se creía con derecho a ellas, a título de la nación más favorecida la cancillería norteamericana contestó que no, porque no se trataba de concesiones gratuitas; y cuando nuestro gobierno dijo que estaba dispuesto a hacer concesiones análo-

gas, a fin de que nuestras lanas fueran introducidas libres de derechos o en ciertas condiciones favorables — quitándole así el pretexto con que no se admitía la gestión argentina — aquel gobierno guardó completo silencio... , y la 4.<sup>a</sup> corresponde al principio de derecho según el cual donde la ley no distingue no se debe distinguir, y así toda nación que tenga con nosotros convenido el tratamiento de la nación más favorecida y no tenga distinciones sobre concesiones gratuitas o condicionales — como por ejemplo el tratado con Portugal — podrá reclamar los favores que nosotros hiciéramos a cualquier otra y hasta colocarlo en las condiciones ventajosas en cuanto a derechos, primas, etc., que tengan los artículos que lleven la bandera nacional.

El senador Figueroa al adherirse a la idea de denunciar nuestros tratados, manifestó: "... desde la primera época no hemos tenido un plan fijo; tampoco ha habido una política económica comercial, y parece que nos hubiéramos inspirado en el tratado celebrado con la Gran Bretaña, en 1825, que surgió de la necesidad de la independencia y de nuestra presentación al mundo civilizado; pactar la reciprocidad con la cláusula de la nación más favorecida, sin distinguir la nacionalidad, los climas, las producciones, los intereses, es confundir las nociones más elementales de buen gobierno en sus relaciones económicas con los demás pueblos: puede establecerse, indudablemente, la reciprocidad, pero sólo con ciertas naciones, porque no es posible igualar a todas bajo un mismo pie; para tal producto si es similar, exige que tratemos de diferente modo, puesto que podría haber choque de intereses y es necesario defendernos..."

Las palabras de los mencionados senadores dejan traslucir la situación dubitable de nuestra política. Sin embargo, el doctor Terry, a propósito de la cláusula escribió en esa misma época un artículo, en el que decía lo siguiente: "... El último tratado canjeado con el gobierno de Italia (1894) contiene solamente la cláusula de la nación más favorecida para ciudadanos, productos y buques; y si hemos de deducir algo de este tratado como del que se tramita con Suiza, que ha dado mérito a la minuta proyectada por el senador Figueroa, *concluiremos que nuestra cancillería adopta como regla invariable y como principio único de su política, la cláusula de la nación más favorecida, de manera que nada hemos cambiado desde 1825 a la fecha.*"

En Diciembre de 1897, el diputado Lobos sostuvo la necesidad de la denuncia de nuestros tratados como condición previa a todo tratamiento diferencial. Y al referirse a la cláusula agregó: "que ha impedido entre otras causas, al Gobierno argentino, realizar la política económica, en el orden internacional, que imponen nuestro desenvolvimiento industrial y la actitud que asumen ya respecto de nosotros las naciones europeas y americanas, que miran con atención nuestra competencia y nuestro porvenir".

En 1904 el Ministro de Relaciones Exteriores, tuvo la intención de denunciar el tratado de comercio de 1853 firmado con Estados Unidos y quiso denunciar también todos los demás tratados que contenían la cláusula de la nación más favorecida. La idea se apagó con la muerte de quien la auspiciaba, el presidente Quintana.

En 1906, con motivo de rebajas aduaneras que el Brasil otorgó a las harinas norteamericanas, el ministro argentino pidió se acordara iguales rebajas al similar argentino, en virtud de la cláusula que comentamos, inserta en el tratado de comercio existente con esa nación.

El gobierno del Brasil contestó por intermedio de su ministro Río Branco, en términos negativos (1).

---

(1) La nota que la reputamos interesante por la forma que sostiene la tesis brasilera decía así: "En nota verbal del 11 del corriente, recordóme V. E. el interés que tendría su gobierno, deseoso de estrechar los vínculos de amistad y fomentar las relaciones de comercio entre nuestros respectivos países, en que yo respondiese por escrito la nota que en 20 de septiembre de 1906, con el número 25, me dirigiera el señor Gorostiaga. Esta respuesta, oído el ministerio de hacienda, yo la había dado verbalmente al honrado predecesor de V. E. con entera franqueza, manifestándole el pesar con que el gobierno brasilero se veía en la imposibilidad de atender las representaciones de la República Argentina, y de varios países europeos, deseosos todos de obtener, para algunos de sus productos, favores idénticos a los que habíamos concedido a ciertos artículos de exportación americana. En la citada nota al señor Gorostiaga, reclamó para las harinas argentinas la reducción del 20 % de derechos que el decreto de 30 de Julio de aquel año concediera a las harinas de los Estados Unidos de América, basando esa reclamación en el artículo 6 del tratado del 7 de Marzo de 1856, por el cual cada una de las partes contratantes, el Brasil y la Argentina se obligan a dar a los productos importados de otra el mismo tratamiento que recibiesen los de la nación más favorecida."

"Por el artículo 6 del tratado de 2 de Marzo de 1856 estipúlase lo siguiente: "Las dos altas partes contratantes, deseando poner al

En el año 1912, Bélgica entabló ante nuestro Gobierno reclamaciones acerca de las franquicias al ganado argentino con ciertos países limítrofes, por considerar que debían ser extensivas a ellos en virtud del tratado estipulado en el año 1903 y

---

comercio y navegación de sus respectivos países sobre la base de una perfecta igualdad y benévola reciprocidad, convienen mutuamente en que sus navíos y los productos naturales y manufacturados de los dos estados gocen recíprocamente en el otro de los mismos derechos, franquicias e inmunidades, ya concedidas o que fueren en lo futuro concedidas a nación más favorecida: gratuitamente si la concesión en favor de la otra parte fuera gratuita y con la misma compensación, si la concesión fuese condicional”.

“No fué gratuita o incondicional la concesión hecha por el Brasil a los Estados Unidos de América. Ella se hizo en consideración a hechos importantes. Los Estados Unidos de América son los mayores compradores de los principales productos brasileros, como el café, el cacao, la goma, y reciben con entera excepción de derechos esos y muchos otros artículos de nuestra exportación. En el año fiscal de 1905 a 1906, importan mercaderías brasileras, de las que allí están libres de cualquier derecho por valor de 79.675.691 dollars, y de las que pagan derechos, variando entre 15 y 20 %, algunas otras por valor total de 741.433 dollars”.

“Las facilidades de entrada y de consumo que la tarifa americana nos ofrece y que la producción agrícola e industrial del Brasil no encuentra en tan gran escala en ningún otro país, hacen perfectamente explicable los favores hechos por el gobierno brasiler a los Estados Unidos con el fin de que no se modifique en perjuicio nuestro la posición ventajosa que ocupamos en los mercados de esa gran república. El gobierno argentino también entiende que mediante ciertas condiciones la cláusula citada del tratado de 1856 no la obliga a tomar siempre extensivos al Brasil los favores que haga a otras naciones”.

“El tabaco del Paraguay paga desde algún tiempo en las aduanas argentinas, por kilo 8 centavos de tasa ordinaria, 12 de específica, total 20 centavos; el tabaco del Brasil, las tasas de 40 y 22 que dan un total de 62 centavos por kilo”.

“Los cuadros que someto al examen de V. E. con la presente nota, prueban que el valor de los productos que los Estados Unidos nos compran anualmente representan más del 31 % de la exportación total del Brasil y tiende siempre a aumentar con el rápido crecimiento de la ya muy numerosa población de este país. El porcentaje que en el valor de nuestra exportación corresponde a Alemania es de 17 1|10; a la Gran Bretaña excluída sus posesiones, de casi 16; a Francia de 13 3|10; a Bélgica de 5 2|5; a Holanda de casi 4; a la Argentina apenas de 3 1|5. Los derechos de entrada por 100 kilos de café en la Gran Bretaña son de 36 francos 90 céntimos; en Alemania de 50 y en la Argentina de 75 francos”.

“Todos los mencionados países europeos, y otros aún, nos pidieron reducción de derechos, para algunos de sus artículos de exporta-

que contenía la cláusula de la nación más favorecida. En esa ocasión nuestro ministro de Relaciones Exteriores envió una comunicación al ministro belga en ésta, diciéndole que el Gobierno argentino sostenía el concepto oneroso de la cláusula

ción. La Bélgica y la Holanda hicieron notar las circunstancias de ser grandes mercados de café brasileiro y la muy importante de que como los Estados Unidos recibían ese producto libre de derechos. La Alemania alegó que figura inmediatamente después de los Estados Unidos como país importador de productos brasileiros. A todos estos países amigos respondimos que no bastaba la cobranza de derechos relativamente moderados sobre el café y otros productos brasileiros, ni la sujeción total de derecho, para que pudiésemos hacer sacrificios de renta concediéndoles favores semejantes a los que obtuvo el gobierno americano. Era necesario que a más de la entrada libre tuviesen nuestros productos consumo que a lo menos se aproximase un poco al que encontraron en los Estados Unidos”.

“No debería ser diferente nuestra respuesta a la República Argentina. Entre tanto, atendiendo a la conveniencia de que se estrechen cada vez más nuestras relaciones de vecindad y se desenvuelven tanto cuanto sea posible las de comercio, el presidente me autorizó para declarar a V. E. que si su gobierno estuviera dispuesto a suprimir cualquier derecho de entrada sobre el café, yerba mate y algunos otros artículos de exportación brasileira, tendremos el mayor placer de entrar en el estudio de algún acuerdo comercial provechoso a los dos países, sin perjuicio del gran interés que el Brasil tiene en el desenvolvimiento de su comercio con los Estados Unidos de América y otros países que poderosamente animan y alimentan nuestros productos. El valor de la exportación brasileira para los Estados Unidos en 1906 y 1907 fué de £ 18.627.520 y 17.432.355; para la República Argentina, de £ 1.923.756 y 1.759.699”.

“En esos dos años importamos apenas de los Estados Unidos por £ 3.805.128 y 5.172.714; de la República Argentina £ 3.508.922 y 3.630.709. Puédese por tanto decir que nuestra posición comercial respecto a la Argentina es la misma que la de los Estados Unidos respecto al Brasil”.

Compramos relativamente mucho y vendemos poco a la Argentina, de suerte que el Brasil es el que estaría en caso de pedirle, como los Estados Unidos pidieron favores comerciales. En cuanto a las harinas argentinas, su importación en el Brasil ha tenido un crecimiento rápido y constante”.

Con respecto a la tesis sostenida por el Brasil de que Norte América le hiciera grandes concesiones solo al café, cabe recordar el argumento hecho por el Dr. F. López en la cátedra de política comercial de que Norte América no acordó semejantes franquicias al café brasileiro, sino que acordaron al café de cualquier origen que fuera, pues no era la intención de semejantes medidas el obtener ventajas comerciales con los países productores de café, sino el obtener un abaratamiento en el precio del artículo, en su país, que era de consumo tan general y que no lo producía.



la (1) de acuerdo con la equidad, pues de no ser así, esa tercera potencia aventajaría a las de la cláusula, por cuanto obtendrían un beneficio gratuito, cuando la otra lo obtuvo merced a una compensación. La réplica de Bélgica fué que dado su sistema aduanero, ella ya tenía otorgada todas las ventajas. A lo que se contestó que Bélgica era librecambista porque así le convenía a sus intereses y no para favorecer los intereses argentinos. Que no se desconocía la interpretación que entre las naciones europeas le daban a la cláusula, pero que desde el siglo XIX es muy distinta y que ya los tratados franco-belga, de 1836, ítalo-suizo, de 1904, mencionan la franquicia a los países limítrofes, lo mismo que en el tratado entre Francia y Canadá de 1910”.

Por último, el 8 de Julio de 1916, el Gobierno argentino concierta un tratado de librecambio con la República del Paraguay. En Noviembre 1.º de 1916 se presenta el ministro británico, por nota a nuestra cancillería, y expone: “Ha sido llamada la atención del Gobierno de su majestad sobre el Tratado Comercial entre la República Argentina y el Paraguay, firmado en la Asunción el 8 de Julio de 1916.”

“Este tratado tendrá por efecto asegurar al Paraguay en la Argentina, y a la Argentina en el Paraguay, exención en el caso de ciertos productos de derechos aduaneros que, sin embargo, probablemente seguirán siendo aplicados a los productos similares del Reino Unido importados en la República. En tal caso el tratado estaría en oposición con las obligaciones de ambos países de conceder el tratamiento de nación más favorecida al Reino Unido, impuestas a los mismos por el artículo IV del tratado anglo-argentino de 1825, y por el artículo III del tratado anglo-paraguayo de 1884”.

“De conformidad con instrucciones del primer Secretario de Estado de su majestad en el Departamento de Relaciones Exteriores, tengo el honor de llamar la atención de V. E. sobre este asunto y de presentar formal reclamación para el caso de que ese tratado fuese puesto en vigor en el sentido de que se conceda igual tratamiento a los productos británicos que fuesen de naturaleza similar a los productos argentinos y paraguayos que los países respectivos se propusiesen eximir de derechos aduaneros.”

El tratado no ha sido aún discutido en el Senado, y el Gobierno tampoco ha contestado la nota del Gobierno inglés.

---

(1) Teoría norteamericana.

La cuestión de interpretación de la cláusula sigue en el campo de la discusión y de los distintos puntos de vista en que se ha colocado el Gobierno.

Los casos citados sintetizan acabadamente lo aseverado.

No se puede discutir que el primer tratado celebrado por la Argentina, el de 1825, contiene la cláusula pura y absoluta. Ha sido un tratado obtenido por Inglaterra en una época en que ésta sostenía esa doctrina; por tanto, de acuerdo a sus intereses y en que la Argentina tuvo que consentir, para obtener así el reconocimiento de su independencia por una gran potencia europea.

La presentación del ministro inglés en el año 1916 reclamando derechos con motivo del tratado argentino-paraguayo, suscitará de nuevo la discusión. ¿Y cuál será la tesis argentina? ¿La que sostuvimos con Bélgica? Si así fuere Inglaterra nos diría que otra tesis muy distinta sostuvimos en otros tratados, y entonces quedaría bien a las claras que nuestra teoría no ha sido uniforme. Mejor sería confesar que los cambios económicos por que ha ido pasando nuestro país, le ha presentado situaciones distintas a las que tenía, por ejemplo, en el año 1825, y que, por tanto, no es posible seguir sometiendo su política comercial a situaciones extrañas a la época y que entorpecerían su crecimiento comercial.

---

De acuerdo a nuestra tarifa, por facultad que tiene nuestro Gobierno, se puede aplicar tarifas diferenciales a los países que entorpecieren con sus derechos aduaneros a nuestros productos; pero ha sido norma en nuestra cancillería aplicar una tarifa única para todos los países. Su razón está en que siempre ha prevalecido el criterio fiscal al de política comercial. La preocupación ha sido de obtener rentas para los presupuestos.

---

Llega la hora de remover todos esos escombros, no de otra manera podría llamarse a nuestros tratados, y encauzar nuestra política comercial con orientaciones modernas, que puedan satisfacer las necesidades actuales del país.

Cabe, pues, la denuncia de todos los tratados que nos tienen ligados a cláusulas de difícil interpretación y que no contemplan los principales intereses de nuestra política económica. Tienen, además, la desventaja de que no podríamos operar

con unos países sin excluir a otros o herir sus intereses. Y es conveniente terminar con todos aquellos asuntos que puedan dar motivo a avivar susceptibilidades internacionales, para dedicarnos de lleno a una intensa vida de comunidad comercial que acreciente el poderío de las fuerzas productoras e industriales (1).

FRANCISCO M. ALVÁREZ.

Consejero de la Facultad de C. Económicas.

Febrero de 1922.

---

(1) Chile denunció sus tratados con Alemania, Bélgica, Colombia, Francia, Inglaterra e Italia, para prestarle preferente atención al desenvolvimiento de las relaciones económicas y políticas con los demás países de América y porque "antes de ahora una de las dificultades que había impedido al Gobierno proceder en el sentido que queda insinuado, ha sido la de que, ligado nuestro país a varias de las naciones de Europa, por tratados de comercio en alguno de los cuales se consigna la cláusula de la nación más favorecida, no había posibilidad de conceder favores aduaneros a los productos de los países de América sin que los mismos beneficios se hicieran extensivos a los productos similares de aquellos".

Con iguales razones, Uruguay denunció sus tratados y los nuevos que firmó con Francia, Alemania y Gran Bretaña consignan expresamente que quedan excluidos de los beneficios de la cláusula las ventajas que acordare al Brasil, Argentina y el Paraguay.