



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Tratados de comercio. cláusulas importantes, cláusula de la nación más favorecida, conviene a nuestro país la política de los tratados de comercio

Alvarez, Francisco M.

1918

Cita APA: Alvarez, F. (1918). Tratados de comercio, cláusulas importantes, cláusula de la nación más favorecida, conviene a nuestro país la política de los tratados de comercio. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

16554

101-1501
74

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES

Facultad de Ciencias Económicas

.....

Tratados de Comercio : Cláusulas importantes - Cláusula

de la nación más favorecida - ¿? Conviene a nuestro país

la política de los Tratados de Comercio ?

.....

Tesis presentada para optar el grado de Doctor en
Ciencias Económicas, por

FRANCISCO M. ALVAREZ

1918

-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-

Tratado de Comercio -

Antecedentes Históricos	pág. 1
Cláusulas importantes :	
De navegación	5
De tratamiento a los extranjeros	6
De arbitraje	6
De formalidades aduaneras	6
De inmunidades ó privilegios	6
De Protección legal etc.....	7
Cláusula de la nación más favorecida.....	8
Reseña histórica de la cláusula de la m. n. f.....	9
Interpretación de la cláusula.....	19
Interpretación europea.....	19
Interpretación americana.....	29
Importancia - de los Tratados.....	35
Los Tratados argentinos.....	37
Cláusula de la nación más favorecida y su inter- pretación en los tratados argentinos.....	40
Consideraciones Generales	65
Conclusiones.....	74

-X-X-X-X-X-X-X-X-X-X-

ANTECEDENTES - HISTÓRICOS

En la edad antigua las relaciones entre estados casi no existían, el intercambio de productos se efectuaba más propiamente entre grupos de habitantes, que entre estados, como que en ello influían un sinnúmero de factores de índole diversa : la escasez de productos manufacturados; la carencia absoluta de respecto al derecho de propiedad y la tendencia instintiva de los habitantes de aprovechar todo lo que la naturaleza proporcionaba en regiones donde los estados no ejercían soberanía .

En la edad media fueron sufriendo gran modificación esas relaciones. El comercio entre los pueblos de distintas regiones había tenido que luchar mucho en medio del estado anárquico de esa época, y como nos cuenta los historiadores las ligas Rhenana, Suaba y de Hansa, nacieron para defensa común de los intereses comerciales de una región .

Scherer nos dice en su "Historia del Comercio" : "El comerciante se veía obligado a viajar con la espada en la mano, y a veces el navío mercante se convertía en buque de guerra". El espíritu egoísta se manifestaba en toda su amplitud; había que apoderarse de lo ajeno y nada más; todo apropiamiento era necesario y bastaba como razón : no había otra ley .

Los inconvenientes apuntados se prolongaron aún después de la edad media, pues si bien se habían operado algunas modificaciones en cuanto al intercambio, subsistieron otros inconvenientes como era el autogonismo que provocaba la presencia de extranjeros cada vez que se internaban en las naciones vecinas a efectuar el trueque de sus productos .

Has tarde este estado de atraso, fue desare
 siendo debido en gran parte, a las luces que proyectó el
 rey don Juan de Inglaterra con su célebre Carta Magna, -
 que en una de sus cláusulas se estableció la obligación -
 de asegurar a los extranjeros el derecho de entrar, per-
 manecer y salir del Reino, cuando llegaban con el propó-
 sito de comprar y vender. Estas disposiciones fueron cada
 vez afianzándose mas y adquiriendo mayor amplitud como -
 nos indica, un autor argentino, (1) recordando las disposi-
 ciones consignadas en el "Statute of Merchants" en -
 la "Charta Mercatoria" y en otras leyes del año 1325 que
 permitían la libre entrada a Inglaterra de los mercaderes
 de Venecia, activando las restricciones sobre residencia;
 libertad de entrar y salir del territorio sin ser grave-
 dos con impuestos personales; irresponsabilidad de los ex-
 tranjeros ya sea en sus bienes ó personas por crímenes -
 cometidos por connacionales, etc.

Es así como fueron estrechándose poco a poco
 las relaciones entre los países y como dice Scherer: (2)
 "cuando se formaron grandes reinos y cesó la separación -
 de las clases y la hidra del feudalismo tuvo que doblegar
 se ante la voluntad de un monarca absoluto a consecuencia
 como ya se ha dicho, de haber llegado el comercio a ser -
 de interés para el Estado y de haber sido reconocida su -
 importancia en la economía nacional, entonces pudieron -
 apoyarse los cambios en la sólida base del derecho" y --
 agrega: "Firmáronse tratados en los que se estipulaban ex-
 presamente la protección y seguridad del comercio, de -

.....
 (1) Pillado . Comentarios sobre los tratados de comercio
 argentinos; pag. - 12 - 13 .

(2) Historia del Comercio - T. II - pag. 104 .

la persona y de los bienes de los respectivos súbditos, para traficar en ambos países".

Nace ya en esta época una noción de respeto a la propiedad y a la persona del extranjero que indudablemente fué sustentada mas que por un concepto idealista de la libertad por el interés económico que representaba a cada nación del intercambio pacífico de los productos que recíprocamente no poseían. Y, los convenios que dieron origen a estas manifestaciones económicas ~~prerrogativas~~ la apreciación. Un síntoma importante lo encontramos en la creación de tarifas de avalúes para la fijación de impuestos aduaneros sobre todas las mercancías de mayor demanda en aquellos pueblos. Pero el más importante sin duda alguna es la celebración de tratados de amistad, y comercio, cuyo objetivo principal era dar estabilidad a las relaciones comerciales.

Entre las repúblicas italianas fueron celebrados los principales tratados de aquella época, como que allí fué donde primero adquirió expansión el comercio. Figuran en esa época los tratados de Venecia y Sicilia del año 1140; los de Génova con Valencia en 1149 y con Marruecos en 1161; los de Pisa con el Sultán Saladino en 1173 y con las Islas Baleares en 1184. Mas tarde se encuentran los celebrados por Inglaterra : con Normega en 1217, con Flandes en 1274 y 1314, con Portugal en 1308 y 1386, con Castilla en 1351, con Borgoña en 1417, con Francia en 1471 en 1497 y 1510; con Florencia en 1490.

Todos estos tratados pactaban compromisos y garantías que tendían más que nada a mantener la buena amistad entre los firmantes, a fin de facilitar, como ya se dijo, el comercio pacífico. Tenían pues, una expresión más política que económica. Pero a medida que el comercio fué adquiriendo mas desarrollo que las vinculaciones por con-

vinciones ó tratados fué generalizándose, cada nación que comerciaba, no quería estar en peor condición que otras que tuvieran entre sí relaciones que de ahí fué naciendo el celo y rivalidad que en forma clara se fué revelando en los sucesivos tratados. Cada una iba reclamando las ventajas que otra acordaba a una tercera, para estar siempre en péso de igualdad y no correr los riesgos de una competencia perjudicial. Es así como fueron perfilándose en los tratados cláusulas netamente económicas, que dejando por terminadas las inquietudes de otros tiempos, concentraban las tendencias prácticas que cada nación pretendía para el desenvolvimiento de sus producciones. Es así como tuvo a nacimiento la famosa cláusula de la nación más favorecida cuyo origen ha sido el apuntado.

El motivo pues, de la cláusula de la nación más favorecida ha tenido su razón de ser en el egoísmo nacional de cada estado, que trataba de no quedar en un pie de desigualdad con ninguna otra nación.

En el transcurso de esta narración de antecedentes a cerca de los tratados de comercio, llegamos a un período histórico en que la cláusula de la nación más favorecida es parte esencial, en todos los tratados, por tanto seguir la evolución histórica de la cláusula, es seguir la de los tratados.

Pero antes de seguir adelante con el estudio histórico de la cláusula a la manera de síntesis recordaremos: que los tratados de comercio en sus primeros tiempos, tenían como características especiales el establecer la amistad y el libre tráfico, de personas y productos entre las naciones vecinas y que a consecuencia de ello nació el deseo de cada estado de no encontrarse en condiciones inferiores de tratamientos y ventajas que otras que habían obtenido de terceras potencias.

Al comienzo de los antecedentes históricos de los tratados de comercio habíamos dicho en un párrafo que tenían en ~~enax~~ aquella época más carácter político que económico por la cantidad de cláusulas que contenían sobre la persona y bienes de los connacionales, el tráfico y estadía de los mismos, la seguridad de los navíos y las facilidades de circulación y operaciones de carga y descarga en los ríos y puertos de los países contratantes.

La costumbre más que otra cosa fué consagrando en los sucesivos tratados comerciales estipulaciones semejantes; de allí que la gran mayoría de ellos sean denominados tratados de amistad comercio y navegación.

La cláusula más importante en los tratados de comercio ha sido de la nación más favorecida y que tiene por objeto establecer que: "toda ~~nación~~ concesión hecha por un país á otro se hace con pleno derecho extensiva á todos aquellos con quienes ha tratado ya". Es la cláusula que más ha caracterizado á los tratados comerciales en su faz económica. Como ella es parte esencial del presente trabajo iremos conociéndola con mayores detalles en el transcurso del desarrollo del tema de la materia.

El resto de las cláusulas que podríamos llamarla accesorias, la ennumeraremos:

1º De Navegación.- Se establecen las condiciones por las cuales los buques de los países contratantes pueden frecuentar sus puertos marítimos y fluviales respectivos.

Suelen haber también cláusulas relativas a la navegabilidad de canales y ríos interiores.

La importancia de esta cláusula en los tratados, ha disminuido cada vez mas, ^{debido} al uso generalizado de recibir a los navíos extranjeros en las mismas --

condiciones que las nacionales .

2º.-De tratamiento a los extranjeros.- El motivo de esta cláusula en los tiempos antiguos, tuvo su gran razón de ser como ya lo apuntamos. Hoy sin embargo es una redundancia, pues sin necesidad de ser prometida en un tratado, la constitución y demás leyes civiles y políticas de todos los pueblos civilizados ofrecen y aseguran ampliamente la libertad de entrar y salir, comerciar en resumen ejercer todo acto lícito. Ciertos países establecen sus estipulaciones sobre viajeros de comercio; en esto hay una razón atendible pues algunas naciones estiman necesario, cartas de identidad para otorgar el permiso correspondiente y otros establecen tasas a los representantes del comercio extranjero.

3º.-De arbitraje.-Que tiende a someter a un tribunal arbitral cuya composición y atribuciones se conviene previamente, las divergencias de interpretación que el mismo tratado pueda originar. Ejemplos de esta cláusula se encuentran por primera vez en tratados de 1892 suscritos por Suiza, Holanda é Italia y ha sido adoptado en casi todos los tratados de los imperios centrales suscritos en 1904. En algunos de éstos las reglas precisas relativas a la constitución y funcionamiento del funcionamiento del tribunal arbitral, son especificadas. Es un paso más en el sentido de la aplicación práctica de este excelente principio .

4º.-De formalidades aduaneras.-Generalmente estas estipulaciones se refieren a la policía de las fronteras, é al régimen sanitario .

5º.-Inmunidades ó privilegios.-Versan sobre privilegios inmunidades ó franquicias en favor de los representantes diplomáticos y consulares de los países respectivos .

6ª Protección legal, propiedad industrial etc..- Los tratados pueden estipular también sobre la propiedad industrial la protección legal de los trabajadores ó convenios sobre las tarifas de los ferrocarriles. En cuanto a la protección legal de los trabajadores, ha dado lugar a los convenios por separado .

7ª.-El plazo.-El plazo ha constituido en los tratados de comercio, asunto de capital importancia. Cuando ellos tenían más marcado su carácter de amistad que de comercio, poca importancia se les daba al plazo y así debió ser cuando se firmó el nuestro, entre otros, con Inglaterra en el año 1825 pues en él no se fijó fecha de vencimiento. Mas tarde cuando fueron adquiriendo la importancia económica que le correspondía la fijación del plazo, se convirtió en punto indispensable; y así tenía que ser, pues los tratados constituían un peligro para los intereses económicos de los contratantes, dado que los estados evolucionaban constantemente hacia un mayor perfeccionamiento industrial y comercial y por tanto la política económica a desarrollar nunca podría ser la misma en todas las épocas de su evolución económica .

Se fijó mas tarde la duración de los tratados entre 3 y 12 años por lo general y con el agregado de que vencido ese plazo tendrían una prolongación de doce meses para su vencimiento .

Con estos plazos tenemos entre los nuestros el de Bolivia firmado en 1868 por doce años, el de Alemania de 1867 por 8 años; el de 1886 con Suecia y Noruega por 10 años y el de 1894 firmado con Italia por 5 años .

La fijación del plazo ha tenido sin embargo sus inconvenientes, pues embarazaban a los países contratantes y les quitaba la oportunidad de modificar su política según

las circunstancias. Esta ha sido especialmente la teoría francesa, la que llegó al punto de que el gobierno preferiera substituir los tratados a plazo determinados, por acuerdos comerciales, rescindibles a voluntad de las partes.

En cambio esta teoría no resultó práctica desde el punto de vista inglés, pues manifestaban que el temor constante del cambio de régimen en el trato comercial, impedía a los fabricantes, calcular y establecer el precio de sus productos por un tiempo cómodo al desenvolvimiento de sus industrias. Este inconveniente fue subsanado, en los tratados modernos, suprimiéndose la estipulación de plazo fijo, utilizándose en cambio una cláusula que llaman cláusula de rescorte y que determina la duración de los tratados en un año mas después de la denuncia.

Con esta cláusula hemos suscrito tratados con Francia en 1893 y con Persia en 1904.

2ª.- Cláusula de la nación más favorecida.- Según Giuseppe Cavarretta, la forma ordinaria de estipularse esta cláusula en los tratados de comercio ha sido la siguiente:

A.- la fórmula simple, mediante la cual se concede el privilegio sin reciprocidad ó condición. Esta fórmula frecuentemente llamada unilateral, se encuentra en las convenciones concluidas entre los Estados no cristianos y una potencia cristiana, y expresada en estos términos: El estado A, extiende al estado B todo privilegio ó franquicia concedida al estado C.

B.- la fórmula recíproca indeterminada, simplemente así: "Las altas partes contratantes, se acuerdan recíprocamente el tratamiento de la nación más favorecida".

C.- la fórmula recíproca determinada que se concreta a menudo del siguiente modo: "Por lo que concierne a la exporta-

600
ción de importación, derechos locales, la tarifa y la formalidad aduanera, como por todo lo que se relaciona con el ejercicio del comercio y de la industria, los nacionales de uno de los estados contratantes gozarán en el territorio del otro el tratamiento de la nación más favorecida".

D.-La fórmula recíproca especializada y condicional. La forma de estipularse es la siguiente: "La alta parte contratante se obliga a no acordar a sugeto ó ciudadano de otra potencia, en materia de comercio y a la navegación, algún privilegio, algún favor ó inmunidad, sin extenderlo al mismo tiempo, al comercio y a la navegación del otro estado, gratuitamente si la concesión fue hecha a título gratuito ó mediante compensación, que será de común acuerdo determinada, si la concesión es hecha a título oneroso".

Las tres primeras formas que a pesar de variar en su redacción, el concepto fundamental de la cláusula no sufre variación alguna, ha sido adoptada por las potencias europeas entre sí en la gran mayoría de sus tratados.

La cuarta forma, como el mismo autor menciona de la clasificada, es un poco más restringida en su significado y varía mucho en cuanto a su alcance ..

En la forma norteamericana introducida en sus tratados a medida que ella fue desarrollando su política proteccionista. Por eso cuando norteamérica celebra un tratado de reciprocidad, con cláusula de la nación más favorecida, al extender a otra nación los mismos privilegios concedidos por ella, no es obligación hasta que se conceda otro beneficio equivalente del cual los Estados Unidos quedan satisfechos.

Región histórica de la cláusula de la nación más favorecida
Aparece esta cláusula claramente estipulada, en el tratado celebrado por Grenville en 1764 con Suecia en cuyo artículo

601
art. 4 dice : "Los súbditos y habitantes de cada una de las partes contratantes tendrán en los dominios de la otra tantos y tan amplios privilegios y tantas excepciones, inmunidades y garantías, como puede tener cualquier otro extranjero en los dominios de esa potencia".

En 1659 Francia obtuvo de España, por un tratado que los súbditos franceses gozarían de iguales ventajas que las que acordara a los súbditos ingleses.

En 1661 se celebra un tratado entre Inglaterra y Dinamarca y se estipula : "queda así mismo convenido y resuelto que los súbditos del rey de Inglaterra, Escocia é Irlanda, que navegaren hacia uno de los reinos, principados é dominios hereditarios del rey de Dinamarca y Noruega, ó que ejercieran comercio en ellos, no deberán pagar ni mas ni mayores derechos de aduana, tributos, tasas y otros impuestos, ni otro modo, que los habitantes de las Provincias Unidas de los Países Bajos, y otros extranjeros (excepte los suecos) que comercien allí y paguen menos derechos ó deberán pagar; y que tanto yendo, regresando y permaneciendo, como pescando y negociando, deberán gozar de las mismas libertades, inmunidades y privilegios que gozan ó gozaran los habitantes de cualquier nación extranjera que recibieran ó negociaran en dichos reinos, principados é dominios del rey de Dinamarca y Noruega. Por otra parte, el pueblo y súbditos del rey de Dinamarca y Noruega que navegaren hacia uno de los reinos, principados é dominios del rey de Inglaterra ó que allí ejercieran comercio, no deberán pagar ni mas ni mayores derechos de aduana, tributo, tasas ni demás impuestos ni de otro modo que los habitantes de las Provincias Unidas de los Países Bajos, ó otro extranjero que allí negociaran y pagaran menos derechos de aduana ó deberán pagar, y que tan

to yendo, regresando y permaneciendo, como poseando y negociando, deberán gozar de las mismas libertades de que gozan y gozarán los habitantes de cualquier nación extranjera que residieran ó negociaran en dichos reinos ó dominios del rey de Inglaterra. Pero de modo que quede sobreguardada y permanezca inviolada la facultad soberana de ambos reyes, en sus mismos principados y dominios puertos respectivos, de fijar y cambiar derechos de aduana y de cualquier otro asunto, segun la ocasión; quedando entendido que dicha igualdad deberá ser observada estrictamente, por cada parte, del modo antes expresado".

El 23 de Mayo de 1675, se celebra un tratado entre Inglaterra y España en el que se establece que los productos que salieran de España a Inglaterra no pagarán más ni mayores derechos que los que pagasen los nativos y otros extranjeros en caso análogos.

La expansión del movimiento comercial de las naciones europeas, debido al intercambio con las colonias de América y de la India crearon rivalidades y egoísmos que se tradujeron en una política restrictiva de parte de España con sus colonias y en la creación de un sistema de tarifas múltiples que ahondó susceptibilidades entre Francia Inglaterra y Holanda especialmente.

El 21 de Diciembre de 1703 se firma entre Inglaterra y Portugal el tratado de Methuen cuyo objeto fue abrir el mercado portugués para las manufacturas inglesas, compensando las ventajas acordadas con el derecho de introducir los portugueses sus reinos a Inglaterra que menores derechos de los que pagaban los reinos provenían de Francia. Esta situación desventajosa de los productos franceses en el mercado inglés se prolongó algun

tiempo,, en gran parte por el estado político de esa época. La paz de Utrecht (1713) trajo un cambio favorable hacia la mayor vinculación económica y a raíz de ser formada se celebraron una serie de tratados de amistad y comercio en los que aparece en forma clara y concreta la cláusula de la nación más favorecida.

En esa fecha Inglaterra y Francia firmaron un tratado por el cual la primera se comprometió a levantar las prohibiciones sobre los productos franceses y a garantizar el trato de la nación más favorecida en relación a los productos semejantes de cualquier otra nación de Europa; Francia por una parte se comprometió a poner en vigor nuevamente su tarifa general del 13 de Septiembre de 1664 para el comercio inglés. Este tratado no fue ratificado hasta 1786. Con él se desvaneció en parte el concepto de privilegio determinado que se dió a la cláusula con el tratado de Methuen.

En el tratado de paz y amistad firmado en Julio 13 de ese año entre España y Inglaterra, se inserta el artículo 9º que dispone: ".....y tendrán los súbditos ingleses, iguales favores, en todas las cosas, que los que los súbditos franceses ó de cualquier otra nación más favorecida tienen ó tengan en adelante"; y en el artículo 2º del tratado de comercio y navegación formado por las mismas, ese mismo año con fecha 9 de Diciembre, se dispuso que a los súbditos de cada una de las partes contratantes, tendrán en los dominios de la otra el goce de los mismos privilegios, libertades é inmunidades, que los que la nación más favorecida tenga ó pueda tener en el futuro".

Desde aquella fecha hasta 1779 la cláusula

es parte capital en todo tratado de comercio, y es consigna-
da todos ellos con el mismo alcance que tiene en los trata-
dos citados precedentemente. Sin embargo hacen excepción -
a la regla algunos como el celebrado entre Inglaterra y
Dantzing el 23 de Octubre de 1708, que encierra en la cláu-
sula lo relativo a los derechos aduaneros; lo mismo el cele-
brado el 14 de Diciembre de 1715 con España; y dos celebra-
dos por aquella misma nación con Bremen y Hamburgo en 1731-
y 1719 respectivamente y que contienen la especificación de
una tarifa .

Con el tratado firmado entre Francia y Estados -
Unidos en Septiembre 18 de 1779 la política comercial sufre
un brusco cambio, pues en ese tratado prevaleció la tenden-
cia norteamericana por la cual la cláusula de la nación más
favorecida es sustituida por la de una reciprocidad abierta
y francamente estipulada".E. Unidos consagró este tratamien
to en tratados posteriores como el firmado con Suecia en 3
de Abril de 1783 y con Prusia en Septiembre 10 de 1785. Sin
embargo conviene recordar que aceptó la cláusula absoluta -
en el tratado con Inglaterra de Noviembre 19 de 1785.

Las naciones europeas se mantienen firmando en-
tre sí tratados con cláusula absoluta ó con especificación
de tarifas aduaneras, sin expresión alguna de la interpre-
tación planteada por Norteamérica.

Al comenzar el siglo XIX un nuevo tratado, de fe-
cha 30 de Septiembre, celebrado entre Francia y Norteaméri-
ca vuelve a consagrar la reciprocidad "estableciendo que -
las partes contratantes se comprometen mutuamente a no acor-
dar especiales privilegios sobre comercio y navegación sin
que este inmediatamente le sea extendido a la otra parte -
contratante : gratuitamente si la concesión fuese gratuita,
ó dando la misma compensación fuere condicional"; y en el

artículo 3º agrega : que "los súbditos respectivos gozarán de los mismos privilegios y no pagarán más derechos ni más elevados que los que gozan ó paguen actualmente ó en el futuro los súbditos de cualquier otra nación más favorecida." Cláusulas idénticas se estipulan en un tratado celebrado con Prusia .

Este contagio de la doctrina norteamericana llegó hasta Inglaterra, que estableció un principio análogo - en el tratado firmado con Portugal en Febrero 19 de 1810. Ha sido el primer tratado de reciprocidad subscripto entre estados europeos. A este tratado continuaron otros y se puede afirmar que en el segundo tercio del siglo pasado la doctrina yankee de la reciprocidad fue ganando terreno tanto en los tratados europeos como norte y sud americanos . Al pasar dejaremos anotados para constancias posteriores - que analizando los tratados con cláusulas restrictivas celebrados por las naciones europeas y por Norteamérica nos encontramos con un dato singular y es el siguiente : que - tanto Norteamérica sostenedora de una teoría, como las naciones europeas que también la adoptan no tienen inconvenientes en firmar tratados con cláusulas absoluta, tal como la encontramos en sus orígenes históricos con estados como Turquía y Marruecos y otros que por sus condiciones económicas generales no son países que puedan agregarse a competir con productos similares en el comercio universal.

La cláusula absoluta se mantiene en esta época - con mas firmeza entre los estados del Zollverein; quienes se hacían concesiones muy liberales .

A partir de 1860 una ola libre cambista empieza - agitarse en europa; se intentan fuertes arremetidas contra las tarifas arancelarias tan complejas y excesivamente proteccionista. Cobden en Inglaterra y Chevalier en Francia

culminaron en parte su empresa en pro del liberalismo económica, porque a pesar de chocar contra los intereses proteccionistas de cada una de las naciones nombradas se firmó el célebre tratado, anglo-francés de 23 de Enero de 1860. Las bases de este tratado fueron: el tratamiento de la nación más favorecida; por parte de Francia, una transición entre las prohibiciones al comercio y los altos impuestos a una moderada tarifa; y por parte de Inglaterra supresión de todos los derechos proteccionistas a la industria nacional y rebaja a la tarifa aduanera a la importación.-

La cláusula de la nación mas favorecida estipulada en este tratado artículo 19- es absoluta é inspirada en el principio ya dejamos expuesto anteriormente por las ideas libre cambistas de Cobden. Este concibió con la cláusula, la misma acción de un resorte, que mecánicamente iría produciendo sus efectos; pues como de cada concesión se aprovechaban todas las naciones subscriptas a la cláusula, llegaría un día a su máximo tal de concesiones que espontáneamente las naciones se iban en encontrar con el libre-cambio.

Este espíritu, de no contemplar las cosas en todas sus faces; por exaltación de una de ellas como le ha pasado también a un escritor nuestro, lo condujo a Cobden a pensar en la cláusula de la nación mas favorecida como instrumento del libre-cambio. Pero el choque de tantos intereses encontrados; la ambición de las naciones en crear sus propias industrias; en dar impulso a su comercio, y a la conquista de mercados; en satisfacer las constantes demandas de gastos de ejército y marina etc., han atraído fatalmente reacciones proteccionistas, truncando de un golpe la finalidad de esta cláusula.

Inglaterra se apresuró después de ese tratado a dar vigor a la doctrina allí consignada, y al efecto

celebró varios tratados con diversas naciones, acordando las rebajas aduaneras estipuladas con Francia. Desde entonces Inglaterra permanece constante en la interpretación dada a la cláusula tal como ella fué redactada en sus tratados.

La guerra franco-alemana de 1870, trajo como consecuencia la forma del tratado de Francfort, el que acentuó por su tendencia la corriente favorable hacia la cláusula absoluta de la nación mas favorecida. En ese tratado la cláusula de la nación mas favorecida fué además estipulada, ó mejor dicho impuesta, a perpetuidad.

La política norteamericana de la reciprocidad perdió un poco de su prestigio, como que no podía ser de otro modo; dada la competencia gigantesca que debía producirse años después entre Norte América y los estados europeos. El alcance de la cláusula absoluta cada vez adquiere más importancia^y es interesante observar, agrega Quesada Pacheco en un estudio análogo al presente, "cuan variable es el criterio internacional de los distintos países a este respecto, pues a veces casi conjuntamente celebran con varias potencias tratados de orientación diversa sobre el particular, de modo que la política económica varía según sean los intereses comprometidos, desiguales en cada caso en razón de las relaciones comerciales de los países entre sí. Este factor del interés nacional en el fondo, es lo que explica estas variantes de doctrinas, a primera vista desconcertantes; las cancillerías parecen tener el previsto de inclinarse a los mas liberal, en los casos que los intereses de país respectivo están pocos afectados, pero apenas se trata de relaciones estricta se pacta la cláusula restringida o la reciprocidad, porque las industrias internas hacen sentir su in-

fluencia en los parlamentos y la prensa, exigiendo esa protección."

Desde 1873 un movimiento proteccionista agita casi toda Europa. La baratura de fletes y el menor costo de producción, llevó a sus mercados la competencia de los países nuevos, y provocó el levantamiento de barreras aduaneras. Empezó la corriente proteccionista con Alemania que en 1879 adoptó medidas defensivas. Bismark fue el hombre del momento; hizo que el imperio Alemán denunciara sus tratados de comercio y estableciera una tarifa altamente protectora. Austria Hungría, no denunció sus tratados pero elevó sus derechos aduaneros en 1882 y 1887. Italia dió medidas casi prohibitivas en 1883 y 1887. Bélgica a pesar de su libre-cambismo aumentó sus tarifas sobre los cereales para proteger la agricultura nacional. Suiza aumentó su tarifa general en 1888 y 1891. Francia, España y Portugal se lanzaron a un proteccionismo "intransigente". La primera de estas denunció sus tratados de comercio en 1890 y en vez del régimen convencional que por ellos mantenía, adoptó la doble tarifa, - la segunda también denunció sus tratados de comercio en 1899 y se colocó bajo el sistema de las dobles tarifas - autónomas, la máxima y la mínima - calificadas ambas como "casi prohibitivas"; la tercera creyendo se aliviaría del peso de su enorme deuda se aferró en su elevada tarifa de 1887.

Como consecuencia de todo esto, grandes cambios se produjeron en la política de las cancillerías. Los tratados anteriormente subscriptos ya no respondían a las nuevas orientaciones económicas y fueron denunciados. Cerca de cuarenta son denunciados en ese periodo -

y en ese movimiento se destaca Portugal que denunció todos sus tratados comerciales que fueron quince en total.

Con este período se diseminó los sentimientos bien marcados dentro de la política proteccionista de las potencias europeas: la una encabezada por Alemania, que resolvía establecer una tarifa general con derechos elevados y limitar tratados de comercio a largas plazos con las naciones vecinas, con el objeto de otorgar concesiones especiales; la otra por Francia que con su ley de 11 de Enero de 1892 fijó como base del régimen aduanero francés la doble tarifa autónoma: una general aplicable a toda la convención y otra mínima que podía ser concedida en todo o en parte en virtud de tratados particulares.

Inglaterra y Holanda permanecieron fieles al sistema liberal. En cambio Estados Unidos definió cada vez más su proteccionismo, y a la medida de las necesidades de las naciones europeas, regidas con el bill Mac Koley y la tarifa de 1891. Mientras tanto persiguiendo el fin que le asignaban sus intereses nacionales desarrolló una activa acción diplomática con el objeto de finalizar tratados, que contuvieran la cláusula de reciprocidad y así se firmaron: la convención de Savatoga de Enero 30 de 1891 con Alemania el tratado anglo-norteamericano, sobre los intereses de cada una de las partes en las Antillas; el franco-norteamericano para obtener los beneficios de la tarifa mínima.

Sobrevenia a esta época un período de calma en la celebración de tratados de comercio de cuyos efectos debían a razones de distinto orden; los celebrados por Alemania tenían vencimiento muchos años después y sus renovos porque la mayoría beneficiaba directamente al imperio Francia, España, Italia, Portugal empeñados en sus luchas

defensivas con tarifas. Inglaterra beneficiando de las ventajas de sus anteriores tratados. Norte América abando-
nando la política de los tratados y consagrándose a la tarifa autónoma.
Interpretación de la cláusula. Sintetizando dichos que en
sus orígenes ellos tenían por características principales al de
ser ellos: que más tarde la característica de ellos fué
determinada por el principio de la cláusula de la nación más
favorecida, que en el fondo ha sido la misma como tendremos
oportunidad de ver más adelante al hacer a continuación
un estudio de las interpretaciones que se le ha dado por las
distintas naciones.

Hechemos de discutir en el terreno de la interpre-
tación y aplicación de la cláusula de nación más favorecida: la europea y
la norteamericana.

Desde el punto de vista doctrinario los autores de de-
recho internacional poco han hecho en el sentido de aclarar
los conceptos y determinar normas de interpretación de la
cláusula. En parte se debe esto a que el asunto
resalta a fines del siglo XIX y parte del actual ha tenido que
ser dilucidado y cuando sobreviene se encuentran en pugna
los intereses representados por tendencias opuestas en quan-
to a su aplicación. Así recogeremos elementos dispersos, pe-
ro más valiosos, como fueron vertidos en discusiones parlamen-
tarias en notas diplomáticas ó en declaraciones ministeriales
y por tanto de las fuentes mismas de las partes interesadas.

Interpretación europea: Podríamos decir que esta re-
presentada, por Inglaterra y Alemania por ser las que con sus
filiosas pendientes, tuvieron que sustentar las teorías del
caso.

En 1895 con motivo de la transacción de tratado anglo-
norteamericano relativo al comercio de los Estados Unidos con
las Indias Occidentales británicas encontramos una nota del
secretario de negocios extranjeros

Carl Ganville, dirigida al Ministro inglés en Washington, Mr. West en Febrero 12 de 1885 y concebida en estos términos: "La interpretación de la cláusula de la nación mas favorecida, que pretenden establecer en su proyecto los Estados Unidos, consiste en que las concesiones acordadas condicionalmente, ó por motivo especial, no pueden ser reclamadas como resultado de la cláusula: de esta interpretación el gobierno de Su Magestad disciñante de la manera mas completa y enfática. La cláusula de la nación mas favorecida se ha convertido hoy en la parte mas valiosa del sistema de los tratados comerciales y existe estipulada entre casi todas las naciones de la tierra; mas que otra alguna, ella conduce a la simplificación 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 practico ha sido que, con pocas excepciones, cada producto es tasado en cada país con un solo derecho. Así Francia, aún 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 segun el tratado del caso, con todo debido a la observancia de la nación mas 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 mas reducidos sobre cada artículo ó producto a que se refieren los recordados tratados. Pero si el sistema propuesto por los Estados Unidos viniera a ser adoptado general-

mente, se volvería al antiguo y retrógado 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, al gun fuera la nacionalidad del comerciante importador. Es pues obvio, que tal interpretación anularía por completo la cláusula de la nación mas favorecida, y así cualquier país, ligada con otro con dicha cláusula, podría celebrar tratados con una tercera potencia, pactando rebajas de derechos 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 nueva concesiones equivalentes que ofrecer. Es porque la Gran Bretaña, que ha reformado sus tarifas, tiene un interés mas 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; que así violados, estan 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, fué solicitado en la cámara de los comunes a que explicara en que difería la interpretación inglesa de la que establecía Norte América; Grey contestó en estos términos: "la interpretación dada por el go-

bierno de los Estados Unidos a esta cláusula de la nación mas favorecida es que las concesiones que se hagan por un estado a otro condicionalmente ó mediante reciprocidad no pueden ser pretendidas por un tercer estado, aun cuando pueda invocar el tratamiento de la nación mas favorecida; el gobierno de Su Magestad Británica sostiene opinión contraria, a saber que todas las ventajas concedidas por leyes ó por tratado, gratuitamente ó mediante reciprocidad, caen bajo la cláusula de la nación mas favorecida".

Con motivo del tratado de comercio celebrado entre Canadá y Estados Unidos en el año 1911, el ministro de hacienda canadiense declaró en la cámara de su país, - que las naciones que tenían firmada la cláusula de la nación mas favorecida con Canadá podría invocar sus derechos a los beneficios estipulados en ese tratado. Esta declaración fué confirmada en el parlamento británico ese mismo año, con motivo de una pregunta hecha por un diputado al ministro de negocios extranjeros de si la Gran Bretaña y otras naciones gozarían de los mismos beneficios que acuerda el tratamiento de la nación mas favorecida, y al que el Canadá estaba ligado por tratados: El secretario parlamentario de negocios extranjeros contestó: "El gobierno del Canadá ha anunciado que las ventajas del convenio se harán extensiva a esos países".

Ese mismo año cuando se discutió el tratado en la Cámara de los Comunes, el primer ministro Mr. Asquith dijo: Gozamos del tratamiento de la nación mas favorecida con los Estados Unidos; pero es bien sabido que estos no dan la misma interpretación que nosotros a esa cláusula de sus tratados de comercio; y bien es posible y creo hasta probable que, si nos fijamos en lo que ha ocurrido en el pasado, los Estados Unidos dirán que la cláusula de la

6117

nación mas favorecida, que contiene nuestro tratado, no nos da derecho a introducir mercaderías británicas en los mercados norteamericanos con las mismas ventajas que se han estipulado en el convenio de los artículos similares canadienses".

En Marzo de ese mismo año, Mr. Balfour al fundar su opinión contraria al convenio que nos ocupa se expresó en estos términos: "Considerad en qué dificultades diplomáticas os veréis expuestos a causa de estos arreglos de reciprocidad. Los americanos y los canadienses tienen ambos una cláusula de la nación mas favorecida: la de los canadienses afectan a todo el imperio, porque el Canadá es parte integrante de nuestro imperio; los americanos tienen a su vez su cláusula propia de la nación mas favorecida. Estas cláusulas diferentes significan cosas diversas, y ese hecho le atribuye un carácter singular a ese convenio de reciprocidad. Los americanos se adhieren a la antigua opinión británica, a lo que pensábamos hace cincuenta años, respecto de la significación del tratamiento de la nación mas favorecida: ellos sostienen que pueden hacer los arreglos que les plazca con cualquier otro país, y que ningun otro ha de beneficiar de esos arreglos a no ser que pueda ofrecer en cambio ventajas a los Estados Unidos; esa es la interpretación americana de la doctrina. La interpretación canadiense es la nuestra y debe ser la nuestra. Resulta de ello que cuando el Canadá acuerda a los Estados Unidos alguna ventaja, participan otros países de esa ventaja a no ser que los Estados Unidos digan: esta ó aquella potencia nos han concedido ventajas que ya hemos acordado al Canadá. En otras palabras la cláusula americana de la nación mas favorecida, opera segun las vistas del departamento americano de

relaciones exteriores ó de las autoridades que tienen a su cargo el arreglo de las relaciones aduaneras con otros países. El sistema británico, es según creo, en gran parte el sistema de Cobden, que él creyó que produciría el libre cambio universal: se figuró naturalmente que una vez que se entrase en negociaciones, como la que tuvimos con Francia que produjeron el tratado de 1860, y si haciais funcionar vuestra cláusula de la nación mas favorecida, con el sistema que hemos adoptado y que otras naciones siguiendo nuestro ejemplo, han también adoptado, extendería gradualmente sobre todo el mundo una red de arreglos que conduciría fatalmente al libre cambio. No parece que en realidad haya tenido ese resultado. Pero los hechos resultan tan difíciles y complicados que sin atreverme a emitir opinión definitiva sobre ello, me inclino a creer que nuestra interpretación de la cláusula de la nación mas favorecida, seguida como lo ha sido por otros países, es la causa inmediata de la extraordinaria complicación de las tarifas aduaneras del continente y otros países".

En la Conferencia Imperial de Londres celebrada en 1911, el primer ministro del Canadá Hon. Laurier formuló el siguiente voto, que fue aprobado: que se solicite del gobierno de S. M. la iniciación de negociaciones con las naciones extranjeras, a las que una vez se les otorga el tratado en sus consecuencias a los dominios, a fin de obtener para este, la libertad de desligarse de esas obligaciones, si así lo estimare conveniente, quedando en vigor para el resto del Imperio". (1)

Al fundar este voto, el ministro del Canadá dijo

(1) Nueva cláusula en los tratados de comercio de Inglaterra". Artículo del Dr. H. Sarmiento Laspiur - Revista de Ciencias Económicas - Noviembre de 1914 .

que el desenvolvimiento comercial y económico de los dominios había traído como consecuencia situaciones de intereses encontrados con naciones con quien el Imperio tenía tratados de comercio con la cláusula de la nación mas favorecida, y que por tanto convenia arreglar en alguna forma para que los privilegios que se acordara a la Gran Bretaña, no le participaran otras naciones.

Hizo presente que en 1907 cuando Canadá adoptó la política de las tarifas diferenciales, Inglaterra tuvo que denunciar sus tratados con Bélgica y Alemania para obtener los privilegios de una tarifa especial. Y que Australia había votado una tarifa ~~menor~~ diferencial para los productos ingleses transportados en buques de esa nacionalidad, la que no fue aplicada debido a la existencia de tratados que hacían extensivos esos beneficios de igual tratamiento a otras naciones. Agregó finalmente que existían varios tratados que afectaban en ese mismo sentido - al Canadá y otros dominios, celebrados algunos de ellos - con la Argentina, Austria Hungría, Bolivia, Colombia, Dinamarca, Noruega, Suecia, y Suiza y que en el caso de que desearan otorgar concesiones a Estados Unidos tendrían que verse obligado a extenderlas a esos países, con los cuales poco comercio tienen, y que por tanto constituían un obstáculo para el desenvolvimiento comercial del Canadá y demás dominios.

En Alemania ocurrieron también dificultades semejantes debido a la interpretación de la cláusula y el caso que a continuación analizaremos se presentó también - con los Estados Unidos.

En 1823 ambos países celebraron un tratado de comercio conteniendo la cláusula de la nación mas favorecida; pero segun el Dr. Quessada Pacheco en ese tratado se

establecida por el artículo 5º que : "no serán establecidas ni mas ni mayores derechos a la importación de los Estados Unidos de los productos de manufactura Prusiana, ni vice versa que lo que se deba pagar por la introducción del mismo producto siendo de manufactura extranjera". Y por el artículo 9º: "si algunas de las altas partes contratantes acordaren en alguna otra nación, gratuitamente; si el beneficio era gratuito ó pagando en la misma compensación si era condicional". De modo pues que en este caso se presentó la doble interpretación de la cláusula y cuando venció el primer caso de aplicación práctica se tuvo que producir el desacuerdo dada las tendencias opuestas de las potencias signatarias.

Alemania sostuvo en ese entonces que el artículo 5º del tratado constituía la regla a la cual debían sujetarse las partes y por tanto debían mantenerse, en los términos absolutos que la cláusula establecía; y que el art. 9º constituía la excepción de la regla y por tanto ella debía ser tomada en cuenta en aquellos casos especiales que coincidían con los términos del artículo.

North América sostuvo en cambio que el artículo 5º estableció un derecho retroactivo hasta la fecha de la celebración del tratado, ó lo que vale decir, que los productos alemanes no serían gravados con mayores impuestos que los que pesaban sobre productos de otras naciones con quienes ella ya tenía estipulada la cláusula a la fecha de la celebración del tratado; y que el art. 9º era el que iba a regir las relaciones de ambos países en el porvenir y que por tanto su acción partía desde la fecha de la celebración en adelante.

Con esto quedaba establecido por parte de Estados Unidos que el artículo 9º derogaba al artículo 5º.

Las cuestiones prácticas se necesitaron con motivo de los derechos diferenciales que Estados Unidos aplicaron a los azúcares extranjeros, quedando sin embargo al margen de ellos los azúcares que se introducían de la isla Hawai. Alemania protestó reiteradas veces pero el gobierno norteamericano firma en sus propósitos de política económica que iba desarrollando para su país se aferró a los términos del art. 9 y no cedió. (1) Además como en esa época los azúcares alemanes gozaban de una prima a la exportación, los norteamericanos hallaron fácil argumento para pretextar la oposición, fundándose en que esas primas nacionales podrán ser contrarrestada, sin causar diferencia perjudicial que pueda considerarse como violación de la cláusula de la nación más favorable y que los representantes de Alemania é Inglaterra declararon expresamente en la convención internacional azucarera de 1888.

En 1897 a raíz de una interpelación al gobierno alemán, un diputado sostuvo que: "si el tratado de 1828 realmente está 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 concederle todas las rebajas de sus tarifas, que hayan acordado a otras naciones". En esa ocasión Bismarck agregó: ó rige la salvedad norteamericana de que-----

(1) El Doctor Quasada Pacheco en su obra ya citada dice :
2. Los curiosos es que los Estados Unidos a pesar de su interpretación forzada, según la cual el art. 9º derogó el art. 5º, pretendieron en 1884 invocar dicho art. 5º, 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 ferro-carriles, y que por tanto, nunca pudo referirse a sus tarifas aquel tratado.

el art. 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 celebrado en 1904 el conde Schwein sostuvo que las concesiones de Alemania hechas a Francia, deberán ser hechas a los Estados Unidos por los términos del tratado de Francfort. (I)

Interpretación americana : La teoría americana fué claramente planteada en el año 1817 con motivo del tratado anglo-americano de 1815. Francia reclamó de acuerdo al tratado suscripto el 30 de Abril de 1803 (II) igual tratamiento para sus buques por ser ella ilimitada; pues por el art. 7º del tratado se establecía que los buques de Francia y

(I) A propósito de este tratado y de la interpretación de la cláusula por parte de Alemania, conviene conocer la siguiente: " Al primer ministro alemán, M. de Bulow, se le han atribuido estas palabras: " La fuerza de nuestra tarifa consiste en que comprende 946 artículos, y por consiguiente, esta muy especializado; lo cual significa que, sobre tal artículo podemos hacer concesiones a Austria, a Rusia, a Italia, sin que esas concesiones se apliquen a Francia. Entre el artículo francés y el artículo análogo: ruso, italiano, austriaco, se encontrará fácilmente diferencias, muy pequeñas en realidad, pero suficientes para que se puedan aplicar dos párrafos distintos" (Citado por M. Blondel, Bulletin de la Fédération des industriels 1905). Han sido desmentidas; pero oficiales, ó nó, expresan cumplidamente el fin perseguido por las especializaciones".

(2) Cesión de la Luisiana .

España serían admitidos en los puertos del territorio cedido sin pagar más altos derechos sobre arqueo y sobre las mercaderías que los que pagasen los ciudadanos de los Estados Unidos y por el término de 12 años; y el art. 8º agregaba: "en el futuro y después de pasado los 12 años, los buques de Francia serán tratados sobre el pié de la nación más favorecida".

" Ejemplo : para conceder al ganado suizo una ventaja que Alemania que quería conceder al ganado francés, y para vurlar la cláusula del tratado de Francfort, dice el tratado germano-suizo que, podrán beneficiar de las tarifas reducidas, solamente, "los toros criados en alturas de más de 300 metros y que han vereneado en alturas de más de 800 metros" O también para favorecer a Italia, el vino de Marsala forma un número especial" (Ver Gide "Curso de Economía Política" nota de la página 416 - 17").

Para evitar que los tejidos de seda franceses paguen iguales derechos de entrada en Alemania que los producidos en los demás vecinos de esta, se estableció por la tarifa lo siguiente: "Los tejidos de seda livianos, que pesen cuando más 20 gramos por metro cuadrado, pagan de derecho 18,05 francos por metro; mientras que los tejidos de seda más pesado tienen derechos que varían entre 5 y 12 francos". Francia era la única que producía la seda fina y por tanto liviana - (VER Vicente Fidel Lopez - Revista de Ciencias Económicas - año 1904 - página 245.)

" Se multiplicaron los artículos (de las tarifas) - a fin de hacer "distinciones" destinadas principalmente a excluir a ciertos productos franceses de la cláusula de la nación más favorecida, establecida por el art.11 del tratado de Francfort "

(Ver Ives Guyot "El comercio y los comerciantes pág. 76.")

Esta situación se concreta en el mensaje de Monroe al congreso en el año 1821 y que en la parte pertinente dice: "Es un deber establecer las causas de las muy serias dificultades que han ocurrido respecto de la interpretación del art. 8º, a propósito de la detención del "polo" 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 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 cualquier otra nación".

Como se podrá ver por la redacción del artículo 8º, Francia en ese caso tenía razón de su parte; y no abandonó sus derechos de reclamar los privilegios acordados en dicho artículo. Sin embargo la solución del conflicto derivó en la celebración de un nuevo tratado por el cual Francia abandonaba sus pretensiones al tratamiento especial que le acordaba el citado artículo en cambio de rebajas a sus vinos por el término de diez años.-

El 1817 Mr. John Quincy Adams secretario de estado declaró que "la cláusula de la nación más favorecida daba derecho solamente a los favores gratuitos y no alcanzaba a las concesiones hechas por otros equivalentes" y

el 23 de Diciembre de 1817 al contestar la reclamación francesa, refiriéndose al art. 8º dijo: "Es cierto que los términos del artículo 8º son positivos é incondicionales; pero se comprenderá fácilmente que la condición aunque no expresada en el artículo, es *inherente* para la ventaja reclamada en virtud del mismo.

En 1892 Mr. Jefferson, secretario de estado declaró que: "los tratados que contuvieran la cláusula de la nación mas favorecida dejaban libre a cada parte de hacer sus reglamentaciones internas y de dar todas las preferencias que juzgaren ó oportuno a los propios, navíos, mercancías, producciones etc." Esta declaración estaba ligada a las cuestiones que anteriormente se suscitaron con Norteamérica y Alemania por los derechos diferenciales en el azúcar.

En 1894 se sanciona la tarifa Dingley la que vino a gravar con un adicional a las mercaderías con primas. Ella suscitó la protesta del ministro alemán, por ser considerada por su gobierno como atentoria a los derechos que acordaba la cláusula de la nación mas favorecida inserta en tratados suscriptos por las partes.

El 22 de Septiembre del 1897, el gobierno de Estados Unidos, por intermedio de su secretario de estado Mr. Sherman contestó: "la cláusula de la nación mas 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 reclamación interna para proteger las industrias domésticas é hacer concesiones no gratuitas a otras naciones a cambio de recíprocas é importantes concesiones, y a las cuales ninguna otra nación tiene derecho a aspirar sinó ofreciendo las mismas condiciones".

Con motivo de la reclamación interpuesta --

por Rusia y Santo Domingo, contra la excepción de derechos hecha por Norteamérica a los azúcares provenientes de la isla Hawai el juez Field pronunció un fallo en el que dijo: "que las estipulaciones del Tratado en su cláusula de la nación mas favorecida no se refieren a concesiones como las que se han hecho a Hawai por una compensación considerable; y que se haya consignado ó no la distinción en el Tratado la cláusula no puede tener otro alcance, porque nunca podría interpretarse en el sentido de que impida hacer concesiones especiales por una compensación equivalente, respecto de la importación de artículos específicos de un país a otro. Se requería un lenguaje muy explícito para justificar la conclusión de que el gobierno ha entendidido inhibirse de hacer arreglos con otros países, arreglos que en el porvenir pueden tener gran importancia".

Con fecha 11 de Enero de 1898, el secretario de estado Mr. Sherman dirigió a los representantes norteamericanos y entre ellos al residente entre nosotros Mr. Buchanan, la siguiente comunicación y que confirma una vez mas la opinión de ese gobierno sobre la interpretación que daban a la cláusula: "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 privilegios 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 mas favorecida estaba destinada a asegurar. Concede por nada a una nación amiga lo que otra obtiene tan solo por precio. Esto se -

624

convertirá así en fuente de desigualdad internacional y -
provocharía hostilidad internacional".

Importancia de los Tratados
Importancia de los Tratados. El economista Charles Gide

en su Curso de Economía Política y con el título de "Régimen de los Tratados" y Fontana Russe en su tratado de "Politique Commerciale" son los que ha resumido la variedad -
de razones que se han tenido en cuenta para considerarlos
de suma importancia a los tratados de comercio. Anotaremos todas ellas en la forma más breve posible.

Según su sentir estamos en vías de formación de
grandes centros comerciales que se parecerán cada vez más
a las asociaciones individuales y que ese porvenir lo pro-
vocarán los tratados de comercio. Que el porvenir de éstos
: "Por los frenos que imponen a las pretensiones excesivas;
por la reciprocidad de intereses que establecen; por la -
solidaridad que acaban por crear entre las naciones contra-
yentes, los tratados de comercio parecen la política mas -
sabia que pueda ser puesta en práctica". Dice que para los
libre cambistas ofrece las ventajas siguientes: a) asegurar
la fijeza de las tarifas durante bastante tiempo (diez --
años generalmente); b) establece solidaridad entre los pai-
ses aun fuera de las partes contrayentes por la cláusula -
de la nación mas favorecida" c) conduce a un régimen mas li-
beral por las recíprocas concesiones. d) Fortalece las -
buenas relaciones entre pueblos y disminuye las guerras. Y
que para los proteccionistas estas otras: a) "Los tratados -
de comercio suponen previamente una tarifa general y dere-
chos protectores, siquiera en estado virtual, pues todo -
tratado es un contrato sinalamático, todo contrato impli-
ca el cambio de ciertas ventajas ". b) "Respectan las si-
tuaciones adquiridas, las industrias cuya ruina causaría -

demasiada perturbación en el país, ó aquellas cuyo sostenimiento parece deseable, así desde el punto de vista político y social como desde el punto de vista económico".

c) Permiten diferenciaciones de derechos para tener en cuenta la situación respectiva de cada país y de las industrias, que para cada una de ellas, parecen mas ó menos amenazadas su competencia; d) Se oponen a los actos de competencia artificial por los cuales un país trata de hacer penetrar ciertos productos en el extranjero empleando la táctica llamada el dum-ping.

De ser exactas todas estas afirmaciones, nadie negaría la expresión del economista Gide de que los tratados de comercio *aparecen* política mas sabia que pueda ser puesta en práctica. Sin embargo analizando los hechos producidos, llegaremos a conclusiones contrarias.

Para los libre cambistas encontramos estos argumentos en contra: que no han asegurado las fijas de las tarifas durante mucho tiempo, pues a pesar de los términos de la cláusula, cada estado ha modificado sus tarifas en el sentido de elevarlas que de disminuirlas y siempre respondiendo a necesidades internas: de aumentos de presupuestos ó protección de industrias.

Mas adelante vimos las modificaciones de las tarifas francesas por *varias* del plazo.

El régimen mas liberal no se ha establecido y por el contrario a pesar de los años de vigencia de los tratados en algunas naciones se han elevado las tarifas.

El régimen de los tratados implantado por Alemania con las naciones vecinas, y la aplicación de sus tarifas especializadas ^{con} el criterio de la ley del embu-

626

de trajo como consecuencia una vida de relación cada vez mas tirante con Francia y un estado de sometimiento de los países balcánicos y de Rusia que en parte ha influido en la presente guerra europea. Porque no hay duda que Rusia estaba sometida económicamente a la política alemana y y el grande empréstito contratado por ^{aquella} en Francia y destinado a construir vías férreas y fábricas de elementos bélicos tenía como fin fortalecer el poder militar del imperio del Zar y a la vez tener vías y puertos propios, para que cuando vencieran los compromisos de sus tratados, se encontraban en condición de independizarse del monopolio de tráfico que tenían comprometido con Alemania. Si la guerra no hubiera estallado en 1914, posiblemente se hubiera provocado en 1916, año en que vencían los tratados de comercio de Alemania con sus vecinos del Este, por que como decían Rusia estaba resuelta a no subscribir los lo que iba a contrariar fundamentalmente la política económica y comercial del pueblo alemán. ¿Y no había inducido esto en parte a Alemania a adelantarse en dos años a un conflicto eminente, evitando así que en ese transcurso Rusia pudiera duplicar su potencialidad militar y de recursos y el éxito de sus aspiraciones fuera mas problemático en el terreno de las armas?

Un hecho podemos constatar que nos interesa; que los tratados de comercio habilidosamente concertados por Alemania con sus vecinos del Este lejos de estrechar vínculos y establecer una verdadera solidaridad trajo un estado de predominio y de absorción que incurrió mas bien una tendencia de repulsión é independencia.

Los proteccionistas dicen que los tratados de comercio respetan las situaciones adquiridas. Fácil es contrariar este argumento teórico. El caso de la especiali-

627

nación de la tarifa aduanera para violar la situación adquirida por Francia en el mercado alemán es una prueba.

Otro ejemplo lo tenemos en la cuestión de los azúcares alemanes en el mercado norteamericano. Y por fin, la virtud que se les atribuye de que se oponen a los actos de competencia artificial, aplicando el anti-dumping; diríamos que no es virtud de los tratados, sino que es procedimiento adoptado por las naciones en congresos ó convenciones internacionales y que fía después agregado en algunos tratados.

LOS TRATADOS ARGENTINOS

La República Argentina ha celebrado tratados de comercio desde poco después de su independencia hasta el presente con casi todas las naciones del globo.

Todos ellos han sido redactados con los mismos moldes con que fueron suscriptos los europeos ó norteamericanos: unos conteniendo la cláusula de la nación mas favorecida en términos absolutos; otros con cláusula de reciprocidad, ninguno felizmente como dice el doctor Terry con tarifas arancelarias.

El primer tratado de amistad, comercio y navegación celebrado por nuestro país con una nación extranjera, fué el del 2 de Febrero de 1825 con la Gran Bretaña. Resaltan en él dos cláusulas importantes, una de carácter político por la cual Inglaterra reconocía nuestra independencia y otra netamente económica; la cláusula de la nación mas favorecida, amplia, absoluta..

Sigue a este tratado el celebrado con Chile el 20 de Noviembre de 1826, en el que se establecen los mismos principios consignados en el tratado con In-

glaterra, con una modificación: que para el comercio marítimo rige la cláusula de la nación mas favorecida en toda su amplitud y para el terrestre la libertad de comercio siempre que se trate de productos nacionales por- que si fueran extranjeros pagarían el 10% sobre el avaluo que establecieron las aduanas.

Entre esta época y la del año 1852 en adelante se produce un paréntesis en el que no se celebra ningún tratado de comercio; nuestro país rige su vida en un ambiente de completo aislamiento; estatamente provocado por Rosas para mantener y conservar sus prestigios de tirano.

Terminado este período nefasto de la historia argentina, el gobierno de la Confederación se apresura a celebrar tratados de amistad, comercio y navegación, apremiado por hechos históricos que mas adelante anotaremos. Fueron ellos conchados con Portugal - Estados Unidos - Chile - Cerdeña - Brasil - Francia - Bolivia - Zolbrerein y Bélgica.

Viene luego los tratados celebrados desde esa fecha hasta nuestros días con Austria - Suecia - y Noruega - Perú - Paraguay - Portugal - Italia - Japón - Persia Nicaragua.

Los tratados correspondientes al período de la Confederación y a los de la última época, contienen todos la cláusula de reciprocidad a excepción del celebrado con Francia el 10 de Julio de 1853 que acordaba derechos unicamente a esta, por tanto fué un tratado unilateral, que contenía una flagrante injusticia y que motivó la celebración de una convención el 10 de Agosto de 1892 por la cual se agregó al tratado un artículo adicional, que aseguraba para ambas naciones el tratamiento de la nación mas favorecida en toda su amplitud.

Los celebrados últimamente con Japón y Bélgica establecen también una excepción para la cláusula de la nación más favorecida: en el celebrado con la primera nación se especifica que los favores concedidos, no comprenden los hechos a las naciones de Sud América; y con la segunda que no reza con las concesiones aduaneras que haga la Argentina por sus aduanas terrestres con los países vecinos.

Los fundamentos que guiaron la mente de nuestros estadistas en las épocas de su celebración, han tenido por base un criterio netamente político, el criterio económico ninguna influencia ejerció, sobre todo en los tratados celebrados desde 1825 hasta una época reciente. Y esto era explicable sobre todo en las dos primeras épocas anotadas. El tratado de 1825 como ya dijimos fue el primero que firmó nuestro país después de la independencia y como dice el doctor Terry en un meditado artículo: "Nos fué sumamente necesario y útil ^{por} para contener no solo principios sobre el intercambio internacional sino también por las declaraciones de derechos y garantías que las Provincias Unidas del Río de la Plata ofrecían a todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino. Convenía un fiador, y con la firma del gobierno inglés y el tratado de comercio nos presentamos ante el mundo diciendo: nos rige en nuestra vida política y social los mismos principios que a vosotros, y los habitantes de nuestros vastos y desiertos territorios encuentran en nuestro país, las mismas garantías que en los vuestros sin distinción de nacionalidad". Es a nuestro entender el fundamento principal, desde el punto de vista argentino, que se tuvo en cuenta al subscribirse ese tratado. La parte económica comprendida por la cláusula de la nación

mas favorecida le corresponde a Inglaterra. Recordando los antecedentes de la cláusula, y el juego que ella tenía en esa época los tratados celebrados por las naciones europeas y Norte América y el interés de Inglaterra de conseguir en las mejores condiciones los mercados del mundo, nos es fácil fundar la aserción.

En los tratados celebrados en los tiempos de la Confederación causas parecidas impulsaron a suscritorios. Terry en un artículo citado las contempla acabadamente: - "El Gobierno de la Confederación - dice - necesitaba manifestarse ante el exterior, como en la plenitud de los poderes que constituyen un gobierno, a pesar y en contra del estado de Buenos Aires, y al mismo tiempo obligar a esta provincia argentina, por todo los medios a su alcance, a incorporarse, días mas, días menos, al grupo de las hermanas que habíamos organizado. Canjear tratados sin pérdida de tiempo, era dar personalidad de nación al grupo de las trece provincias, era oponer una nación con vida internacional a la provincia que hasta entonces había monopolizado la representación externa de sus hermanas". Y luego agrega: "Es necesario buscar la integridad territorial por medio de tratados comerciales, decía Alberdi; es necesario que vinculemos a nuestra causa todas las naciones del mundo y así triunfaremos sin obstáculos, y la provincia de Buenos Aires concluirá por aceptar nuestra constitución y nuestro Gobierno".

Los tratados posteriores hasta nuestros días - suscriptos por la Argentina no han tenido por guía tampoco una base en plan que velara por su pervenir económico. Unos han sido celebrados con la cláusula absoluta, con Perú, Paragui y Francia; otros con la cláusula de reciprocidad con Japón, Suecia y Noruega y otros. En general todos ellos no son verdaderamente comerciales.

tales como devieran ser si alguna vez son necesarios los tratados de comercio. Ha-y en ellos cláusulas esencialmente de carácter político: referentes a la paz ó amistad ó a garantías para las personas de los súbditos de las partes contratantes, ó sobre inmunidades privilegios ó garantías para los representantes diplomáticos ó consulares. Existen otras cláusulas, como la que aseguran la libertad de comercio y navegación para los súbditos y buques de las partes signatarias, que a pesar de tener carácter comercial, no son necesarias pues nuestras leyes fundamentales lo acuerdan ampliamente.

Cláusulas netamente comerciales que determinen un tratamiento especial para los productos de las partes contratantes no existe. Por nuestros tratados cada parte es dueña de fijar su tarifa aduanera.

Lo único que se estipula en cuanto al comercio se refiere, es el tratamiento de la nación mas favorecida. Es la parte esencial de los tratados argentinos y de un sistema convencional.

Cláusula de la nación más favorecida y su interpretación en los tratados argentinos.

Expusimos hace un momento al establecer las características de los tratados suscriptos por nuestro país, que la cláusula de la nación mas favorecida ha sido con certada en su concepto general, es decir sin vincularla con otras de tratamiento, especial, preferencial ó bien ligado a tarifas arancelarias.

La libertad de nuestro congreso de sancionar o anular su tarifa de avaluos, sin menoscabo de compromiso determinado, ha sido siempre una realidad. De modo pues que nuestro sistema tarifario ha sido aplicado has-

ta la fecha, por igual a todas las naciones del mundo que hayan comerciado con nuestro país; hayan ó no tratados de comercio. Por tanto como nuestro tratamiento ha sido siempre el mismo, rara fué la vez que hubiera que ponerse en juego el alcance de la cláusula de la nación más favorecida, por ser indispensable.

Sin embargo al ser suscriptos algunos de nuestros tratados, se produjeron debates en el parlamento y artículos en la prensa, que será interesante conocerlos de paso, para madurar el criterio con que se arribara al final del presente trabajo.

El año 1894 al discutirse el tratado con Italia en la Cámara de Diputados el diputado Mantilla interpelló al Ministro de Relaciones Exteriores para conocer el pensamiento del Ejecutivo. Empezó por manifestar el ministro que el gobierno había sido requerido reiteradas veces por el gobierno de Italia a subscribir el tratado en discusión pues deseaba no ser desalojado de la situación que le daba la cláusula de la nación más favorecida acordada por el anterior tratado y ratificado en 1891 y que oportunamente se le había contestado con la siguiente nota: "En República Argentina, en sus leyes civiles y en su constitución, iguala en protección a todos los extranjeros que entran en su territorio, con los naturales".

"Ha sido regla también de los tratados celebrados hasta ahora, no conceder favores a una nación, que no esté dispuesta a conceder á todas las demás. Sin bien es cierto pues, que por las demoras sufridas, y en que no ha tenido parte el gobierno argentino, quedarán ambas naciones sin estipulación escrita, después de caducar el tratado vigente, no lo es menos que los italianos seguirán bajo el amparo de esas leyes y principios los cuales nunca se invo-

carda en vano; y menos con la reciprocidad ofrecida en la nota que tengo el honor de contestar". Pero que a pesar de ella el gobierno de Italia insistía en la celebración del tratado con la cláusula de la nación mas favorecida se pone de que esta aplicara a los productos argentinos la tarifa máxima .

El diputado Mantilla dijo: "Yo habría deseado - que la declaración de la nación mas 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. "El ministro contestó: "El señor diputado por Corrientes extraña que no se haya celebrado tratado con Italia en tantos años. A la verdad no deja de ser singular que con la nación que mas relaciones cultiva con nosotros no tengamos un tratado de comercio".

"Desde el año 1871 en que concluyó la prórroga - del tratado de 1855, no existe estipulación alguna internacional con Italia, sino ésta de la "nación más favorecida" que establece el proyecto".

"Pero esta estipulación es un verdadero tratado; ella importa que todos los tratados existentes con favorables a las relaciones de la Italia con la República Argentina. No podría presentarse un caso, una dificultad, que no estuviera relacionada, en la parte mas favorable para Italia y para nuestro país".

"Ahora en cuanto a la celebración de tratados, yo diré, señor presidente - y no quiero que se tome como una opinión del Poder Ejecutivo - creo que la República Argentina no necesita muchos tratados. Nuestra constitución es tan amplia, tan liberal tan generosa, que noso-

nosotros no podemos ganar nada con los tratados. Todo cuanto pudiera concederse por ello, lo concede la constitución; y la reciprocidad que^{se} nos brinda es hasta cierto punto ilusoria, desde que los argentinos no residen en Europa, y aquí las relaciones con las naciones europeas son sumamente frecuentes porque tenemos una inmensa población de extranjeros. El señor diputado, me parece, no se ha hecho cargo de la razón principal que aconseja la sanción del proyecto, y es que la situación de la Italia y de la R. Argentina, bajo el punto de vista de esta estipulación internacional es anómala. Mientras Italia considera que la estipulación de "nación más favorecida" esta incorporada a sus leyes internacionales la República Argentina no se encuentra en el mismo caso. Es pues necesario, es conveniente, es ligitimo hacer cesar esta anomalía, ó de otra manera Italia podrá reparse de tal estipulación porque al no sancionarla, ó al menos prerrogarla, la República Argentina, equivaldría^a decir que no la acepta".

"Yo no encuentro conveniencia de ningún género en la postergación de este tratado. Sancionado, las relaciones de la Italia con nuestro país quedan bajo un punto de franca y leal cordialidad. No veo entonces qué se ganaría con postergarlo, tanto mas cuanto que importa el tratado mas amplio que pudiera desear la Italia, puesto que no se concederá favor a ninguna otra nación, que no esté concedida a la Italia .

Diputado Mantilla: La convención fluvial celebrada con el Brasil en 1857 establece concesiones particulares a las repúblicas Oriental y Brasileña. Desearía saber, si esos privilegios comprendería a los buques italianos de cabotaje en la navegación de nuestros rios, puesto que el señor ministro dice que en virtud de este tratado de-

se concederá a la Italia las ventajas que se acuerdan a las naciones más favorecidas, y aquellas las son de una manera especial por ser ribereñas.

Ministro de H. 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 la Italia".

"Y diré con tal motivo, sobre la cláusula de la "nación más favorecida" que la jurisprudencia establece - que solo se extiende a los favores que no tienen compensación".

"Si esos privilegios concedidos a la R. Oriental y al Paraguay tienen una compensación, entonces no alcanzan a las otras naciones".

"Solo puede exigirse la reciprocidad en aquellas concesiones que no importan un gravamen igual ó parecido para la nación (más favorecida) que recibe. Esta es la doctrina que ha prevalecido en los Estados Unidos y la que sostiene el gobierno argentino".

De esta discusión deducimos: a) que por nuestra parte no había mayor interés en celebrar el tratado por cuando los beneficios de la cláusula no era aplicable a nuestros productos, que lo hicimos para satisfacer las pretensiones de Italia, que no quedó conforme a pesar de la nota transcrita; b) que el gobierno sostiene la teoría de la reciprocidad tal como la entienden Estados Unidos; c) que aparece una excepción novedosa: la del tratamiento especial con exclusión del alcance de la cláusula de la N. M. favorecida para los estados ribereños.

En Septiembre 30 de 1891, el ministro norteamericano Pitkin, deseario de arribar a un acuerdo con nues-

tre país a fin de aplicarnos sus procedimientos de concesiones basadas en sus leyes internas aduaneras dirigió al capillar Zeballos la siguiente nota :

"V. E. citó la cláusula de la nación mas favorecida y expresó su recelo de que un tratado de reciprocidad con los Estados Unidos provocara medidas de represalia por parte de paises europeos en comercio activo con esta república. Someto respectuosamente a la consideración de V.E. que, en faltante tratados comerciales entre esta república y cualquiera de los paises europeos, con excepción de Portugal, no parece que sugiera peligro alguno de represalias, ni que, aun cuando mediaren esos tratados, por ello quedará autorizada la Europa a intentar oponer óbices a privilegios que, siendo acordados mediante determinada compensación y sobre la base de reciproca ventaja para las partes contratantes, son reconocidas por el derecho internacional como algo mas allá de los privilegios gratuitos abarcados, como por ejemplo en el artículo 21 del precitado tratado con Portugal, por la cláusula de la nación mas favorecida".

El ministro Zeballos contestó con fecha 24 de Diciembre de 1891 con esta nota: "Los secretario de estados Livingston, Frelinghuysen, ~~Almon~~, Swarts, Bayard y Blaine, han sostenido desde 1858 hasta 1881 que la cláusula de la nación mas favorecida se refiere solamente a concesiones gratuitas y no a las otorgadas mediante ventajas reciprocas; y el presidente Harrison, en mensaje de Diciembre 1º de 1890, opinó que la concesión acordada en virtud de una compensación puede ser reclamada por las otras naciones, en cuyo tratados de comercio existe la cláusula en debate y sobre la base de la reciprocidad. Esta es tambien la interpretación aceptada por la República Ar-

gentina, porque es la única conciliable con la libertad de legislación inherente a la soberanía nacional. La cláusula de la nación mas 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 puedan retribuir los beneficios que pretenden, no están autorizados a estorbar la acción soberana de los demás, invocando a título gratuito la cláusula de la nación mas favorecida".

En estas notas se advierten dos puntos importantes: 1º la forma franca y decidida de encarar norteamérica sus problemas de intercambio a pesar de las restricciones de la cláusula y de las susceptibilidades que se pudieran herir; 2º que el gobierno argentino persiste en mantener el criterio de la reciprocidad a título oneroso para la compensación de ventajas.

En sesión del 28 de Julio de 1892 el senador Ygarzabal presentó un proyecto de ley tendiente a recuperar nuestra libertad de acción, haciendo caducar todos nuestros tratados y al explicar las diversas formas de redacción de la cláusula en nuestros tratados decía:

"Es aquella en virtud de la cual el país se ha comprometido con la nación con la cual ha firmado, a considerarla como la mas favorecida, de modo que todo favor, ó privilegio que hubieramos hecho ó hiciéramos en cuanto a comercio, se tendrá por otorgado a la nación firmante: algunos tratados se reducen a esto, pero otros con-

plementan 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 ó privilegio obtenido por la república.
 Mas é menos conexas con estas disposiciones los tratados
 consignan otras de gran trascendencia: por ejemplo aquellas
 que dice que no se impondrán otros sino mayores derechos
 aduaneros a los productos de la nación firmante, que los
 que pagaren los similares de cualquier otra considerada -
 como la mas favorecida. Otra cláusula, que dice que se
 cobrará a los buques mercantes los mismos derechos de to-
 nelaje, fero, puertos, que cobran a los buques nacionales.
 Todavía otra cláusula más, que dice que las mismas rebaja-
 jas, primas, concesiones que se hagan a ciertos productos,
 por el hecho de ser introducidos ó exportados por un bu-
 que con bandera nacional se tendrán por hechas a los pro-
 ductos similares que sean importados ó exportados por la
 bandera de la nación firmante". Y al referirse a las -
 interpretaciones dadas agrega: "Todas estas cláusulas, en
 conexión con el principio de la nación mas favorecida, tie-
 nen cuatro interpretaciones diferentes: La primera co-
 rresponde al señor Fisch, ministro de estado de los Esta-
 dos Unidos en 1869, quien contestando a la invitación que
 el gobierno argentino le dirigió para que los dos países
 firmasen un tratado con concesiones recíprocas, dijo que
 esto no era posible, mientras existieran todos estos trata-
 dos con la cláusula de la nación mas favorecida porque, -
 cualquier concesión que se hicieran recíprocamente los dos
 países sería reclamada en justicia por cualquiera de
 las otras naciones: según esta interpretación amplísima -
 cualquier nación que tenga esos tratados con nosotros, que

de reclamar, sin hacer concesiones análogas, aquellas que hubiéramos hecho en cambio de compensaciones. La segunda interpretación corresponde, a la suprema corte de los Estados Unidos, la cual en 1887 se ocupó de la cuestión promovida por el comercio alemán, que pretendía introducir en aquel país, libres de derechos, artículos similares a lo que la isla de Hawái introducía, resolviendo que las concesiones hechas a Hawái eran en cambio de compensaciones ó privilegios acordados por aquél gobierno a ciertos artículos norteamericanos, y que Alemania no podía en manera alguna reclamar iguales derechos, salvo que hicieran concesiones análogas: esta interpretación *comienza* ser restringida. La tercera corresponde al señor Blaine, ministro de estado de aquella nación, quien desde 1881 y hasta que se firmó el tratado Blaine Henderson con el Brasil, ha sostenido que el derecho de la nación mas favorecida no se extendía sino a las concesiones que se hicieran gratuitamente, pero de ninguna manera a las que lo fueran en cambio de ciertos favores ó privilegios, por que 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, quedaria a un lado: esta es la interpretación que aquel gobierno, durante la presidencia de Harrison, ha dado a los tratados y por eso, cuando el gobierno argentino reclamó de las ventajas que se habían dado al Brasil, manifestando que se creía con derecho a ellas a título de la nación mas 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 análogas a fin de que nuestras la-

nas fueran introducidas libres de derechos ó en ciertas -
condiciones favorables - quitándose así el pretexto con-
que no se admitía la gestión argentina - aquel gobierno
guardó completo silencio. La cuarta corresponde al prin-
cipio de derecho segun el cual donde la ley no distingue -
no se debe distinguir, y así toda nación que tenga con no-
sotros convenido el tratamiento de la nación mas favore-
cida y no tenga distingos sobre concesiones gratuitas ó -
condicionales - como por ejemplo el tratado con Portugal -
podrá reclamar los favores que nosotros hiciéramos a cual-
quier otra, hasta los mismos derechos bajos, protectores
de nuestro cabotaje, son los que deben pagar los buques -
de ultramar, por no haberse hecho distinción alguna en -
los tratados respectivos, y podría ocurrir que una nación
sin tratado con nosotros, por el hecho de que sus produ-
ctos vienen bajo una bandera amiga, reclamará un día que
esos productos entren en nuestro territorio con las fran-
quicias que hayamos acordado a otras naciones mediante -
tratados sin invocar mas que esto: estar convenido que -
los artículos que entren con la bandera de la nación que -
ha contratado con la argentina tienen la misma ventaja de
directos, las *primas*, etc. que tengan los artículos
que mueven la bandera nacional".

El senador Figueroa adhiriéndose a la idea de de-
nunciar los tratados dijo en quella época: "desde la pri-
mera época no hemos tenido un plan fijo; tampoco ha habia-
do una política económica comercial, y parece que nos hu-
biéramos inspirado en el tratado celebrado con la gran -
Bretaña, en 1825, que surgió de la necesidad de la indepen-
dencia y de nuestra presentación al mundo civilizado; pa-
star la reciprocidad ^{en la} ~~en la~~ cláusula de la nación mas favo-
recida, sin distinguir la nacionalidad, los climas, las

641
producciones, los intereses, es confundir las naciones más elementales de buen gobierno en sus relaciones económicas con los demás pueblos: puede establecerse indudablemente la reciprocidad pero solo 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 choques de intereses y es necesario defendernos.....".

De los párrafos correspondientes al senador Ygarzabal se saca como consecuencia que en esa época no había una orientación fija en la interpretación y que hasta cuando ofrecimos compensaciones a Norte América para estar en los términos de la cláusula celebrada con ella, no arribamos a nada práctico .

Las palabras del senador Figueroa confirma lo antes dicho sobre la orientación de nuestra política económica, y refuerza el argumento de denunciar los tratados por conceptos muy atendibles .

El doctor Terry en su estudio sobre los tratados argentinos, aparecido en esa época, al referirse precisamente a la cláusula inserta en ellos dice: "El último canjeado con el gobierno de Italia, (1894) contiene solamente la cláusula de la nación mas favorecida para ciudadanos, productos y buques; y así 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 mas favorecida, de manera que nada hemos cambiado desde 1825 a la fecha".

En Julio 30 de 1896 al tratarse del artículo --

2º del tratado convenido con Suecia y Noruega en el año 1835, es decir diez años después, y en el que se estipulaba la cláusula de la nación mas favorecida, en igualdad de casos y circunstancias, gratuitamente y por compensación equivalente si fué convencional, el senador Mitre dijo: "Al decir que se dan los derechos de la nación mas favorecida, se entiende cualquiera de aquellos derechos otorgados a título de reciprocidad, que no son especiales, que no entran en las generalidades del derecho público internacional. Esta es la aclaración verdadera del sentido del tratado, y bajo ese concepto votaré por él; porque no vamos a constituir una especialidad y dar derecho a ciertas naciones que son favorecidas pero por otros títulos".

El senador Figueroa se adhirió en nombre de la comisión de Negocios Constitucionales, en un todo a la aclaración y manifiesta que esa ha sido siempre la idea de la comisión.

En Diciembre de 1897, el diputado Lobos sostuvo la necesidad de la denuncia de nuestros tratados como condición previa a todo tratamiento diferencial. Esta tesis la sostuvo precisamente en ocasión de discutirse la ley de aduanas que creó las tres tarifas. (1) Según Lobos la triple tarifa importaba anticipar de parte del Poder Ejecutivo la idea de denunciar los tratados de comercio que contienen la cláusula de la nación mas favorecida, y agrega - "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".

(1) Una tarifa máxima, una mínima y una excepcional. La última aun no había sido acordada a ningún país.

"Es sabido señor presidente que puede producirse el caso de un país con tratados denunciados al que solo - aplicase la tarifa excepcional ó al que convenga conceder una facilidad para la introducción de sus artículos, y que este dé lugar a una reclamación de parte de otros con los cuales nos ligan tratados con la cláusula recordada. ¿Temeríamos que atender estas reclamaciones renunciara a las - ventajas que buscamos y confesar nuestra impotencia para - defender nuestro legítimo deseo de dar expansión a nuestro crecimiento comercial ó industrial ?

La cuestión no puede ser mas digna de consideración si se tiene en vista que es fácil demostrar que recuperando nuestra libertad de acción, con solo asegurar un intercambio comercial bien entendido con nuestros vecinos, podríamos realizar una situación aduanera propia y estable para nuestras industrias, obligados a aceptar en este momento medidas proteccionistas que para ser legítimas y - eficaces deben ser transitorias .

En una palabra, bien aplicadas las tres tarifas por nuestro gobierno, y puesto este en condiciones de proceder con liberalidad y previsión, podría acaso realizar - en Sud América, para honor suyo y para la prosperidad general, una coalición aduanera análoga a la que ha dado - fuerza y gloria desde 1833 a los estados alemanes, obteniéndose alguna vez, al favor de los intereses comerciales lo que no ha alcanzado la comunidad de razas y tradiciones en entre otros pueblos". "El Ministro de Hacienda pregunta si tal proposición tiene por intención la denuncia de los tratados, a los que el diputado Lobos contesta que sí .

El diputado Vivanco encargado de sostener el despacho de la comisión, al replicar dijo: "En mi concepto, - esta cláusula, no altera absolutamente la legislación res-

642

pectiva de los tratados de comercio, ni darían derecho, según jurisprudencia internacional, a reclamos, so protesto de que se gosa de la cláusula de la nación mas favorecida, porque siempre se trataría de un cambio de favores excepcionalmente concedidos a los productos argentinos y a otros extranjeros".

"Tengo la seguridad de que el caso se ha producido entre los Estados Unidos y la República Argentina; a propósito del tratado de comercio de aquella nación con nosotros y la vigencia de la cláusula de la nación mas favorecida se nos dijo: en cambio de favores igualmente excepcionales a los que el Brasil acaba de hacer a los Estados Unidos". (I)

El diputado Lobos contestó: "Yo no me he referido precisamente a dificultades que pudieran surgir en nuestras relaciones con Estados Unidos". "La República Argentina en el caso de Brasil que ha recordado sostuvo esto: Mr. Pitkin el año 1891, me parece, pidió liberación de derechos ó rebaja sobre los artículos norteamericanos; entonces el gobierno argentino, estando en el ministerio de relaciones exteriores el doctor Zeballos, entendió que hallándose vigente el tratado de reciprocidad comercial con el Brasil y los Estados Unidos, el gobierno argentino en virtud del tratado de comercio de 1853 podría reclamar las mismas ventajas que los Estados Unidos habían dado al Brasil, en virtud de la cláusula de la nación mas favorecida. Los Estados Unidos contestaron que las ventajas aseguradas al Brasil, y a las que este país renunció des-

.....
(I) Como nota ilustrativa diremos que al final de la exposición el diputado Vivanco se declara partidario de las denuncias de los tratados por contener cláusulas injustas.

647

pués, eran a título oneroso, es decir que correspondían a una compensación que nosotros no ofrecíamos".

"Una actitud análoga asumió el gobierno argentino con Chile entre los años 69 al 71. Se había denunciado el tratado de comercio del año 56; los hacendados de las provincias de Cuyo eran amenazados con impuestos chilenos, y el gobierno de Santiago, creyéndose muy apurado, inició negociaciones para ^{un} nuevo tratado que asegurase facilidad para la introducción por mar de productos chilenos"

"El gobierno argentino entendió que no podía acordar facilidades a Chile que otras naciones no nos pudiesen a su vez reclamar en virtud de la cláusula consabida".

"El caso no podría producirse con motivo de la tarifa excepcional ? ? Que piensa al respecto nuestro gobierno ? ? No sería conveniente la denuncia de esos tratados, inconvenientes ya en estos tiempos - aun a juicio de la libre cambista Inglaterra, que acaba de denunciar el análogo que tenía con Alemania, en obsequio del Canadá y sus industrias - y habilitar a nuestro gobierno para ^{hacer} ser una gran política comercial?"

El Ministro de Hacienda dijo que no había necesidad de denunciar los tratados porque la tarifa sería la de aplicación normal, la mínima para la cláusula de la nación mas favorecida y la excepcional para las rebajas excepcionales de las otras partes contratantes.

El diputado Gilbert con mucho acierto preguntó entonces: "cual sería la interpretación de esta disposición, para dos países que importaran el mismo artículo a la República Argentina, si se hiciera la convención con uno, teniendo con el otro un tratado con la cláusula de

la nación más favorecida ?"

Contestó el Ministro que a esa tercera nación - se le aplicaría la tarifa mínima pero que si hacía un favor equivalente al que quería obtener se podría entrar - en negociación. Y que en caso de predominar una doctrina contraria a la del Poder Ejecutivo, llegaría el caso de - denunciar los tratados .

Terminó el debate con palabras que resumían la impresión de dudas respecto al alcance de la cláusula, excepción hecha del diputado Lobos .

El año 1898, con motivo de tratarse nuevamente la aplicación de las tres tarifas y una autorización del Poder Ejecutivo, para convenir acuerdos comerciales a base de la tarifa excepcional por términos que tuvieran una duración previa de seis meses, el diputado Lobos volvió a - expresar sus juicios sobre nuestra política comercial futura y los inconvenientes de nuestros tratados con la cláusula de la nación mas favorecida. Dijo que, aparte de las razones de orden constitucional que se oponían a la celebración de esos convenios, iban tambien a encontrar inconvenientes con la aplicación de la cláusula de la nación - mas favorecida pues los hechos producidos demostraban que ese sistema no podía aplicarse sin la denuncia de los tratados y que el artículo a pesar de estar vigente del año anterior ningun resultado había dado .

En 1901 en el Mensaje remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso, se ocupa especialmente del régimen comercial argentino y de sus tratados de comercio. Sin ~~embargo~~ ^{ex} ~~embargo~~ ^{ex} presar una opinión concreta y terminante de nuestros tratados de comercio se hace eco sin embargo de las autorizadas opiniones de diplomáticos, senadores, diputados, - y ex-ministros que han deseado la libertad completa para -

legislar sobre política comercial, y que han preferido la solución de todos los problemas que ella crea a la acción de las tarifas aduaneras de máxima y mínima.

En 1904 el Ministro de Relaciones Exteriores tuvo el pensamiento de denunciar el tratado de comercio de 1883 firmado con Estados Unidos y promovió la idea también de denunciar todos los demás tratados que contenían la cláusula de la nación más favorecida. La idea no hizo camino tal vez por muerte del que la auspiciaba el doctor Manuel Quintana, en esos momentos Presidente de la República.

Con motivo del ambiente que creó la idea de denunciar los tratados, algunos hombres públicos emitieron su opinión por la prensa:

El doctor Victorino de la Plaza opinó en "La Prensa", y al referirse a la cláusula de la nación más favorecida dijo: "Así como la cláusula tiene el inconveniente de restringir, la libertad de acción, tiene la ventaja de ser en ciertos casos defensiva....."

Puede decirse, en cuanto políticamente a nuestro país se refiere, que la cláusula nos ha impuesto quizás, perjudiciales restricciones, porque nos ha impedido acordar a los Estados circunvecinos las más liberales franquicias".

Aquí, el doctor Plaza, da la razón fundamental de que la cláusula nos impide tener libertad de acción pero que tiene la ventaja de que es un tanto defensiva.

En Diciembre de 1904 el doctor Drago publicó un artículo titulado "Nación más favorecida" en el que sostuvo que no había necesidad de denunciar los tratados vigentes para desarrollar la política de concesiones recíprocas con las naciones extranjeras vecinas ó lejanas. A--

646

por el en talia en la parte del tratado argentino norteamerican-
como que el mismo en la cláusula establece el concepto de
reciprocidad equivalente; y en el fallo del juez Field con
motivo de la reclamación deducida por España y Santo Domingo
contra la anexión de derechos hecha por los Estados -
Unidos a las islas de la isla Hawái y que más adelante
deben conocer. Además también en el artículo que tam-
bien como los Estados Unidos la escala máxima y mínima de -
tarifas (como la Singley) y que dentro de una escala, sobre
todos los arreglos de reciprocidad y todas las defensas, -
sin necesidad de tener los tratados.

En el año 1903, con motivo de las rebajas aduan-
eras que el Brasil hizo a las mercancías norteamericanas, el
ministro argentino, se presentó pidiendo se acordara el ar-
tículo similar argentino iguales rebajas en virtud de la
cláusula de la nación más favorecida estipulada por ambas
naciones en un tratado de comercio.

El gobierno del Brasil por intermedio de su Minis-
tro de Relaciones Exteriores, barón de Rio Branco contestó
en el año 1903 con estos términos:

"Una nota verbal del 11 del corriente, recorrida
V. E., el interés que tendría su gobierno, desear de entre-
tecer los vínculos de amistad y de fomentar las relaciones -
de comercio entre nuestros respectivos países, en que se re-
spondiese por escrito la nota que en 20 de septiembre de
1903, con el número 23, me dirigiera el señor Corrochaga.
Esta respuesta, cito el ministerio de hacienda, yo la había
dado verbalmente al honorable profesor de V. E. con entera
franquicia, manifestándole al pasar con que el gobierno bra-
sileño no veía en la imposibilidad de atender las represen-
taciones de la República Argentina y de varios países euro-
peos, desear todos de obtener, para algunos de sus produ-

etos, favores idénticos a los que habíamos concedido a cierto artículo de exportación americana. En la citada nota el señor Gorostiaga, reclamó para las harinas argentinas - la reducción del 20 % de derechos que el decreto 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 de 7 de Marzo de 1856, por el cual cada una de las dos partes contratantes, el Brasil y la Argentina, se obliga 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, desearán poner al comercio y navegación de sus respectivos países sobre la base de una perfecta igualdad y de la recíproca reciprocidad, conviene 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 ó inmunidades, , ya concedidos ó que fueren en el futuro concedidas a nación más favorecida: gratuitamente si la concesión en favor de la otra parte fuere gratuita y con la misma compensación, si la concesión fuese condicional".

"No fué gratuita ó p 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 brasileiros, como el café, el cacao, la goma y reciben con entera exención de derechos esos y muchos - otros artículos de nuestra exportación. En el año fiscal de 1905 a 1906, importa mercaderías brasileiras, de la 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. I

Las facilidades de entrada y de consumo que la tarifa americana nos ofrece ya y que la producción agrícola é industrial del Brasil no encuentra en tan gran escala en ningun otro país, hacen perfectamente explicable los favores hechos por el gobierno brasilero 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 tornar siempre extensivos al Brasil los favores que haga a otras naciones.

El tabaco del Paraguay paga desde algun tiempo en las aduanas argentinas, por kilo 8 centavos de tasa ordinaria y 12 de especifica, é 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 representa mas del 81 % 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 17.3/10; a la Gran Bretaña excluida 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~~ 3 1/5. Los derechos de entrada, por 100 kilos de café en la Gran Bretaña, son de 36 francos y 50 céntimos; en Alemania de 50; y en la Argentina de 75 francos".

"Todos los mencionados países europeos, y otros aun, nos pidieron reducción de derechos, para algunos de -

sus artículos de exportación. La Bélgica y la Holanda hicieron notar la circunstancia de ser grandes mercados de café brasileiro y la muy importante de que como los Estados Unidos recibían ese producto libres 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 supresión total de derecho, para que pudiéramos hacer sacrificios de renta concediéndoles favores semejantes a los que obtuvo el gobierno americano. Era necesario que a mas de entrada libre tuviésemos nuestros productos consumo que a lo menos se aproximase un poco al que encontraran 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 mas nuestras relaciones de vecindad, y se desenvuelvan tanto cuanto, sea posible las de comercio, el presidente me autorizó para declarar a V.H. que si su gobierno estuviera dispuesto a suprimir cualquier derecho de entrada sobre el café, yerba-mate, y algunos otros artículos de exportación brasileira, tendríamos el mayor placer de entrar en el estudio de algun 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 3.805.123 y 3.172.714; de la República Argentina 2 3.506.982 y 3.630.709. Fuéase 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 nos pidieron favores comerciales. En cuanto a las harinas argentinas, su importación en el Brasil ha tenido un crecimiento rápido y constante".

En 1912 el Gobierno Argentino sostuvo la teoría norteamericana a propósito de una reclamación de Bélgica sobre franquicias al ganado argentino con determinados países limítrofes y que esta nación consideraba las - eran exclusivas por los términos del tratado, con cláusula de la nación más favorecida, estipulado en el año - 1905 .

El Ministro Bosch elevó una comunicación al - Ministro Belga en ésta, haciéndole saber que el gobierno sostenía el concepto oneroso de la cláusula de acuerdo con la equidad, pues de no ser así, esa tercera potencia aventajaría a la de la cláusula por cuanto obtendría 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 libre cambista por que así le convenía a sus intereses y no para favorecer los - intereses argentinos - Que no se desconocía la interpreta

ción 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 - Italo-Suizo de 1904, - menciona la franquicia a los países limítrofes lo mismo - que en el tratado entre Francia y Canadá de 1910".

El tratado celebrado con Bélgica, que no fué - aprobado por el Congreso, no expresaba la condicionalidad de la cláusula en la forma expresada por nuestro ministro y precisamente cuando se hizo una nueva revisión de sus artículos el director de la División Comercio é Industrias aconsejó en un informe elevado al superior, que convenía establecer en la cláusula la interpretación norteamericana que hace extensivos los favores de esa cláusula a título gratuito cuando así se hubiere concedido a otra nación, ó por compensación equivalente si la concesión fué condicional, porque esa era evidentemente la interpretación racional.

El 8 de Julio de 1916, el Gobierno Argentino - concierda un tratado de libre cambio con la República del Paraguay - En Noviembre 1º 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, 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 del -

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 1894".

"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".

Al hacer la reseña histórica de la cláusula de la nación más favorecida y de los casos en que ellas dió motivos de interpretación, hemos resado conceptos que nos proponemos hacerlos constar *con más claridad*.

Las naciones europeas en general han interpretado el concepto de la cláusula de la nación más favorecida, en sus términos absolutos, es decir que por ella conviene las partes contratantes en que todas las materias relativas al comercio y navegación, cualquier privilegio, favor ó inmunidad que una de ellas haya concedido ó conceda en adelante a ciudadanos ó súbditos de cualquier otro Estado, se hará extensiva a los ciudadanos ó súbditos de la otra parte contratante. Y los tratados celebrados entre ellas en su mayoría ha sido estipulados, sin ninguna otra condición. Muy raras fueron aquellos tratados en que se ligaba el alcance de la cláusula a una tarifa aduanera determinada. Y esos mismos tratados en su mayor parte fueron de vida precaria y tuvieron que denunciarse, precisamente -

por las serias dificultades que ofrecía el juego de la cláusula y de las tarifas en su aplicación a las distintas naciones contratantes. (I)

El concepto norteamericano de la cláusula de la nación más favorecida, es una modalidad nueva. La estipulación de una reciprocidad a título oneroso cambia el alcance de la cláusula, de sus términos absolutos, a términos relativos y condicionales. Y aquí conviene una disgresión: cuando las naciones europeas crearon el concepto absoluto de la cláusula mucha razón tuvieron sus iniciadores. Atravesaban esas naciones, dice Ives Guyot, periodos de crudas luchas tarifarias y con la celebración de tratados comerciales que contenían la cláusula pretendieron mover esas bruscas oscilaciones del proteccionismo, franear las pretensiones excesivas y crear cierto estado de solidaridad necesario para el desarrollo y orientación de las industrias.

Norte América tenía otro punto de vista cuando introdujo en sus tratados la cláusula de la reciprocidad condicional. Era un país en potente desarrollo comercial: su punto de vista, era su propio crecimiento y expansión y no quería por tanto concertar una cláusula que tenía que ir en detrimento de sus propios intereses.

? Por qué motivo Estados Unidos, iba a comprometerse a hacer concesiones a Austria, Alemania, Italia, España, por ejemplo, por el solo hecho de que hizo concesiones a Canadá a Méjico ó a Cuba ?? En virtud de qué fundamentos económicos, Estados Unidos iba a dejar introducir el azúcar de Alemania en las mismas condiciones que de la isla Hawai, cuando su verdadero interés económico y político estaba en su vinculación estrecha con los intereses de la isla ? Es verdad que anteriormente dijimos que tal como debía interpretarse el tratado de Alemania con Estados Unidos, -

este acordaba derechos a la primera y que por tanto la segunda tuvo que valerse de una interpretación forzada para sanjar la dificultad que se le presentaba debido al convenio. Pero en este caso por reatituir en el procedimiento - Estados Unidos denunciar el tratado que ya no se adaptaba a sus intereses y doctrina económica, y afirmar más su personalidad moral, sin temores de fomentar hostilidades, y - en el caso de fomentarias no hubieran sido de mayores proporciones que las que creó en la misma Alemania y especialmente en el parlamento con la interpretación abusiva de la cláusula.

Hemos visto también que Alemania a pesar del tratado de Francofort, que contiene en su artículo 11 la cláusula en términos absolutos, ha aludido sus alcances - por medio de la especificación de sus tarifas aduaneras - que establecen distinciones cuyo único alcance es colocar en nivel inferior de competencia al artículo francés, con el similar suizo, ó italiano, conagrando así una evidente injusticia.

Norte América trató de acogerse a los términos de la cláusula estipulada en el tratado con Alemania el año 1828, cuando sus intereses le hicieron ver la necesidad de colocar ciertos productos en igualdad de condiciones al similar ruso en el mercado alemán.

Esta misma nación se opuso terminantemente a extender las concesiones que se estipularon por el tratado celebrado con Canadá, a Inglaterra y demás naciones con quienes aquella tenía tratados con la cláusula de la nación más favorecida.

Situaciones análogas se han presentado y se presentan para nuestro país. El caso del Brasil en el pas-

do y el del Paraguay en el presente merecen nuestra atención .

La nota enviada por el Barón de Rio Branco a nuestra cancillería presenta a primera vista argumentos muy seductores hasta el punto de hacer creer que la cláusula que teníamos estipulada con el Brasil por el tratado de 1856 no podía ser invocada con éxito en defensa de nuestros intereses .

El Brasil por la nota mencionada fundamenta su intención de no acordar las rebajas tarifarias hechas a Estados Unidos por dos razones principales : 1ª Que Estados Unidos acordó a ciertos productos brasileiros rebajas que no fueron acordadas por la Argentina y que siendo la cláusula de reciprocidad condicional debía nuestro país hacer concesiones equivalentes para hallarse en igualdad de condición de Estados Unidos; 2ª que siendo Norte América el estado que consumía el 80 % de su exportación le interesaba mantener en condiciones ventajosas ese mercado.

Haciendo nuestro, argumentos que el profesor doctor Lopez vertió en sus lecciones diremos que Norte América no acordó semejante franquicia 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 .

El argumento del que el mayor comercio fuera suficiente pretexto para otorgar tratamiento preferencial no es convincente para modificar la interpretación de la 3ª cláusula, cuando razones de esa especie se han tenido en cuenta al ser ellas insertas en un tratado de comercio .

Y si el Brasil interpretando con fidelidad .

los términos de nuestro tratado, hubiera tenido de parte de Norte América la aplicación de una tarifa diferencial hubiese solucionado el conflicto procediendo a su denuncia ó revisión - Era por lo menos ^{el} procedimiento más correcto .

Citamos estos casos para establecer el criterio que se tiene en la aplicación de la cláusula en los casos concretos .

La nota presentada por el ministro de la Gran - Bretaña a raíz del tratado celebrado con el Paraguay crea una situación delicada al Gobierno Argentino, porque de interpretar fielmente los términos del artículo IV del tratado suscripto el año 1825 veremos que los favores que se acuerdan al Paraguay se deben hacer extensivos a Inglaterra .

El artículo IV dice :

Art. 4º.- No se impondrán ningunos otros ni mayores derechos a la importación en los territorios de S.M. B. de cualquiera de los artículos de producción, cultivo ó fabricación de las Provincias Unidas del Rio de la Plata; y no se impondrán ningunos otros ni mayores derechos a la importación en las dichas Provincias Unidas de cualesquiera de los artículos de producción, cultivos ó fabricación de los dominios de S.M.B., que lo que se paguen ó en adelante se pagaren por los mismos artículos, siendo de producción, cultivo ó fabricación de cualquiera otro país extranjero, ni tampoco se impondrá ningunos otros ni mayores derechos en los territorios ó dominios de cada una de las Partes Contratantes a la extracción de cualquier artículo en los territorios ó dominios de la otra, que aquellos que se pagan ó en adelante se pagaren -

a la extracción de iguales artículos a cualquiera otro país extranjero. El tampoco se impedirá prohibición alguna a la extracción ó introducción de cualquier artículo de producción, cultivo ó fabricación de los dominios de S. M. R. ó de las Provincias Unidas a ellas, ó desde las dichas Provincias Unidas que no comprendiere igualmente a todas las otras naciones".

Como se ve, en él ^{no} se establece ninguna condicion-
lidad y por tanto Inglaterra pueda invocar con ventajas las
disposiciones de este artículo. Pero es conveniente desde
el punto de vista de los intereses económicos argentinos -
otorgar las mismas ventajas que se acuerden a las naciones
limitrofes, a Inglaterra, a Francia y demás naciones euro-
peas con quienes tenemos suscripta la cláusula ?

La respuesta sin duda alguna es negativa. Nuestro
país ha llegado a un estado de adelanto económico que lo -
obliga a velar seriamente su futuro desenvolvimiento. Es la
nación sudamericana más adelantada; su expansión comercial
ó industrial tendrá que realizarse dentro del país y en las
zonas vecinas. Sus necesidades futuras serán los países lín-
tes - Estos algunos con más retardo, nuestra misma evolución
y las necesidades de consumo que en ellos se desarrollan -
las tendremos que proveer, como nos han proveído y nos irán
proveyendo las naciones europeas hasta que se complete nu-
estro desarrollo .

X Es tiempo ya que nuestra política fiscal cambie -
de orientación. Nuestras actuales aduanas no deban ser el
recorrido por el río de lágrimas de nuestros presupuestos - Ha -
llegado la hora en que nuestra política tarifaria asuma el
papel activo, de proporcionar ayuda a las industrias nacio-
nes en condiciones de desarrollo en nuestro suelo y de faci-
litar el abaratamiento de todos los artículos que no pue-
mos producir .

Debemos asemejarnos en nuestra política comercial a la seguida por Norte América desde el año 1890 en adelante que renunció a la celebración de tratados que pudieran limitar el derecho del libre juego de sus tarifas y ejercitándolas a esta en el sentido del mayor beneficio que pudiera aparejar al crecimiento de sus industrias . El ejemplo norteamericano es concluyente: no ha necesitado de los tratados de comercio para completar su desarrollo y ^{con} ~~es~~ los únicos países que se ha limitado a suscribir son con los vecinos porque también allí está el porvenir de su expansión económica .

(Ver nota de Sherman)

Desde el punto de vista argentino podríamos decir que los tratados no han aportado ventajas económicas; en su libro "Comentario de los Tratados de Comercio Argentino" el señor Ricardo Pillado, partidario sin embargo de la cláusula, tal vez por tener la misma ilusión que sobre ella tenía su partidario de ideas Cobden, lo demuestra concluyentemente. (I) Y no podría ser en otra forma porque dada la naturaleza de los productos de primera necesidad que exportamos, no se ha necesitado para su desarrollo, someterlos a disposiciones determinadas . Nuestros productos se han impuesto en el mercado del mundo porque ~~en~~ ^{en} sí llevan el poder de satisfacer lo indispensable: la alimentación .

La tarifa máxima nunca ha sido aplicada - Nos hemos limitado en nuestra acción, interpretando que la tarifa mínima equivalía al tratamiento de nación más favorecida, y ha llegado el momento como dice el profesor doctor Lopez que "esa cláusula no nos ha permitido en

(I) Ver pag. 106 - 107 y siguientes .

los casos de exportación de animales y carnes a Francia y Alemania y extrato de quebracho a esta última, de ejercer una política de defensa práctica, que hubiera sido de resultados inmediatos y eficaces"; como lo fué, agregamos, el caso con Francia el año 1892 que debido a la presión tarifaria obtuvimos una convención que nos libró del absurdo tratado de 1853 por el cual la cláusula de la nación más favorecida, era unilateral, es decir acordaba derechos únicamente a esa nación.

Con nuestro sistema tarifario se ha querido tal vez imitar los sistemas francés y norteamericano pero equivocadamente. En Francia, por imperio de la ley se aplica la tarifa máxima, y la mínima es aplicada a los países que gestionan su aplicación por medio de convenciones de tal suerte que en esa forma concede franquicias a condición de que tal derecho de importación ó exportación se modifique.

Norte América hace también concesiones a los países que la gestionan previa demostración de que a los productos norteamericanos no se le aplican derechos diferenciales.

De lo expuesto, por los ministros argentinos en el parlamento, ó en notas de la cancillería, por los diputados ó senadores en ocasión de celebrarse ^{tratados} ó discutirse la aplicación de tarifas aduaneras, por escritores que han dedicado a estos estudios artículos en revistas, libros y en la prensa y que reseñamos en su oportunidad, podemos expresar claramente, que no existe una interpretación argentina de la cláusula, y que más bien ha sido consignada de acuerdo a la interpretación de los negociadores.

De haberse afirmado a la interpretación norteamericana no hubiera dejado subsistentes los tratados vigentes con Inglaterra, Francia y Bélgica, ni tampoco hubiera introducido modalidades como las establecidas en los últimos celebrados con el Japón y Rusia por ejemplo, que excluyen del derecho extensivo de la cláusula a los países limítrofes.

En los últimos tiempos más bien la orientación de nuestros cuerpos políticos tiende a definirse hacia un tratamiento preferencial a los países hermanos.

¿Que actitud se asumirá ante el caso planteado por Inglaterra a propósito del tratado con el Paraguay? Declararnos partidarios de la teoría norteamericana a pesar del concepto amplio y absoluto de la cláusula suscripta con Inglaterra? De ningún modo, porque si bien es cierto que para los intereses económicos de nuestro país conviene acordar franquicias al Paraguay sin hacer extensivas a Inglaterra, hay de por medio un tratado concebido en términos absolutos, que consecuente con su proceder honroso en las cuestiones internacionales el gobierno argentino sabrá respetarlo.

No cabe otra solución que la denuncia del tratado, porque tampoco es posible continuar sujeto a la vigencia de tratamientos que en otra época tuvieron su razón de ser, pero que en la actualidad no conducen a finalidades justas y equitativas.

Hay importantes intereses económicos para nuestra política económica futura que están en oposición a compromisos jurídicos vigentes.

La guerra europea crea una situación de nerviosa expectativa - Las naciones aliadas han reunido en parte su futura política económica en el congreso cele-

brado en París el 14 de Junio de 1916 y que se traduce en estos términos: 1º Tarifas aduaneras muy baja para la - Gran Bretaña y los aliados con sus colonias; 2º tarifas - menos bajas entre los aliados; 3º tarifas menos favora- bles para los neutrales; 4º tarifas prohibitivas para los enemigos .(I)

Estamos pues en la situación de ser tratados - en el futuro con tarifas menos favorablesmy en tal caso - es posible continuar con los tratados vigentes que ningun- na facilidad nos ofrece para defendernos de tal situación ? Porque debe tenerse muy presente que los términos de la - cláusula no van a tener valores para las naciones aliadas dada la resolución de adoptar nuevos tratamientos. En la práctica los términos de la cláusula serán letra muerta - é inútil todo reclamo que por notas pudiéramos hacer. No cabe pues otra solución que denunciarlos y quedar en com- pleta libertad de acción para que podamos tener también - un papel activo en la futura contienda .

Chile denunció sus tratados con Alemania, Bél- gica, Colombia, Francia, Inglaterra é Italia, porque abu- zaba la idea de prestar preferente atención al desenvol- vimiento de las relaciones económica 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, li- gado nuestro país a varias de las naciones de Europa, por tratados de comercio en algunos de los cuales se consigna la cláusula de la nación más favorecida, no había posibi- lidad de conceder favores aduaneros a los productos de los países de América sin que los mismos beneficios -----

(I) Ver conferencia Dr. Araya - R. de C. Económicas -
 Noviembre 1917

se hicieran extensivos a los productos similares de aquellas".

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

¿Porque no colocarnos en esa misma situación, - en momentos que nuestra vida de relación debe ser lo más estrecha posible?

Además tenemos un tratado con Alemania el que con toda seguridad no será denunciado por su gobierno, porque como se encontrará colocada en la situación de competidora de todos los aliados de artículos similares buscará no perder por los menos la situación que tenía con nosotros antes de la guerra; y nuestras circunstancias no son las mismas. Después de la guerra las naciones en lucha tendrán que compensar en gran parte sus enormes gastos - produciendo y vendiendo mucho. Sus mismos mercados no serán suficientes para la oferta, y tendrán por tanto que hacer afluir sus artículos a otros puntos del globo que como el sudamericano especialmente ofrecen grandes perspectivas de consumo. Y nuestro mercado como ningún otro tendrá gran preferencia por su crecimiento de población y riquezas.

Si en la presente contienda Alemania es vencida, perderá seguramente sus colonias, y su excedente de hombres y productos tendrán que derivarse hacia regiones como la nuestra que escapan al control económico-comercial de sus enemigos. Y en tal caso vamos a mantener la cláusula de la nación más favorecida, lesionando posiblemente intereses de los aliados? El solo hecho de plantear en

estos términos el problema, el más elemental razonamiento conduce a concebir inmediatamente la idea de encontrarnos libres de todos los compromisos que la cláusula nos pueda crear y proceder por tanto de acuerdo a las nuevas situaciones creadas y siempre desde el punto de vista argentino - Y esa sería la mejor solución .

El momento presente es el más oportuno que se haya presentado .

La guerra europea traerá grandes cambios en el orden económico y comercial - El tratamiento que se acordaban las naciones antes de la guerra ya sea por tratados ó tarifas aduaneras, se modificará .

Los compromisos existentes responderán por tanto a un periodo de vinculación económica extinguida, las corrientes de intercambio se encausarán en un nuevo orden de cosas que estará dependiendo de las situaciones a crearse. Se impone pues un exceso de previsión para afrontar la futura lucha económica. Y de buen criterio será desligarnos de los tratados de comercio vigentes que tan gran anarquía ofrecen entre sí y que en futura cuestión nos ocasionarán conflictos de interpretación diversa a causa de la redacción de la cláusula de la nación más favorecida inserta en ellos .

Terminamos la presente tarea afirmando :

- 1º- Que los tratados de comercio celebrados por nuestro país son en su mayoría arcaicos y crean situaciones que contrarían los actuales intereses económicos del país .
- 2º- Que todos ellos han sido suscriptos sin tener por base una orientación determinada de política económica; de allí que en algunos tengamos la cláusula de la nación -

más favorecida concebida en términos absolutos, en otros la cláusula de la reciprocidad condicional y en otros - ésta última con excepciones para los países vecinos .

3^a- Que urge, dado los momentos por que atravesamos, estrechar en la forma más liberal posible, nuestro acercamiento con los países limítrofes a fin de dar salida fácil a nuestros productos naturales y a los de nuestra industria incipiente buscando con el desarrollo de ésta, el comienzo de nuestro crecimiento integral .

4^a- Que es oportuno denunciar los tratados existentes para que el país se halle desligado de sus viejos compromisos y pueda abanzar con entera libertad y en forma activa su futura política económica .

Buenos Aires Septiembre 30 de 1918

Francisco M. Alvarez

Vicente Lopez 1856

ANTOKOLETZ DANIEL : Política aduanera argentina en sus relaciones con la economía política nacional y el derecho de gentes - Revista de Derecho, Historia y Letras - año 1908 .

ANTECEDENTES Y PUBLICACIONES SOBRE EL RANGO DE LA NACIÓN MAS FAVORECIDA : Digesto del Ministerio de Relaciones

BOITEAU P Exteriores 1825 - 1900 -

CABE MIGUEL : "Los Tasitos de Commerce".

Cláusula - cantidades y otros instrumentos de tortura - "La Prensa" 29 de Agosto de 1897 .

CAVARETTA GIUSEPPE : La Cláusula della Nazione Più Favoreta .

DRAGO LUIS MARIA : Nación más Favorecida - Significado de la cláusula - Artículos publicados en "La Nación" - Diciembre de 1904 -

DEBATES

: Cámara de Senadores año 1894 - Tratado con Italia .

" Cámara de Diputados " 1894 - Tratado con Italia .

" Cámara de Diputados " 1897 - Tarifas aduaneras .

FOIGNET RENE

: Derecho Internacional Público .

FONTANA RUSSO

: Politique Commerciale .

GARCIA MEROU

: Estudios Americanos .

GUESALAGA ALEJANDRO : Estudio de los Tratados de Comercio .

GRASSI YTALO LUIS : El futuro régimen aduanero europeo.

Revista de Ciencias Económicas.

GIDE CHARLES : Curso de Economía Política.

YVES GUYOT : El Comercio y Los Comerciantes.

YNANDI L. : Preparación a los Tratados de Comercio. "Corriere della Sera" Enero 1911

LOPEZ VICENTE FIDEL: Los Tratados de Comercio en nuestra política comercial.
Revista de Ciencias Económicas.

"LA PRENSA" : Política Comercial - Noviembre 2 de 1904 -
" : Tratados de Comercio " 28 " 1904 -
" : La Nación más favorecida - Diciembre 5 de 1904 -
" : Política Comercial - Diciembre 7 de 1904 -

MEMORIAS DE R. EXTERIORES : Año 1892 - Casos con Francia 1891 - 1892 - y con Estados Unidos de Amér.

MENSAJE DEL P. EJECUTIVO : Diario de Sesiones, Cámara de Diputados - año 1901 - Tome II-.

PALOMEQUE A. : Nuestros Tratados de Comercio y la Cláusula de la nación más favorecida - (Documentos diplomáticos y consulares - Boletín del M. de R. Exteriores - Tome II-.)

PILLADO R. : Estudio sobre el comercio argentino
" : La Cláusula de la nación más favorecida.
" : Política comercial argentina -

PLAZA V. de la : Tratados de Comercio - Reportajes - de "La Prensa" de 8 y 9 de Diciembre de 1904 -

QUESADA PACHECO : La Cláusula de la Nación Más Favorecida - (Tesis).

RELACIONES EXTERIORES/ MINISTERIO : Expedientes sobre Tratados de libre cambio con el "Paraguay" -

28
SUAREZ JOSE LEON : Lecciones de Derecho Internacional.

Apuntes del Centro de Estudiantes -
de Ciencias Económicas . (667)

SARMIENTO LASPIUR : La denuncia del tratado de comercio

con Inglaterra - Revista de Ciencias
Económicas .

" *La cultura de...*
SCHERRER : Historia del comercio - Tomo II-.

TERRY : Tratados de Comercio - Revista "La

Biblioteca" N° 2 -.