

LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

W

APUNTACIONES

por

ENRIQUE OLAYA HERRERA

Ministro de Colombia en los Estados
Unidos de America

WASHINGTON, D. C.

1926

SUMARIO.

	Página:
RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	5
LA POLITICA COMERCIAL.....	14
TRATADOS DE COMERCIO.....	31
LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA	44
OBJECIONES A LA CLAUSULA Y DEFENSA DE ELLA.....	65
POLITICA EUROPEA EN RELACION CON LA CLAUSULA	80
LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA CLAUSULA.....	102
LA CLAUSULA EN LA AMERICA LATINA	122
LA RECIPROCIDAD COMERCIAL Y LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS...	155
EL FUTURO DE LA CLAUSULA.....	162

ERRATA.

Página 77, línea 3, dice: banco importador, léase: banco importador.
 Página 93, línea 16, dice: España, léase: Gran Bretaña.

LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

'8'

APUNTACIONES
por
ENRIQUE OLAYA HERRERA
Ministro de Colombia en los Estados
Unidos de America

WASHINGTON, D. C.

1926

BANCO DE LA REPUBLICA
BIBLIOTECA LUIS - ANGEL ARANGO
FOTOCOPIADO

RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

El aspecto económico y comercial de las relaciones internacionales no solo mantuvo su importancia durante la guerra que de 1914 a 1918 comprometió a casi todos los Estados del mundo, sino que pasada ella cobró mayor fuerza, siendo factor capital en todos los acuerdos que han venido celebrándose luego para regularizar la actividad pacífica de los pueblos.

Aun en medio de la guerra fue materia de consideración para uno y otro de los grupos beligerantes, cual sería la política comercial que en lo sucesivo resguardara mejor sus intereses económicos. Los Aliados en las varias conferencias celebradas durante el conflicto, sentaron ciertos principios generales, sobre los cuales se proponían desarrollar sus mutuas relaciones y el trato que hubieran de dar a las Potencias enemigas. El desarrollo de los acontecimientos no ha seguido exactamente el curso que entonces se preveía y el

ajuste del intercambio comercial entre las Naciones europeas, ha demandado y demanda todavía, largas discusiones, en las que han cobrado nueva vida los debates y estudios sobre proteccionismo y libre cambio, tratados de comercio, principios de reciprocidad, cláusula de la Nación más favorecida y otros puntos sobre los cuales reposa el desenvolvimiento de la vida económica de los pueblos. La frase de Millerand "*Les intérêts économiques mènent le monde*" ha tenido nuevas y definitivas confirmaciones.

La conclusión de un Tratado de comercio ha sido materia de largas conferencias entre los representantes de Francia y Alemania, sin poder llegar a un resultado definitivo. El principio del tratamiento mutuo de la Nación más favorecida que Alemania hizo incorporar en el Tratado de Franckfort en 1871, cedió el puesto al del tratamiento unilateral en favor de Francia y sus Aliados, que estos impusieron en el Tratado de Versalles por un término limitado de años. Como ese régimen tenía un carácter transitorio, los dos Gobiernos han querido hallar el sistema permanente que regule sus relaciones comerciales, pero sin lograrlo.

En 1924 quedaron establecidas las líneas generales de un *modus vivendi* en un cambio de notas entre M. Raynaldy, entonces Ministro de Comercio de Francia y M. Trendelenburg, Jefe de la Delegación Alemana encargada de negociar los respectivos convenios.

La Gran Bretaña ha tenido ante si el problema de sus relaciones comerciales con las colonias. Los hombres de negocios de Inglaterra han buscado y fundado grandes esperanzas en una política de preferencia imperial que, recibiendo suficiente apoyo de los Dominios Británicos, libre al comercio inglés de la depresión de que ha venido sufriendo. Tal política de preferencia imperial no ha sido acogida consecuentemente en todas las colonias, algunas de las cuales tienden a buscar relaciones de comercio con otros países distintos de Inglaterra, por medio de convenios de reciprocidad sobre la base del tratamiento de la Nación más favorecida.

Alemania, por forzosa consecuencia de su vencimiento en la guerra, ha tenido menos libertad para reconstituir su política comercial. Los Tratados que hayan de regular normalmente su intercambio con otros países se hallan

todavía en un período de discusión, salvo el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con los Estados Unidos suscrito en 1924, aprobado por el Senado americano en el mismo año y por el Reichstag en agosto de 1925. Tratado que se funda sobre el tratamiento incondicional de la Nación más favorecida, y el suscrito con el Gobierno de los Soviets que reconoce el mismo principio. Pero si no ha sido posible para el Gobierno de Berlin llegar con las principales Naciones a pactos de comercio que regulen definitivamente la situación que la guerra destruyó, sí ha adoptado en materia de tarifas, preceptos destinados a tener su repercusión sobre los acuerdos en proyecto. La nueva tarifa, aprobada en agosto de 1925, reemplaza la que estuvo en vigor durante 23 años y fue adoptada por el Reichstag, después de uno de los debates mas tempestuosos del Parlamento Alemán. La tarifa es esencialmente protectora de los intereses agrarios e industriales. En lo que se refiere a la importación de artículos alimenticios, es considerada como una concesión a los poderosos grupos agrarios en cambio del apoyo que han prestado al Gobierno. Ese gravamen fue combatido

reciamente por los socialistas y comunistas que lo reputan inamistoso para los intereses de las clases obreras industriales que de otro modo se habrían beneficiado de la competencia extranjera.

Por muchas razones han sido los Estados Unidos los que se han hallado con mayor libertad de acción para reconstituir su política económica y comercial. Como resultado del triunfo del Partido Republicano en las elecciones de 1920, el Congreso de 1922 aprobó la tarifa Dingley, acentuadamente proteccionista y considerada por los expertos como la que más altos derechos ha impuesto a la importación de artículos que puedan considerarse competidores de las industrias americanas. En lo que se refiere a los Tratados de Comercio, la nueva tarifa, en su parte correspondiente, sigue los lineamientos del siguiente principio cuya adopción recomendó la Comisión de Tarifa en su informe al Congreso de los Estados Unidos, en diciembre de 1918:

“Cualquier política aduanera de los Estados Unidos debe tener por objeto, de un lado, el prevenir distinciones y asegurar igualdad de tratamiento para el comercio americano y los

ciudadanos americanos, y de otro lado, la franca oferta de la misma igualdad de tratamiento a todos los países que ofrezcan reciprocidad en el mismo espíritu y para el mismo efecto. Los Estados Unidos no pedirán favores especiales ni los concederán. Ejerce sus poderes e impondrá sus penas no con el propósito de asegurar excepciones en su favor sino para impedir excepciones en su contra.”

La doctrina contenida en el anterior concepto de la Comisión de Tarifas es la que ha obtenido consagración por el Gobierno de los Estados Unidos, al cambiar, en la forma que veremos en parte posterior de este estudio, su tradicional política en materia de tratamiento de la Nación más favorecida, adoptando el principio incondicional en vez del condicional que hasta 1922 había sido la norma, casi sin excepción, de los Tratados americanos y la jurisprudencia de las Cortes de los Estados Unidos.

Actividad no menos importante en materia de tarifas aduaneras y de Tratados de comercio, han desarrollado la mayor parte de las Repúblicas de la América Latina. Un movimiento muy general hacia el proteccionismo se ha

marcado en los proyectos de revisión de tarifas aduaneras.

Veamos algunos.

El Gobierno de Cuba aprobó, para entrar en vigor en julio de 1925, un aumento de 10 por 100 sobre la importación de artículos de lujo y uno de 3% sobre la de otras mercaderías. Una tendencia de revisión del arancel cubano, en un sentido proteccionista, ha venido encontrando apoyo en Cuba en importantes instituciones que se ocupan de estudios económicos.

En diciembre de 1925, el Ministerio de Hacienda de Chile nombró una Comisión de Tarifas encargada de estudiar las reformas aduaneras que convenga introducir, y tal Comisión acaba de presentar un proyecto de arancel cuyo propósito esencial es el de proteger las industrias nacionales y procurar una mayor entrada fiscal.

El Gobierno de Colombia ha emprendido por medio de un reputado experto, el Sr. Hausermann, la revisión general de su tarifa aduanera, que según las publicaciones hechas reposará sobre los siguientes principios:

PRIMERO. Las materias indispensables

para las industrias locales y la agricultura serán gravadas lo más bajo posible.

SEGUNDO. Los objetos necesarios para la vida lo mismo que los anteriores.

TERCERO. Las cosas o artículos de lujo serán sometidos a los gravámenes mas subidos.

CUARTO. Allí donde cierta protección de la industria y de la agricultura sea aconsejada, los derechos deben ser señalados en conformidad.

Hechos análogos pueden señalarse en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela. La causa principal de estas medidas se explica por el establecimiento de industrias manufactureras en la mayor parte de los países latinoamericanos. Los exportadores americanos han expresado sus temores de que las nuevas tarifas afecten el comercio entre los Estados Unidos y las Naciones suramericanas, pero en ningún caso se ha visto propósito de hacer distinción contraria a las importaciones de los Estados Unidos, los cuales mantienen una alta proporción que en Colombia, por ejemplo, alcanza el 45% del total de las importaciones, en Argentina el 20%, en Brasil el 22%, en Chile el 26%, según las estadísticas

recientemente publicadas por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos. El desarrollo industrial que empiezan a adquirir los países suramericanos, los hace, en cambio, ser compradores en proporción cada día mayor de maquinaria en los Estados Unidos: según recientes estadísticas el 35 por ciento de la producción americana en tal línea, es vendida a las Naciones latinoamericanas.

El anterior recuento de las actividades de los diferentes Gobiernos para fijar las normas de su política económica, muestra que ahora más que nunca, este ramo de las relaciones internacionales ha cobrado una importancia tal que cada uno de los elementos que lo integran debe ser materia de cuidadosa atención y detallado estudio.

LA POLITICA COMERCIAL.

Con el nombre de política comercial designan los autores aquella parte de la acción gubernamental que obrando sobre el comercio exterior impulsa la producción hacia las formas que se consideren más propicias para el desarrollo económico de un país. En su adopción y desarrollo juegan papel tres factores: a) el económico, b) el financiero, c) el político.

El primero está constituido por las especiales conveniencias de la producción y por el modo como obran en cada país las fuerzas que la determinan, creando conflictos, alianzas y exclusiones. Ese aspecto del problema busca solución en una de las dos teorías conocidas con el nombre de proteccionismo y libre cambio. El predominio de estas Escuelas de política comercial ha sido alternativo en la historia de los pueblos, y su auge o su declinación obedecen a exigencias creadas por el grado de desarrollo industrial y agrícola de cada colectividad. A mediados del siglo XIX, el libre cambio cobró grandes ventajas y logró implantarse en los principales Estados europeos. Después, y en

todo el curso del siglo XX, asistimos a una marcada reacción en favor del proteccionismo que procura favorecer y estimular las industrias nativas, cerrando en absoluto el campo al competidor extranjero o creándole circunstancias que lo desalojen del mercado.

Cuando el factor económico domina en la negociación de un Tratado de comercio, el acuerdo, como es natural, resulta más difícil y complicado entre países de producción similar y se facilita por el contrario cuando la de uno de los Estados que negocia complementa la del otro. Los Tratados comerciales entre los países industriales europeos y los agrícolas suramericanos v. gr. encuentran más fácilmente campo de común conveniencia. Cosa igual podría observarse respecto a la política comercial entre los Estados Unidos y algunos de los países de la América latina, sobre cuyas divergencias, cuando han surgido, puede anticiparse que han provenido de una apreciación errónea del factor económico, rectificada en los últimos tiempos mediante más profundos estudios del problema.

El aspecto financiero de la política comercial adquiere con frecuencia un poder casi decisivo.

Los impuestos aduaneros son creados, como regla general, para atender a necesidades de orden fiscal y los Gobiernos—con razón o sin ella—tienden a colocar esa consideración sobre las extrictamente económicas. Leroy-Beaulieu hace notar que en los países de poca variedad en el clima y en la producción, el régimen proteccionista es un medio de percibir los impuestos más que un procedimiento para obrar sobre la producción.

Los casos en que vemos jugar papel preponderante al factor fiscal son muy numerosos y se extienden por dondequiera.

En los Estados Unidos de América la primera tarifa expedida en 1789 es un ejemplo de ello, y otro la mala situación del presupuesto federal que después de la guerra con Inglaterra en 1812 provocó el alza de los derechos aduaneros.

En Suiza, durante el curso del siglo XIX las razones financieras modelaron, casi automáticamente, la política comercial de la Confederación.

Los autores señalan influencia análoga sobre la política comercial de Alemania, principalmente en 1887 cuando la Conferencia de los Ministros de Finanzas de los Estados del Im-

perio reunida en Heidelberg, preconizó el aumento de los derechos aduaneros para incrementar el presupuesto de rentas sin alterar el resto de las contribuciones.

La reforma arancelaria de Francia aconsejaba por M. Meline en 1890, contemplaba también las necesidades del Presupuesto. La reforma, decía él, es necesaria no solamente por razones económicas sino porque ella aumentará de manera notable las entradas del Tesoro, lo que permitiría—agregaba—no solamente dar al Presupuesto una amplia base de equilibrio sino cumplir más de una innovación útil al país.

El factor financiero en las Repúblicas suramericanas ha sido igualmente casi decisivo en lo que toca al rumbo de la política comercial. Los aranceles han venido sometidos a las necesidades del fisco, siendo la renta de aduanas, en la mayor parte de los casos, la principal fuente de entradas para los Gobiernos. Cuando en 1892 los Estados Unidos quisieron imponer a Colombia tratamiento de privilegio para algunos de sus artículos de importación, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia en su Memoria al Congreso, expuso como

obligada consideración de prudencia en la materia, la razón fiscal, en la forma siguiente:

"Es obvio, que toda concesión que afectara sensiblemente los ingresos del fisco ocasionaría graves perjuicios, y agravada por nuevas concesiones en favor de otros Estados, constituiría una verdadera ruina. Los principales recursos del Gobierno se derivan hoy de la contribución de Aduanas que es la que proporciona los medios de atender a la conservación y al fomento, y que una vez alterada, obligaría a modificar, en perjuicio del Estado y de los particulares, todo nuestro sistema tributario."

Igual punto de vista adoptó en la Conferencia de Wáshington en 1890 la Comisión de Unión Aduanera que, al estudiar el establecimiento de un sistema continental de reciprocidad comercial, consideró que no era practicable, entre otros motivos, porque todas las Naciones americanas derivaban entonces sus principales rentas de los derechos que recaudaban sobre el comercio exterior; y las que no son manufactureras, sufrirían una reducción más o menos considerable en esas rentas, de las que dependen, en gran parte, para cubrir sus gastos públicos.

Las consideraciones de orden político han tenido influencia decisiva en la orientación de muchos Estados en materia de tarifas y tratados comerciales.

En el curso de la historia de Francia durante el siglo XIX, se ve aparecer sucesivamente tal factor, determinando la adopción de medidas de protección o de libre cambio, de represalias o de reciprocidad. El bloqueo continental de la época de Napoleón I, económico en sus efectos era determinado, principalmente, por causas políticas. La tendencia proteccionista a que se inclinó el reinado de Luis Felipe en sus últimos tiempos, la creaba, en concepto de varios tratadistas, el deseo de servir a los grandes intereses industriales sobre los cuales se apoyaba la monarquía.

El caso del Tratado entre Francia e Inglaterra en 1860, constituye uno de los mas claros ejemplos en que la situación general de la política exterior de dos Grandes Potencias ha buscado un camino de mejoramiento con la adopción de determinado criterio comercial. Las relaciones entre Francia e Inglaterra atravesaban un período muy difícil, al cual deseaba poner término Napoleón III. En un

debate sobre política financiera en 1859, Mr. Bright sugirió en forma calurosa al Gobierno Británico que tomara la iniciativa para llegar a un Tratado de comercio con Francia, sobre el principio del libre cambio. El economista francés Chevalier, sostenedor firme de tal doctrina, leyó el discurso y escribió a Ricardo Cobden sugiriéndole que en su próxima visita a París, hablara con el Emperador y discutiera el proyecto de Tratado. Cobden acogió la idea y después de conferenciar con Gladstone, Jefe entonces del Gabinete británico, se trasladó a París en donde analizó ampliamente el asunto con el Emperador Napoleón y con su Ministro M. Rouher, llegando por fin a un acuerdo que luego se consagró en el Tratado suscrito por Cobden y Lord Cowley como Plenipotenciarios de la Gran Bretaña y por M. Rouher como representante de Francia. El Tratado, según los comentarios de Disraeli, implicaba confianza en la paz y temor por la guerra. Su conclusión sirvió para mejorar considerablemente la situación diplomática general entre Inglaterra y Francia. La historia de este pacto, que dominó durante veinte años la política comercial europea, se encuentra expuesta en

forma muy interesante en el libro de Lord Morley titulado *Life of Cobden*.

El Tratado entre Francia e Inglaterra de 1860 tuvo su repercusión sobre el desarrollo de la política comercial de otros Estados europeos. Por aquella época, buscaba Cavour en la armonía de la política comercial de la naciente Italia con Francia, un elemento que fortaleciera las simpatías de Napoleón III hacia la evolución perseguida por el estadista italiano. "A esto, dice Werner Sombart, consagró Cavour sus esfuerzos hasta la muerte. Su inclinación en favor del libre cambio coincidía con la que inspiraba a Napoleón III y condujo al acuerdo de la política comercial sarda con la desarrollada por Francia en los Tratados de comercio suscritos en aquel período de tiempo."

La política comercial de Prusia y los demás Estados alemanes en el período que precedió a la formación del Imperio en 1870 es considerado como uno de los ejemplos más completos en los cuales el rumbo comercial puede ser subordinado y empleado como medio para llegar a un fin político. En 1860 la Unión Aduanera de los Estados alemanes comprendía la mayor parte del territorio que luego se cons-

tituyó en forma de Imperio. El sistema aduanero había sido organizado por estadistas prusianos y toda la política del Estado dominante tenía por propósito favorecer la unificación de Alemania, bajo la hegemonía de Prusia. Esta actitud de favor hacia la producción austriaca señalaba una faz de la diplomacia de Bismarck al considerar el conjunto de la política exterior de su pueblo, inspirada en la tendencia que lo condujo hasta hacer cuestión capital entre él y su soberano, la entrada a Viena, después de la batalla de Sadowa. Es sabido que a ello se opuso tenazmente el Canciller de Hierro, logrando imponer sus puntos de vista sobre la opinión de los Jefes militares del ejército vencedor. Bismarck, en sus Memorias presenta esa actitud suya en tan decisivo momento histórico como una preparación para la alianza política y económica que juntó luego a los dos Imperios.

Otro caso de consideraciones que podemos llamar políticas, lo ofrece el Tratado entre Colombia y Alemania celebrado en 1892. En el primero de estos países fue materia de especiales estudios por los años de 1913 y 1914, la denuncia de los Tratados de Comercio entonces

en vigor, y en una de las Memorias presentadas sobre el asunto se hizo notar que el Tratado de Comercio con Alemania aunque consagraba la cláusula de la Nación más favorecida no había impedido el gravamen sobre el café colombiano. A esto otro de los miembros de la Comisión que estudiaba el punto y había sido quien como Ministro de Relaciones Exteriores había negociado tal Convención, observó que ella se había celebrado atendiendo no solo al criterio comercial sino a los otros que entraban en juego. El factor que pudieramos llamar de política general influyó de la manera siguiente:

“El Gobierno alemán propuso al de Colombia, por medio de su Legación en Bogotá un Tratado en que se estipulase la igualdad de tratamiento internacional (cláusula de la Nación más favorecida) reconociendo en cambio el Imperio, en favor de Colombia importantes principios de Derecho Internacional, que antes habían sido letra muerta para la República. Estos principios eran principalmente el que, reduciendo el recurso diplomático al caso de denegación de justicia, ponía en salvo la jurisdicción colombiana; y el que, reconociendo la irresponsabilidad de la República por actos que

no fueran del Gobierno o de los agentes oficiales, cegaba una inveterada fuente de expropiaciones en tiempo de guerra. En atención a la importancia de aquellos derechos, que iban a ser reconocidos por un poderoso Gobierno y pensando que en el estado actual de nuestras relaciones comerciales ningún peligro podría acarrear la igualdad de tratamiento establecida por la cláusula de la Nación más favorecida, se firmó en julio de 1892 el Tratado propuesto por la Legación Imperial, el cual sirvió de pauta posterior para Tratados análogos estipulados con Italia, España y la República francesa." (Informe del Sr. Marco Fidel Suárez sobre denuncia de algunos Tratados públicos. Anexo 2º. a la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 1913.)

Como se vé la celebración del Tratado de Comercio Colombo-Aleman en 1892, tuvo en cuenta por parte del negociador de Colombia, estipulaciones que, en materia de doctrina internacional, significan el reconocimiento de principios que los Estados europeos más poderosos han sido reacios en reconocer y que para las Repúblicas Latinoamericanas constituyen puntos políticos de primera importancia,

que han llegado a ser materia de consideración en los programas de las Conferencias Pan-americanas: la reducción del recurso diplomático a los casos de denegación de justicia y la irresponsabilidad de los Gobiernos en caso de guerra civil por actos que no emanen de ellos o de sus Agentes oficiales.

En la celebración de los primeros Tratados de Comercio de la Confederación Argentina señala Alberdi la influencia del factor político. En una de sus obras al estudiar las circunstancias generales de política exterior que obraron sobre los Convenios comerciales concluidos por el Gobierno de Buenos Aires a raíz de la Independencia, dice que entonces se hacía preciso "buscar la integridad territorial por medio de Tratados de comercio, vinculando a la causa de Buenos Aires todas las Naciones del mundo." Terry comentando esa situación añade:

"Los hombres de la Confederación como Alberdi, Gerostíaga, del Carril y tantos otros, comprendían que la nacionalidad argentina sin Buenos Aires era punto menos que imposible; pero si así lo pensaban no les era dado confesarlo publicamente porque hubiera sido una

declaración de impotencia en los comienzos de la lucha. Canjear Tratados sin pérdida de tiempo, era dar personería de Nación al grupo de las trece Provincias, era oponer un Estado con vida internacional a la Provincia que hasta entonces había monopolizado la representación externa de sus hermanas." (José A. Terry, **Tratados de Comercio**, 1896.)

El régimen de preferencia en el tratamiento arancelario entre las colonias y la metrópoli, es determinado casi sin excepción, por consideraciones y propósitos de carácter político. De ello es una viva y continua demostración la historia de las relaciones entre Inglaterra y sus dominios. Las Conferencias coloniales e imperiales reunidas en diversos períodos, a partir de 1894, han considerado la conveniencia de servir a la unidad del imperio con una política de concesiones y preferencias de aduana entre la Gran Bretaña y sus posesiones en los demás Continentes. Aunque la política de preferencia no guarda armonía con la política de independencia fiscal y de libre cambio que está en la tradición inglesa, ha ido sin embargo ganando terreno y en 1919 aparece un sistema de tratamiento favorable para las importaciones

a Inglaterra de los artículos provenientes de sus colonias. El actual Gobierno de Londres expresó su orientación en la materia cuando Mr. Baldwin manifestaba que era preciso estimular el comercio entre las diversas partes del Imperio británico con medidas de preferencia que permitieran usar sus finanzas para promover el desarrollo de cada una de las partes que integran la Gran Bretaña y sus dominios.

El sistema de concesiones de arancel por los Estados Unidos a Cuba ha sido defendido no solo en el campo de los intereses económicos sino también y muy principalmente por consideraciones políticas. Abogando por tales concesiones decía el Secretario de Guerra Root en su Memoria de 1901 :

“Aparte de la obligación moral que nos impusimos cuando expulsamos a España de Cuba y aparte de las consideraciones ordinarias de ventajas comerciales envueltas en un Tratado de reciprocidad, existen muy poderosas razones de política general americana que aconsejan la misma orientación, porque la paz de Cuba es necesaria a la paz de los Estados Unidos y la independencia de Cuba necesaria a la seguridad de los Estados Unidos. Las

mismas consideraciones que nos llevaron a la guerra con España indican ahora que debemos hacer con Cuba un Tratado Comercial bajo el cual la Isla pueda vivir."

Obedeciendo a ese criterio la Cámara de Representantes de los Estados Unidos consideró en 1902 un proyecto de ley que concedía reducciones recíprocas de derechos aduaneros con Cuba, hasta de un 20%, siempre que Cuba adoptara leyes de inmigración tan restrictivas como las de los Estados Unidos. El debate fue muy reñido y condujo a la aprobación del proyecto en la Cámara, pero el Congreso cerró sus sesiones antes de que el Senado tomara resolución alguna. A fines del mismo año los Gobiernos cubano y americano suscribieron un Tratado de Comercio que consagra una reducción del 20% de los derechos de aduana en los Estados Unidos para las importaciones cubanas y una reducción de 20 a 40% en la tarifa cubana para los productos americanos. Este Tratado entró en vigor en diciembre de 1903.

Durante los debates a que tal Convención dió lugar en el Congreso americano, los opositores sostenían que sus estipulaciones causaban

perjuicio a considerables intereses en los Estados Unidos, y sus defensores la sostuvieron expresando la importancia política que ella encerraba y colocando en puesto secundario las consideraciones estrictamente comerciales. Tal faz del acuerdo es puesta en relieve por todos los comentadores americanos del Tratado. La Comisión de Tarifa de los Estados Unidos en su Informe presentado al Congreso en 1918 relaciona el Tratado de Comercio celebrado con Cuba con el que en seguida se negoció señalando las condiciones según las cuales el Gobierno de la Isla conviene en que los Estados Unidos puedan ejercer el derecho a intervenir para proteger la independencia de Cuba y mantener un Gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual. La garantía de orden público, dice la Comisión, que este segundo Tratado aseguró al trabajo y al capital ha contribuido mucho al gran desenvolvimiento comercial de la Isla y el cálculo de los efectos que ha tenido el primer Tratado debe tomar en consideración la influencia ejercida por el segundo.

Numerosos casos más podrían citarse en los cuales el factor político ha entrado por mucho

en la negociación de Tratados comerciales. Repasando la historia de las tentativas que de 1884 a hoy han venido haciendo para arreglar la llamada en Sur América *cuestión del Pacífico*, podemos ver que las concesiones en materia de intercambio comercial son consideradas, en opinión de muchos, como un elemento utilizable para la resolución del problema general.

El sistema seguido por Chile en sus Tratados de comercio que adopta el tratamiento de la Nación más favorecida con la sola excepción de las preferencias que otorgue a las Repúblicas de Sur y Centro América, más que a un factor económico obedece a un sentimiento político, pues las relaciones comerciales entre Chile y algunas de las demás Naciones del Nuevo Continente no alcanzan cifras que puedan servir por si solas como fundamento a la consagración de tal preferencia.

TRATADOS DE COMERCIO

El comercio de los Estados entre sí se regula por medio de un régimen arancelario, entendiéndose por tal el conjunto de leyes, convenciones, tratados y acuerdos internacionales relativos a las aduanas. Tal régimen puede instituirse pura y simplemente por una ley de cada país, sin considerar las que otros expidan y entonces la tarifa sería autónoma en un sentido absoluto. Pero como las medidas que consagre una Nación no pueden menos de afectar los intereses de todas aquellas con las cuales mantenga relaciones políticas y comerciales, no es posible desatender tales intereses. De otro modo el Estado que lo hiciera quedaría expuesto a represalias. De aquí que el comercio internacional repose hoy sobre el sistema conocido con el nombre de régimen de los Tratados de comercio.

Fontana-Russo define el Tratado de Comercio como un acuerdo celebrado entre dos o varios Estados con el objeto de reglamentar ciertas relaciones jurídicas de las cuales se derivan ventajas económicas recíprocas. Cul-

berston emplea para la definición términos análogos cuando dice que los Tratados comerciales son contratos entre los Estados destinados a regular el comercio, la navegación y otras relaciones de carácter económico. Gregory lo clasifica como el instrumento que reglamenta por un período de tiempo—que puede fijarse en el Tratado mismo o dejarse a posterior expresión de la voluntad de las Partes—las relaciones comerciales entre dos o más Estados. Funck-Brentano y Sorel señalan como objeto de un Tratado de Comercio, la conciliación de los intereses de los respectivos Estados en sus relaciones de producción y de cambio. Es una transacción cuando tales intereses no están de acuerdo; una fusión de ellos cuando son idénticos.

El procedimiento para celebrar Tratados de comercio es casi en todos los países análogo al que se emplea para concluir Convenciones de otro orden. En algunas Naciones sin embargo la rama ejecutiva del Gobierno ha sido autorizada para adquirir compromisos comerciales sin posterior aprobación del Parlamento. Como es claro, el sistema constitucional que rija para la aprobación de estos pactos influye conside-

rablemente en la suerte que ellos corran. Napoleón III pudo desarrollar la política comercial que culminó en el Tratado con Inglaterra porque la Constitución entonces en Francia le reconocía el derecho de celebrar pactos comerciales sin necesidad de obtener la aprobación del Parlamento. En Italia según el artículo 50 de la Constitución, el Rey tiene el derecho de concluir pactos de comercio pero de estos los que impliquen un gravamen financiero, no tienen efecto sino después de obtenida la aprobación de las Cámaras. En Inglaterra, cuando se discutía el Convenio con Francia, en 1904, el Primer Ministro Balfour, presentó en lo que a la práctica británica se refiere, la siguiente doctrina: "Las provisiones que impliquen cesión de territorio o que requieran apropiaciones de dinero, necesitan la aprobación del Parlamento, pero en las demás partes del Tratado, el Parlamento no necesita ser consultado." En los Estados Unidos el Presidente está autorizado para celebrar Tratados públicos, "con el consejo y consentimiento del Senado," por una mayoría de dos terceras partes de los Senadores presentes. Pero en materia de negociaciones comerciales el Presidente goza en virtud de la

Sección 17 de la Ley de Tarifa de 1922, autorización para adoptar numerosas medidas en relación con el comercio entre los Estados Unidos y los países extranjeros, decretando nuevos gravámenes aduaneros, exclusiones de importación, etc.

En las Repúblicas latinoamericanas los Tratados de comercio están sometidos como todos los demás pactos internacionales, a la aprobación del Congreso.

Dada la complejidad de los intereses que un pacto comercial afecta, no siempre es posible llegar a acuerdos de carácter permanente o de larga duración y entonces ha sido preciso, para evitar períodos de represalias u hostilidad comercial, aceptar el *modus vivendi*, que como su nombre lo dice tiene carácter provisorio y temporal y está destinado generalmente a ser reemplazado mas tarde por un compromiso permanente y detallado. Las negociaciones de los Estados Unidos de 1922 a hoy con el Brasil, Nicaragua, Checoslovaquia y otros Gobiernos, consagrando el principio de tratamiento incondicional de la Nación más favorecida, han sido formalizadas por medio de cambio de notas, algunas de las cuales llevan la reserva de que

si las Partes contratantes “no pueden debido a la acción legislativa cumplir enteramente con las disposiciones del arreglo, cesará este automáticamente.”

Los Tratados de comercio abarcan un gran número de actividades, pero en terminos generales la materia económica y jurídica que ellos comprenden puede resumirse así:

- a) Duración del pacto;
- b) Manera de denunciarse;
- c) Garantías para la navegación especialmente cuando se trata de Estados marítimos o de Estados limítrofes interesados en el comercio por medio de vías fluviales;
- d) Protección de la propiedad industrial;
- e) Clausula de la Nación más favorecida y compromisos especiales en materia de tarifas.

Ya sea que los Tratados de comercio se funden sobre el principio de la reciprocidad estricta, esto es sobre la base de concesiones gratuitas si la concesión en favor de otros Estados ha sido gratuita ó sobre la base de concesiones equivalentes si la concesión ha sido condicional, o ya sea que el pacto consagre el tratamiento mutuo e incondicional de la Nación más favorecida, las negociaciones para llegar a tales

Tratados reposan, en primer lugar, sobre la equivalencia económica de las ventajas otorgadas. Siendo numerosos y delicados los intereses que esos acuerdos afectan, las Naciones necesitan, ora para celebrarlos, ora para denunciarlos, consultar y pesar todos los factores que entran en juego. Los tratadistas aconsejan y los Gobiernos practican un profundo estudio y una gran prudencia antes de romper cualquier Tratado de comercio, pues ellos crean especializaciones en la inversión del capital, peculiares formas en la división del trabajo nacional y vinculan a lo estatuido, grupos importantes de productores. Un cambio que afecte esa situación requiere tiempo considerable para la legítima defensa de los intereses económicos y financieros comprometidos en el régimen existente. Por tal razón, los Tratados de comercio fijan el tiempo en que han de estar en vigor y señalan los plazos que los Gobiernos contratantes se reservan para denunciarlos. Este punto de la duración de los Tratados de comercio debe precisarse con toda claridad en el respectivo instrumento para evitar dificultades de interpretación. Cuando en 1904 el Gobierno de la República Argentina se ocupaba

en estudiar la conveniencia de denunciar los Tratados de comercio que consagraban la cláusula de la Nación más favorecida, el eminente internacionalista Drago planteo la siguiente cuestión:

“Nuestro Tratado con la Unión americana no contiene cláusula expresa de denuncia como no la contiene casi ninguna de las Convenciones internacionales celebradas hasta ahora por la República. Y es así como desde el comienzo surge una cuestión erizada de dificultades. Los Tratados, y más que todo, los Tratados de comercio, son en realidad contratos entre Naciones, y es evidente que en principio no deben cesar en sus efectos por la voluntad de una sola de las Partes. Hay un vínculo de derechos, una obligación que es al propio tiempo moral y jurídica, que no puede desaparecer cuando por su voluntad individual así lo determine cualquiera de los contrayentes.”

Es claro sin embargo que en casos como este, la cláusula *rebus sic stantibus* es aplicable, pues ella tiene cabida en aquellos Tratados cuya duración no se ha fijado en el texto mismo de

ellos. En concepto de muchos expositores es de la esencia de los Tratados de comercio el no ser perpetuos, puesto que los intereses sobre los cuales versan cambian con las condiciones industriales y comerciales de los Estados que los celebran. En los estudios sobre el Tratado de Frankfort entre Alemania y Francia se señala como anomalía el que se hubieran incorporado con el carácter de permanente las cláusulas comerciales que dicho Pacto contenía.

Cuando en 1896, el Gobierno de Chile denunció sus Tratados de Comercio para iniciar una nueva política en tal materia, temió que en ausencia de toda Convención, los productos de origen chileno quedasen excluidos de los beneficios de la tarifa mínima en los países cuya legislación aduanera establece tarifas autonómicas, como en Francia, v. gr. y del beneficio del tratamiento de la Nación más favorecida en los países cuyo régimen aduanero dependa del sistema de Tratados y de tarifas convencionales. A fin de evitar que tal sucediera, la Cancillería chilena impartió instrucciones a sus agentes diplomaticos para que comunicarán a cada uno de los Gobiernos ante los cuales estuvieran acreditados, que los aranceles y la legislación

aduanera de Chile, no distinguían entre las mercaderías procedentes del Extranjero, sea cual fuere el país de origen. “El Congreso—añadía la Circular—hará el uso que estime conveniente de la libertad de acción que le deja la caducidad de los Tratados. Entre tanto puede ese Gobierno continuarnos el trato de la Nación más favorecida pues nada alteramos en la internación de sus mercaderías en Chile.”

El régimen convencional del comercio exterior o sea el establecido por medio de Tratados, ha ido generalizándose a medida que aumentan las relaciones internacionales. Los cambios en los transportes mundiales y la comunicación cada vez más frecuente de los mercados extranjeros, han contribuido a aumentar a partir de mediados del siglo XIX, el número de Tratados comerciales. En épocas anteriores los Estados dueños de vastos dominios—como España y Portugal—practicaron la política de la puerta cerrada que implicaba para la producción de la Metrópoli el monopolio de los mercados coloniales, cerrados a los artículos originarios de las demás Naciones. Pero con el paso del tiempo, las tendencias de cooperación económica y de entendimiento internacio-

nal en el comercio, tienden a fortalecer la celebración de Tratados en ese campo, a pesar de los antagonismos que en otros ordenes de hechos separan a los pueblos. Aun los expositores que con mayor relieve exponen los inconvenientes que puede presentar el régimen comercial convencional, reconocen que él armoniza mejor que ningún otro los diversos intereses en juego. Farra, cuyas opiniones son adversas a la cláusula de la Nación más favorecida, se expresa así en lo que toca a los Tratados de comercio:

“Reconociendo las ventajas de la tarifa autónoma no vacilamos en decidírnos en favor del sistema de los Tratados de comercio con tarifas anexas. Si no es superior a la tarifa autónoma por lo que hace a la estabilidad de las relaciones comerciales, si lo es por la posibilidad de modificar la protección según los países con los cuales se trate. Por consecuencia permite a los Estados que tienen experiencia en negociaciones comerciales obtener de sus contratantes ventajas mucho más considerables sin tener que hacer grandes concesiones y pudiendo adaptarlas mejor a las respectivas circunstancias.”

En 1914 al estallar la guerra europea el sistema de tarifa convencional predominaba en Europa y se extendía automáticamente a casi todos los países por medio de la cláusula de la Nación más favorecida. Al terminar el conflicto los Gobiernos europeos denunciaron sus Tratados de Comercio para hallarse en libertad de concluir otros ajustados a las nuevas condiciones originadas por aquella gran lucha. Además es generalmente admitida la conveniencia de introducir cambios en la redacción y fraseología, frecuentemente anticuadas, de las Convenciones que han estado en vigor. La tarea ha resultado tan compleja que muchos de los Pactos denunciados han sido materia de repetidas prórrogas mientras se discuten las disposiciones que hayan de aceptarse con un carácter definitivo o a lo menos por un largo periodo de tiempo.

De las diversas materias contenidas generalmente en los Tratados de comercio, la estipulación del tratamiento de la Nación más favorecida ha sido objeto no solo de discusión académica por parte de los expositores sino también entre los hombres de Estado que sostienen contrarios puntos de vista sobre la política

comercial que aquella cláusula entraña. Su redacción e interpretación ha originado así mismo controversias entre los Gobiernos, constituyendo por todo ello uno de los capítulos más interesantes del derecho comercial internacional.

Antes de examinar las diversas formas de la cláusula y su historia, conviene dejar establecida la diferencia entre el *tratamiento de la Nación más favorecida* y el *tratamiento nacional* porque en ocasiones ha sido materia de confusión. Uno y otro figuran con frecuencia casi igual en los tratados de comercio, pero en lo general el *tratamiento nacional* es menos mencionado en los estudios de política comercial. Su diferencia consiste en que el *tratamiento nacional* garantiza igualdad de condiciones entre extranjeros y nacionales. En el principio de *tratamiento de la Nación más favorecida*, queda envuelta una tercera Nación y consagra la igualdad de condiciones entre los ciudadanos de los Estados extranjeros, con referencia al Estado que se obliga.

Bajo la garantía de la Nación más favorecida un Estado puede hacer distinción en favor de sus propios ciudadanos sin violar compromiso

alguno, pero bajo la garantía del tratamiento nacional un Estado que la suscriba violaría el Tratado correspondiente si en la práctica hiciera distinciones en favor de sus propios ciudadanos.

LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

Los autores señalan el principio que entraña el tratamiento de la Nación más favorecida en los pactos que celebraron las ciudades italianas a fines del Siglo XII. Venecia, temiendo ser suplantada en el Imperio de Oriente por Pisa y Génova se hacía conceder en bloque todos los favores que habían obtenido o que en lo sucesivo obtuvieran las ciudades rivales. La doctrina se repite en los Tratados que a mediados del Siglo XV concluyó Francia con la Sublime Puerta. La teoría así expresada se conoce con el nombre de *cláusula de reciprocidad*. El Tratado entre Inglaterra y Portugal de 1703 establece en forma más concreta la significación general de ella. Pero la expresión misma solo ha aparecido en el Tratado anglo-ruso de 1776, en esta forma:

“Los marineros, pasajeros y barcos, tanto británicos como rusos, serán recibidos como de la Nación más favorecida.”—

El Tratado franco-americano de 1778 reprodujo la frase, en los siguientes términos:

"Su Majestad Cristianísima y los Estados Unidos se comprometen mutuamente a no conceder ningún favor particular a otras naciones en materia de comercio y de navegación que no venga a ser en seguida común a la otra Parte que gozará de este favor gratuitamente si la concesión es gratuita, o concediendo la misma compensación si la concesión es condicional."

Tal redacción continuó en uso por los Estados Unidos, que la adoptaron luego en sus Tratados con las antiguas Colonias españolas—constituidas en países independientes, siendo el primer pacto concluido con ellas, el que suscribieron el 3 de octubre de 1824, el Secretario de Estado Mr. Adams y el Encargado de Negocios de Colombia en el cual figura el artículo II, con la siguiente redacción:

"Las Partes contratantes deseando vivir en paz y armonía con todas las demás naciones de la tierra por medio de una política franca e igualmente amistosa con todas, se comprometen mutuamente a no conceder ningún favor particular a otras naciones con respecto al comercio y a la navegación, que no vengan a ser inmediatamente comunes a la otra Parte, la

cual gozará de ellas libremente si la concesión fuere libremente hecha o concediendo la misma compensación si la concesión fue condicional."

Los Estados europeos y principalmente la Gran Bretaña adoptaron principio distinto, suprimiendo el carácter condicional del tratamiento. De la diferencia entre ambas fórmulas han surgido las dos escuelas que se han disputado el campo de la política comercial internacional.

De conformidad con la teoría europea el tratamiento de la Nación mas favorecida es incondicional, suponiendo así que la compensación ha sido otorgada una vez por todas al suscribir el Tratado en el cual está incorporada la cláusula.

En la teoría americana—tal como la sostuvo y practicó hasta 1923 el gobierno de los Estados Unidos con muy señalados casos de excepción—el tratamiento de la Nación más favorecida implica reciprocidades específicas, esto es que los favores o concesiones extendidas por una de las partes contratantes a una tercera Nación pueden ser reclamadas por el otro Estado, libremente solo cuando tales favores o con-

cesiones han sido libremente concedidos; sobre la base de un equivalente satisfactorio, cuando la concesión a la tercera Nación ha sido el resultado de un determinado favor.

Los tratadistas al estudiar las dos fórmulas, se valen a veces de las expresiones *interpretación europea* e *interpretación americana* de la cláusula. Esto induce a confusión: son dos redacciones perfectamente distintas, claras y precisas en cuanto a la índole y extensión de los compromisos que de cada una de ellas nacen. Hay *redacción europea* y *redacción americana*, o "construcción" para valernos de la palabra usada por los comentadores americanos. Hablar de dos interpretaciones significaría que un mismo texto es entendido o aplicado de dos maneras diferentes, lo que no es el caso, pues el texto de una y otra forma destaca, a su simple lectura, la divergencia entre ellas.

Ambos principios asumen en su práctica diversas modalidades, que pueden clasificarse de la manera siguiente.

FORMA INCONDICIONAL.

En ella la cláusula tiene como función esencial la de distribuir o generalizar automáticamente las ventajas entre las Partes contra-

tantes. La redacción tradicional de la Gran Bretaña se considera como clásica al respecto y está concebida en estos terminos :

“Las Altas Partes contratantes convienen que, en todas las materias relativas al comercio y a la industria, cualquier privilegio, favor o inmunidad que cualquiera de las Altas Partes contratantes haya concedido actualmente o pueda conceder en lo sucesivo a otro Estado extranjero, se extenderán inmediata e incondicionalmente a los subditos o ciudadanos de la otra Parte contratante; siendo su intención que el comercio y la industria de cada país queden colocados, en todos respectos, con el otro, sobre el pié de la Nación más favorecida.”

La forma del tratamiento incondicional puede ser *limitada*, esto es que de la concesión otorgada se excluyen los favores concedidos o que puedan concederse a determinados países, cuya enumeración se hace en el correspondiente documento de compromiso, o los favores concedidos a las posesiones o colonias de uno de los Estados contratantes o de ambos. Las circunstancias principales en que se funda la cláusula *limitada*, son las siguientes :

a) Por razón de especial situación geo-

gráfica, como es el caso de las exenciones a favor de Estados fronterizos, v. gr., el Tratado de 1891 entre Alemania y Austria que excluía "aquellas ventajas concedidas por una de las Partes contratantes a un Estado vecino, por razón de ciertos vínculos de frontera o para los habitantes de ciertas zonas." La limitación de los Estados Unidos de América que establece una preferencia en favor de Cuba o de cualesquiera de los territorios o posesiones de los Estados Unidos o la Zona del Canal de Panamá, es otro ejemplo fundado en motivos de proximidad geográfica y de consideraciones políticas. Colombia y Ecuador se reconocen también en el Tratado de comercio de 1905, especiales exenciones para el comercio hecho por la frontera terrestre.

b) La existencia de una Unión aduanera u otro arreglo preferencial previo, que limite la libertad de algunos de los Estados contratantes para obligarse a aceptar exenciones o favores. Ejemplo de esa clase de limitación lo hallamos en el Tratado entre Francia y el Estado Servio-Croato-Sloveno, que consagra el tratamiento recíproco incondicional de la Nación más favorecida pero excluye los especiales favores otor-

gados a ciertas Naciones como resultado de una Unión aduanera o como concesión a los países vecinos para facilitar el comercio fronterizo.

c) Las razones de orden sanitario, encaminadas a la protección de los hombres, de los animales, o de las plantas, o los reglamentos para la ejecución de las leyes fiscales o de policía.

El Tratado de Frankfort de 1870 es un ejemplo de la cláusula *incondicional limitada*, pues establecía en su artículo V el tratamiento de la Nación más favorecida y agregaba luego:

“Quedan exceptuados de la regla anterior los favores que una u otra de las Partes contratantes haya concedido o concediere a otros Estados distintos de los siguientes: Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suiza, Austria y Rusia.”

Chile en la mayor parte de sus Convenciones después de 1898 adopta el tratamiento incondicional pero limitado, excluyendo “los casos en que acordare favores especiales, exenciones o privilegios a los productos de otros Estados latinoamericanos.”

Los Estados Unidos de América al adoptar en 1923 la forma incondicional, la limitaron,

pues excluyen "el especial tratamiento que los Estados Unidos conceden o puedan conceder en lo sucesivo a Cuba y al comercio entre los Estados Unidos y sus dependencias y la Zona del Canal de Panamá."

A su turno algunos de los Gobiernos que han negociado la cláusula incondicional con el de los Estados Unidos le han dado también el carácter de limitada, v. gr., Checoeslovaquia que excluye las ventajas que conceda o haya concedido a Austria y Hungría en cumplimiento de las cláusulas económicas de los Tratados de Paz con aquellos dos países.

El principio de tratamiento incondicional, limitado o ilimitado puede ser recíproco o unilateral. Por regla general los Estados negocian sobre un pie de igualdad y las ventajas concedidas en un pacto comercial son recíprocas. Pero en ocasiones un Estado negocia con otro imponiéndole condiciones desfavorables como consecuencia de un grado considerablemente diferente de civilización, v. gr. los primeros Tratados suscritos por las Potencias europeas con el Japón en 1858 y los que han venido firmándose con otros países asiáticos. También aparece la cláusula como

REPUBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE HACIENDA
BOGOTÁ, D. C.
1910

consecuencia de una guerra en que el vencedor impone al vencido cierta situación en materia de relaciones comerciales, v. gr. la cláusula impuesta en los Tratados de Versalles a Alemania con respecto a las Potencias aliadas, cláusula que también se impuso por otros Tratados, a los otros Estados que habían acompañado a Alemania en la guerra mundial, en uno y otro caso por un período limitado de tiempo.

El Tratado entre los Estados Unidos y Siam de 1856 impuso a esta última Nación el tratamiento unilateral en la siguiente forma:

“El Gobierno americano y sus ciudadanos tendrán libre e igual participación en todos los privilegios que hayan sido o puedan ser en lo sucesivo concedidos por el Gobierno de Siam al Gobierno, a los ciudadanos o subditos de cualquiera otra Nación.”

El Tratado entre la Gran Bretaña y el Japón de 1854, consagraba la forma unilateral, incondicional y limitada, así:

“En los puertos del Japón que ya estén abiertos o puedan abrirse en lo sucesivo a los barcos o subditos de cualquier Nación extranjera, los barcos y subditos británicos tendrán

derecho a ser admitidos y a gozar igualdad de ventajas con aquellos de la Nación más favorecida, excepto las ventajas que tengan los holandeses y chinos en virtud de las relaciones existentes con el Japón."

El Tratado entre la Gran Bretaña y China, de 1902, establece el tratamiento unilateral, incondicional e ilimitado en la siguiente forma:

"Cualquier concesión de tarifa que China pueda en lo sucesivo conceder a los artículos o a las manufacturas de cualquier otro Estado, será inmediatamente extendido a los artículos similares o a las manufacturas de los dominios de Su Majestad Británica sea quien fuere el que los importe."

Esta forma unilateral con que las Potencias occidentales ligaron durante largo tiempo a todos los países asiáticos, la eliminó el Japón en lo que a ese Imperio respecta, desde 1894, fecha que marca el carácter mutuo de las ventajas comerciales entre el Japón y las demás Naciones.

FORMA CONDICIONAL.

En la forma condicional la cláusula que consagra el tratamiento de la Nación más favore-

cida, tiene como función la de establecer una salvaguardia contra la negativa a conceder una ventaja comercial. Como atrás lo dijimos se caracteriza con la siguiente frase que circunscribe la extensión del compromiso:

“Libremente si la ventaja a la tercera Nación es libremente otorgada; sobre la base de un equivalente si la concesión fuere condicional.”

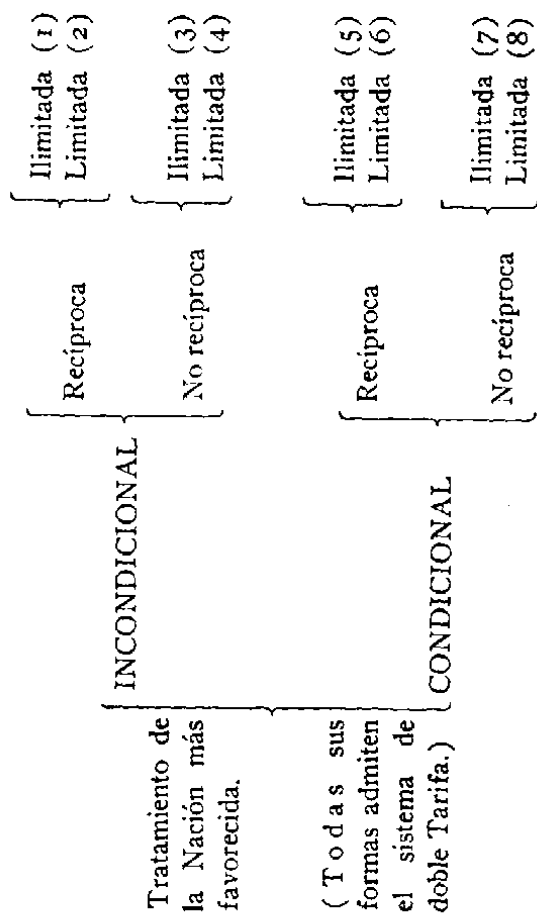
La redacción típica de la fórmula, según lo anota en uno de sus estudios la Comisión de Tarifa de los Estados Unidos, es la consagrada en el artículo II del Tratado de 1824 entre Colombia y los Estados Unidos que atrás quedó transcrito.

El tratamiento condicional puede ser limitado cuando de las ventajas que se contemplan en el pacto quedan excluidos determinados países, v. gr., el Tratado de 1828 entre los Estados Unidos de América y el Brasil, que en su artículo II adoptó la forma recíproca—condicional limitándola a continuación así:

“Es entendido sin embargo que las relaciones y convenciones que ahora existen o puedan existir en lo sucesivo entre Brasil y Portugal formarán una excepción a esta regla.”

La cláusula de la Nación más favorecida, cualesquiera que sea la fórmula adoptada—condicional o incondicional, limitada o ilimitada—no es incompatible con el sistema de doble tarifa llamado también de tarifa máxima y mínima, el cual es presentado por muchos como un medio de conciliar la libertad y amplitud del mercado internacional con la protección que se debe a la producción local. No es raro sin embargo ver este error en estudios más o menos autorizados sobre la materia. Prueba de que no existe tal incompatibilidad la hallamos en el ejemplo de Francia ligada con Alemania por el Tratado de Frankfort con la cláusula que establece el tratamiento incondicional de la Nación más favorecida, lo cual no le impidió adoptar, sin dificultad alguna, el sistema de tarifa máxima y mínima.

Tales son las normas principales a que generalmente ha venido ajustándose en los Tratados de comercio el empleo de la cláusula de la Nación más favorecida. De las diversas formas damos una presentación gráfica en el cuadro que va en seguida.



FORMA 1.—Convención entre Francia y Gran Bretaña, noviembre 16, 1860, complementaria del Tratado Cobden:

“Artículo V. Cada una de las Altas Partes Contratantes se obliga a extender a la otra cualquier favor, privilegio o disminución de Tarifa que una de ellas pueda conceder a una tercera Potencia respecto a la importación de artículos mencionados o nó en el Tratado de 23 de enero de 1860.”

FORMA 2.—Tratado de Franckfort entre Alemania y Francia, que establece:

“Artículo XI. Habiendo sido anulados por la guerra los Tratados comerciales con los diferentes Estados de Alemania, el Gobierno francés y el Gobierno alemán, tomarán por base de sus relaciones comerciales el régimen del tratamiento recíproco bajo el pié de la Nación más favorecida. * * * Sin embargo se exceptuarán de la regla anterior los favores que una u otra de las Partes Contratantes haya concedido o concediere a otros Estados distintos de los siguientes: Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suiza, Austria y Rusia.”

Esta forma ha sido adoptada por los Estados Unidos de América, mediante cambios de notas que han tenido una redacción uniforme. Nos parece interesante reproducir el texto de una de ellas y tomamos para el caso la comunicación de Nicaragua por la claridad de su redacción:

"Tengo el honor de comunicar a V. S. mi inteligencia acerca de los puntos de vista contemplados en las conversaciones recientemente tenidas en Managua, de parte de los Gobiernos de Nicaragua y de los Estados Unidos, respecto al tratamiento que Nicaragua acordará al comercio de los Estados Unidos y que los Estados Unidos acordarán al comercio de Nicaragua.

Estas conversaciones han demostrado una mutua inteligencia entre ambos Gobiernos, la cual es que en lo tocante a importación, exportación y otros derechos e impuestos que gravan al comercio, Nicaragua acordará a los Estados Unidos y los Estados Unidos acordarán a Nicaragua el tratamiento incondicional de la Nación más favorecida, con la salvedad hecha, sin embargo, de las excepciones siguientes:

1) El tratamiento que Nicaragua acuerda ó en lo futuro acordare a las importaciones de, ó a las exportaciones para Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador.

2) El tratamiento especial que los Estados Unidos acuerdan, ó en lo futuro acordaren a las importaciones de Cuba; y

3) El tratamiento especial al comercio entre los Estados Unidos y sus dependencias y la Zona del Canal de Panamá, y entre las dependencias de los Estados Unidos.

El verdadero significado y efectos de este compromiso es "que no se impondrán tarifas ó derechos más altos sobre la importación a Nicaragua de cualesquier artículos de producto ó manufactura de los Estados Unidos, que los que se pagan ó pagaren sobre la importación de artículos similares de producto ó manufactura de cualesquier países extranjeros, con la excepción de Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador.

"Que no se impondrán tarifas ó derechos más altos sobre la importación a los Estados Unidos, de cualesquier artículos de producto ó manufactura de Nicaragua, que los que se pagan ó pagaren sobre la importación de artículos similares de producto ó manufactura de cualesquier países extranjeros con la excepción de Cuba.

"Que del mismo modo, no se impondrán otros

ó más altos derechos ó impuestos en cualquiera de los dos países sobre la exportación de cualesquier artículos al otro, que los que se pagan ó pagaren sobre la exportación de artículos similares a cualesquier países extranjeros con la excepción de aquellos ya mencionados."

Es entendido que tomadas en cuenta las ya referidas excepciones, toda concesión sobre derechos que afecten el comercio, ahora acordada ó que después se acordare por Nicaragua ó por los Estados Unidos, por ley, proclamación, decreto, ó tratado ó arreglo comercial, que sea hecho a los productos de un tercer Estado, se aplicará enseguida, sin solicitud y sin compensación, al comercio de los Estados Unidos y de Nicaragua respectivamente.

Es, sin embargo, el propósito de Nicaragua y de los Estados Unidos, y expresamente queda aquí consignado, que las disposiciones de este arreglo no deben entenderse que afectan el derecho de Nicaragua y de los Estados Unidos de imponer, en la forma que estimen propio, prohibiciones y restricciones de carácter sanitario tendientes a proteger la vida humana, la de los animales y de las plantas, ó reglamentos para poner en vigor leyes de policía ó rentísticas.

El presente arreglo puede terminarse con treinta días de aviso de cualquiera de las partes. En

el caso, sin embargo, de que Nicaragua ó los Estados Unidos no puedan, debido a la acción legislativa, cumplir enteramente con la disposiciones de este arreglo, cesará éste automáticamente."

FORMA 3.—Tratado de Versalles entre las Potencias aliadas y asociadas y Alemania, que dice:

"Artículo 267.—Todo favor, inmunidad o privilegio relativo a la importación o el tránsito de mercancías que fuere concedido por Alemania a uno cualquiera de los Estados aliados o asociados u a otro país extranjero cualquiera, será simultanea e incondicionalmente, sin que haya necesidad de solicitud o compensación, extendido a todos los Estados aliados o asociados."

Esta forma adoptada en los primeros Tratados que las Potencias occidentales suscribieron con los países asiáticos, figura con la redacción siguiente en la Convención entre Gran Bretaña y China de 5 de septiembre de 1902:

"Cualquier concesión de Tarifas que China pueda en los sucesivos extender a los artículos de producción o manufactura de cualquier otro Estado será inmediatamente extendida a artículos

similares producidos o manufacturados en los Dominios de Su Majestad Británica, sea quien fuere el que los importe."

FORMA 4.—Tratado entre la Gran Bretaña y el Japón, de 1854—no vigente—que dice:

"En los puertos del Japón abiertos o que puedan abrirse en lo sucesivo a los buques y súbditos de cualquier Nación extranjera, los buques y súbditos británicos serán admitidos y gozarán iguales ventajas a las reconocidas a aquellos de la Nación más favorecida, exceptuándose siempre las ventajas que para los holandeses y chinos se derivan de las relaciones existentes con el Japón."

FORMA 5.—Tratado entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, de 3 de octubre de 1824, que dice:

"Artículo II. La República de Colombia y los Estados Unidos de América, deseando vivir en paz y armonía con las demás Naciones de la tierra, por medio de una política franca e igualmente amistosa con todas, se obligan mutuamente a no conceder favores particulares a otras Naciones, con respecto a comercio y navegación, que no se hagan inmediatamente comunes a una o

otra, la cual gozará de los mismos libremente si la concesión fuere hecha libremente, o prestando las misma compensación si la concesión fuere condicional."

FORMA 6.—Tratado entre los Estados Unidos y el Brasil, de 12 de diciembre de 1828, que consagra la misma redacción del Tratado con Colombia, pero agrega:

"Es entendido sin embargo, que las relaciones y convenciones que ahora existen o puedan existir en lo sucesivo, entre el Brasil y Portugal, formarán una excepción a este artículo."

FORMAS 7 y 8.—Ellas, lo mismo que las señaladas bajo los números 3 y 4, aparecen solo excepcionalmente en el trato actual de las Naciones, cuando negocian dos Estados de muy diferente civilización—v. gr. China con las grandes Potencias europeas o los Estados Unidos—o cuando el pacto ha sido el resultado de una guerra en que el vencedor impone las condiciones que quiere, como fue el caso del Tratado de Versalles.

En las Conferencias de Wáshington en 1922 y 1923, el Plenipotenciario de China, Dr.

Wellington Koo argumentó fuertemente contra el actual régimen de Tratados de comercio impuesto a China, considerándolo como un obstáculo insuperable para su desenvolvimiento económico. "Bajo este régimen, dijo, China no goza de reciprocidad por parte de ninguna de las Potencias con las cuales tiene Tratados de comercio. Aunque los Estados que con ella tienen Convenciones gozan de una Tarifa excepcionalmente baja del 5% ad valorem, los productos y mercancías chinas importados a esos países están sometidos a las ratas máximas que en algunos casos alcanzan 60 o 70 veces la que China cobra en sus aduanas."

OBJECIONES A LA CLAUSULA Y DEFENSA DE ELLA.

El principio que establece el tratamiento de la Nación más favorecida ha sido materia de encontradas exposiciones por parte de los economistas y de controversias entre las clases industriales y agrícolas que en cada país se sienten diversamente afectadas por la consagración de la cláusula.

Es consentimiento casi unánime que el comercio exterior de un país solo puede desarrollarse, sin riesgo de hostilidades y represalias, bajo un régimen de tarifas convencionales. El comercio necesita una constitución que sobreviva a las transitorias providencias de un gobierno y que pueda estar por sobre los trastornos originados de una situación de guerra. Esa constitución solo puede hallarse dentro de las normas de un Tratado público.

Pero si se admite que ningún Estado puede aspirar a un arancel absolutamente autónomo, con prescindencia de todo régimen de Tratados o Convenciones internacionales, hay mayores divergencias sobre la cláusula de la Nación más

favorecida y en especial sobre su forma incondicional.

La objeción fundamental reposa en la falta de equidad de que adolece la cláusula según los impugnadores del principio que ella encierra. En su forma incondicional, dicen, un Estado otorga a otro sin una real compensación equivalente, todas las ventajas concedidas o que puedan concederse a una tercera Nación, alterándose así con los términos de un compromiso general y absoluto, toda proporcionalidad entre los beneficios que se otorgan y los que se reciban. Tal fue la razón alegada en el parlamento alemán en 1895 para pedir que fuera denunciado el Tratado de 1857 con la República Argentina, haciendo presente que los trigos de esta última Nación gozaban de las mismas franquicias concedidas a Rusia y Austria-Hungria, sin que Argentina suministrara compensaciones equivalentes.

Gregory resume este punto de vista de los impugnadores del tratamiento de la N. M. F., diciendo que según ellos, la cláusula tiene un valor que no depende de las compensaciones entre las dos Potencias contratantes sino de las relaciones entre ellas y el resto del mundo

comercial. Von Marshall formulaba el argumento en el Reichstag alemán manifestando: "El contenido de la cláusula no está determinado por lo que mi Tratado desea sino por lo que el Tratado busca de otros Estados."

Además, prosiguen los críticos de la cláusula, ella destruye la flexibilidad que debe tener una Convención de comercio: elimina la posibilidad para una y otra de las Partes de discutir cada artículo desde el punto de vista de sus intereses, de definir expresamente sus compromisos y todo lo que un Estado puede exigir del otro contratante, de prever y precisar los efectos en cada caso particular.

Estas objeciones han sido reproducidas en diversas formas e ilustradas con diversos ejemplos en los países que han confrontado el problema. Sobre ellas insisten especialmente las escuelas proteccionistas y las clases que buscan una salvaguardia especial para la producción nacional o local y colocan en lugar secundario la repercusión que sobre los consumidores de artículos importados pueda tener la prescindencia del tratamiento favorable y recíproco.

Veamos como han sido presentados los aspectos desfavorables de la cláusula.

En Alemania los intereses agrarios iniciaron hacia 1895, una campaña para que fueran denunciados los Tratados con la cláusula de la Nación más favorecida y los argumentos de sus voceros pueden sintetizarse así:

a) El funcionamiento de la cláusula generaliza favores que deben ser específicos;

b) El tratamiento de la Nación más favorecida hace ilusoria la reciprocidad e inseguras las relaciones comerciales puesto que el cambio entre los dos países contratantes viene a depender de los arreglos que uno de ellos haga luego con una tercera Potencia.

Sobre esas consideraciones se fundaban los agrarios para pedir al Gobierno Aleman que restringiera las concesiones a otras Naciones, haciéndolas específicas, y adoptara a lo menos parcialmente, el sistema francés de *máximum* y *minimum* en el arancel aduanero.

En Francia el movimiento contra la política comercial fundada en la cláusula de la Nación más favorecida, alcanzó su mayor fuerza en 1891. Las Cámaras de Comercio fueron consultadas entonces por el Gobierno y la mayoría

de ellas votaron contra la prórroga de los Tratados existentes. Entre las objeciones de los adversarios de la cláusula en esa ocasión, resaltan las siguientes:

a) Que los Tratados en vigor no respondían a los cambios frecuentes en la técnica y las condiciones de producción en la industria moderna;

b) Que la cláusula de la Nación más favorecida perturba el equilibrio establecido por Tratados anteriores; y,

c) Que la cláusula no implica un tratamiento imparcial de cada industria sino que sacrifica las unas a las otras.

La Cámara de Comercio de Burdeos en 1879 consideraba la cláusula como el corolario de los Tratados de comercio. "Sin ella—decía—y apesar de cualquier concesión se establecería la inestabilidad tan funesta a las transacciones; sin ella los productores no podrían contar con determinados mercados seguros para sus artículos." A esto respondía el Presidente de la Comisión de Aduanas de la Cámara de Diputados en Francia: "Como resultado de la cláusula de la Nación más favorecida, los artículos de una Tarifa convencional se encuentran modifica-

dos por las estipulaciones con un tercer Estado, de un día para otro, más fácilmente y de una manera más súbita, más imprevista de lo que pueden serlo las ratas de una 'Tarifa general.'"

El economista alemán Calwer en su reputada obra sobre estas materias insiste respecto a las grandes ventajas obtenidas por los Estados Unidos con el tratamiento condicional, mientras los países europeos se ligaban para la producción americana con una obligación incondicional. Sin embargo, cuando, como resultado de su ventajosa preparación industrial, los Estados Unidos abandonaron el tratamiento condicional, la adopción de la nueva política y la condenación de la anterior fue vigorosamente defendida por Culberston en su reciente libro *International Economic Policies*, en la forma siguiente:

"El principio condicional de la Nación más favorecida no nos suministra seguridad contra diferencias adversas a nosotros en los países extranjeros. En el presente período de reconstrucción cuando muchos países están revisando sus Tratados y reconsiderando sus concesiones, el principio condicional es susceptible de aplicaciones perjudiciales para nosotros como lo ha sido

anteriormente, una o dos veces. De 1914 a hoy nuestro interés en la política comercial de otras naciones ha aumentado. Nuestro comercio de exportación ha crecido en volumen y variedad. Hemos venido a ser más y más dependientes de fuentes extranjeras en materias primas. El volumen de nuestras inversiones en el exterior ha aumentado. En consecuencia, el interés nacional indica que es tiempo de adoptar una política activa para salvaguardar nuestros intereses en los mercados extranjeros, fuentes de materias primas para las industrias americanas. Esta política activa, en contraste con nuestra actitud pasiva y negativa del pasado, debe consistir en un franco abandono de la política condicional de la Nación más favorecida, adoptando un programa de revisión y complemento de nuestros Tratados comerciales sobre la base del principio incondicional, esto es, el principio de incorporar en los Tratados comerciales compromisos recíprocos de que las concesiones hechas por una de las Partes a una tercera Nación serán inmediata y automáticamente extendidas a la otra Parte."

Iguales consideraciones desarrolla el Dr. Arthur N. Young, Consultor Economista del Departamento de Estado en Washington, en su estudio reciente sobre la política económica

exterior de los Estados Unidos. La importancia de ellas justifica la reproducción que hacemos enseguida:

“Nuestra ley arancelaria de 1922 contiene disposiciones importantes que influyen en la forma de nuestros tratados comerciales. También aludi al hecho de que nuestro Gobierno ha adoptado en sus nuevos tratados la forma incondicional de interpretación de la cláusula relativa al tratamiento de la Nación más favorecida. Esto se deduce lógicamente de la sección 317 de la ley arancelaria de 1922, sección que autoriza al Presidente, cuando el interés público lo exige, ‘para especificar y declarar derechos de aduana nuevos o adicionales’ aplicables al comercio de países que hagan distinciones preferentes en contra del comercio norteamericano, imponiéndole gravámenes mayores que aquellos que imponen a otros países. Esta disposición es evidentemente un mandato de que el Departamento de Estado se esfuerce en suprimir tales distinciones. En conformidad con la política de abolir tales preferencias o de celebrar convenios de tratamiento igual a fin de que no se suscite la cuestión de privilegios preferentes, el Departamento de Estado ha hecho provisionalmente, hasta que se celebren tratados generales, arreglos especiales de *modus vivendi* con el

Brasil, Checoslovaquia, la República Dominicana, Estonia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Nicaragua y Polonia, y actualmente negocia arreglos semejantes con muchos otros países.

“Ahora bien: Deseo hacer hincapié en el principio de la igualdad de tratamiento en materias aduaneras, el cual es análogo al de la puerta abierta (*the open door*) e igualdad de oportunidades a que me referiré más adelante. Nosotros ni pedimos favores exclusivos aduaneros a los países extranjeros ni tampoco los concedemos excepto en el caso particular de Cuba, cuyas relaciones con los Estados Unidos son de carácter especial, por razones históricas y de propinquidad. La sección 317 de la ley arancelaria de 1922 no autoriza el tratamiento preferente por sí mismo. Es más bien un recurso de reserva para casos necesarios en los cuales los Estados Unidos quieran usarlo para asegurar la igualdad de tratamiento que nosotros pedimos y ofrecemos. Una vez hecho un convenio que garantice ese tratamiento, los derechos arancelarios especiales que hayamos impuesto como protección o para lograrlo dejarían de aplicarse.

“Algunos han insinuado que el Departamento de Estado no debe limitarse a obtener el tratamiento de la nación más favorecida, sino que debe ir más allá y tratar de celebrar convenios que

otorguen derechos arancelarios favorables (aunque no exclusivos o preferentes) a ciertos productos norteamericanos. En cuanto a esto, debe recordarse que semejantes convenios son necesariamente recíprocos. Mal podríamos pedir a naciones extranjeras que concediesen derechos especiales a nuestros productos sin que por nuestra parte estuviésemos dispuestos a conceder privilegios análogos a los productos de ellas. Este Gobierno no puede prometer derechos arancelarios especiales favorables a productos en que Gobiernos extranjeros se interesen mientras el Congreso no autorice al Poder Ejecutivo para modificar los derechos existentes correspondientes."

Es evidente que algunos de los reparos al tratamiento incondicional de la N. M. F. corresponden a la realidad y que con ella sufren, a veces, industrias necesitadas de protección. Pero a pesar de todo, considerado el conjunto de las relaciones económicas internacionales, la fórmula se mantiene y reaparece de continuo al regular el comercio internacional, como el mejor medio de impedir que las mercancías de un país queden sometidas a un tratamiento dife-

rencial desventajoso. Lo que más perjudica a las exportaciones de cada Nación no es la altura de las barreras de aduana que encuentre en el extranjero, sino la diferencia de gravámenes a que esté sometida con respecto a los productos similares de los demás Estados.

Cuando en 1885 el Gobierno americano propuso al de la Gran Bretaña fundar los Tratados de comercio sobre el principio de tratamiento condicional, el Conde de Granville, Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros, dirigió a su Ministro en Wáshington, Mr. West, una nota que lleva fecha de 15 de febrero de aquel año. Breve pero solidamente expone así el estadista inglés la doctrina preconizada por su Gobierno:

“La interpretación de la cláusula de la Nación más favorecida que va envuelta en la propuesta del Gobierno de los Estados Unidos es la de que, concesiones otorgadas condicionalmente y en consideración a esa circunstancia, no pueden ser exigidas como comprendidas en la cláusula. El Gobierno de Su Majestad disiente completa y enfáticamente de esa interpretación. La cláusula de la Nación más favorecida ha venido a ser la parte mas valiosa del sistema de los Tratados

comerciales y existe entre casi todas las Naciones del mundo. Ella conduce, más que ninguna otra estipulación a la sencillez de las tarifas y a incrementar la libertad de los cambios, mientras que el sistema propuesto ahora llevaría a los países a buscar mercados exclusivos, esclavizando en vez de libertar al comercio.

"El efecto de la cláusula de la Nación más favorecida ha sido, con pocas excepciones, que cada determinado artículo se grava en cada país prácticamente a una sola rata. Así en Francia aunque existe una tarifa general y aunque el Gobierno de ese país por Convenciones separadas e independientes con varios Estados se ha comprometido a reducir los impuestos de la tarifa general sobre algunos artículos, la lista de los cuales varia en cada Tratado, sin embargo debido a la operación de la cláusula de la Nación más favorecida existente en cada una de dichas Convenciones, la producción de todos los países en cuyos pactos comerciales figura ese artículo, queda gravada de acuerdo con la tarifa convencional que viene a ser así la combinación de todos los impuestos mas moderados según cada uno de los diversos Convenios. Pero si el sistema que recomiendan los Estados Unidos llegara a ser generalmente adoptado, volveríamos al sistema antiguo, inconveniente por extremo, según el cual,

el mismo artículo en el mismo país pagaría impuestos diferentes, que variarían según el lugar de origen, la nacionalidad del banco importador, y quizá en algún tiempo futuro, según la nacionalidad del importador mismo."

De las anteriores palabras resalta uno de los principales y más evidentes objetos de la cláusula de la N. M. F., que es el de unificar las relaciones comerciales internacionales, evitando en los Tratados largas enumeraciones, que exponen a confusiones y litigios y han dado nacimiento a represalias cuyos nocivos resultados, tanto desde el punto económico como del político, han sido patentes cuando quiera que han surgido. Ese papel de simplificador de las tarifas, desempeñado por la cláusula, constituye una de sus mejores recomendaciones. Con otra política comercial—dice Molinari al estudiar esta faz de la cuestión—cada clase de objetos estaría sometida a diversa tasación según el país de origen, dando lugar a complicaciones costosas en las administraciones aduaneras y aumentando las fuentes de reclamaciones y quejas en el comercio internacional.

Los defensores de la cláusula en su forma

incondicional, formulan a su vez objeciones y reparos contra el principio condicional. Los podemos resumir así:

a) Conduce a complicar los aranceles y hace costosa por extremo la administración aduanera de los países que la adoptan;

b) Entraña dificultades a veces insuperables para su aplicación, pues debiendo versar las franquicias recíprocas sobre artículos muy diferentes es problemático fijar con exactitud lo que constituye un equivalente para cada concesión;

c) Implica un desarrollo muy activo de compensaciones de tarifa. Como la aprobación de los Tratados requiere por regla general la intervención de dos ramas de Gobierno—la Ejecutiva y la Legislativa—es preciso tener en cuenta que toma largo tiempo el llegar al resultado final y entonces el método de negociaciones de tarifa con tratamiento condicional, carece con frecuencia de eficacia;

d) La experiencia demuestra que las compensaciones arancelarias en tal forma no conducen al resultado que se busca, y en muchos casos suscitan la irritación en los mercados extranjeros, dando lugar a represalias.

e) Es muy difícil gravar los mismos

objetos con diferentes ratas de impuestos según que provengan de diversos países. La multiplicidad de los cambios entre los pueblos hace a la vez estas disposiciones, muy onerosas para el que las aplica; muy vejatorias para el que las soporta y muy ineficaces para el que tenga interés en sustraerse a ellas.

Conferir a ciertos Estados ventajas comerciales en detrimentos de otros—dicen Funck-Brentano y Sorel—es desconocer el carácter esencialmente pacífico de los Tratados de comercio, puesto que en vez de un acuerdo general entre los Estados, se derivarían enemistades por una parte y alianzas más o menos disfrazadas por otra.

Un estudio de la historia de la cláusula en sus diversas formas y de las alternativas que ha atravesado, así como de la tendencia actual de las principales Naciones en esta materia, nos permitirá llegar a conclusiones bastante exactas sobre el porvenir de la cláusula y de la política que ella representa.

POLITICA EUROPEA EN RELACION CON LA CLAUSULA

Los Estados Unidos han sido considerados como el tipo clásico de la preparación de tarifas por medio de Comisiones del Congreso. En los países europeos si bien el Parlamento dicta las leyes que establecen el respectivo arancel y fijan la política comercial en cada Estado, la preparación de la tarifa obedece a diversos métodos.

En Alemania, por ejemplo, el arancel de 1902 fue resultado de la colaboración entre diversos organos del Gobierno y un consejo consultivo técnico que se denominó "Comité económico para la preparación y consideración de medidas comerciales." En Francia las fórmulas sobre política aduanera fueron presentadas al Gobierno en 1877 y 1890 por el "Conseil Superieur du Commerce et de l'Industrie." La revisión de tarifas en 1910 se efectuó sin embargo, por iniciativa de la Cámara de Diputados. En la Gran Bretaña la preparación inicial de la tarifa corresponde al Gabinete pero comisiones especiales del Parla-

mento indican y sugieren medidas que, en la historia fiscal inglesa, se destacan por sus grandes consecuencias.

En los Estados europeos la cláusula de la Nación más favorecida ha seguido en su vigencia alternativas que concuerdan con la política predominante en cada época: libre cambio o proteccionismo. Gran Bretaña es considerada por los autores como el tipo clásico del primero de estos sistemas y por eso su práctica de la cláusula de la Nación más favorecida, consagrando el tratamiento de modo incondicional, se registra de modo continuo en la historia de sus Convenciones comerciales. Para los Estados europeos del Continente admiten los tratadistas los siguientes períodos que marcan el predominio de las dos tendencias a que nos referimos:

1) De siglo XVII a la segunda y tercera década del siglo XIX, época en la cual la forma incondicional principia a adquirir cierta fuerza y tendencia hacia la generalización.

2) Un período de la tercera década del siglo XIX hasta 1860, caracterizado por una pugna más activa entre el libre cambio y el protec-

cionismo y por una campaña que terminó entonces con la victoria de los librecambistas.

3) Un período que se inicia en 1860 con el Tratado entre Francia e Inglaterra, a base de libre cambio y con la estipulación incondicional del tratamiento de la Nación más favorecida.

4) Un período que comienza en 1870, más o menos a raíz de la guerra franco-prusiana, en el cual revive el proteccionismo sostenido en Francia por Thiers y Meline entre otros, y en Alemania por los Tratados de Caprivi. Puede considerarse que tal etapa termina con la guerra de 1914.

5) De 1914 hasta los dos años que siguieron a la guerra mundial, cobró mayor fuerza el sentimiento de rechazo a la cláusula incondicional, determinando medidas y discusiones sobre el futuro de ella. Varios Gobiernos denuncian los Tratados vigentes que consagraban la cláusula.

6) Epoca posterior a la guerra, cuyo principio podemos señalar más o menos en 1922, caracterizada por esfuerzos encaminados a buscar la armonía de los intereses comerciales que cada país quiere salvaguardar. En esta lucha no siendo posible llegar en todos los

casos a acuerdos definitivos, se registran muchos de ellos con el mero carácter de *modus vivendi*.

Gran Bretaña, como es sabido, representa el tipo de más vigorosa fuerza de la política comercial librecambista y de la adopción incondicional del tratamiento de la Nación más favorecida. Antes de la guerra europea se señalaba tal cláusula en no menos de 83 Convenciones y Acuerdos celebrados por el Gobierno inglés. Después de la conclusión del Tratado con Francia en 1860, Inglaterra se comprometió de lleno en tal política considerando que en la cláusula de la Nación más favorecida reside un instrumento de defensa eficaz para sus intereses económicos. Ese práctica ha sido reconocida generalmente como ventajosa para el comercio inglés sin que quienes la defiendan dejen de admitir que ha presentado dificultades, v. gr., frente a los Estados Unidos, que hasta 1923 se negaban a otorgar concesiones que no estuvieran fundadas sobre un equivalente determinado. La tendencia adversa a la cláusula ha mostrado sin embargo en Inglaterra mayor fuerza de la que antes tenía en los años posteriores a la

guerra. Muestra de ello se considera el pensamiento expresado en 1918 por el Gobierno inglés de denunciar los Tratados que contienen el compromiso incondicional de la Nación más favorecida.

No es igualmente uniforme la política comercial de Francia en el particular. En 1860 celebró con Inglaterra el Tratado de comercio cuyos tres caracteres principales fueron: a) reducción mutua de derechos aduaneros; b) tratamiento recíproco de la Nación más favorecida; c) estipulaciones de largo plazo, ordinariamente diez años. De 1860 a 1870, tomando como modelo tal Pacto, el Gobierno de Napoleón III negoció varias Convenciones que incorporaban la cláusula en su forma incondicional. En 1870 Alemania impuso—contra la resistencia de los negociadores franceses—tal tratamiento para el comercio entre las dos Naciones, haciendolo incondicional, recíproco y limitado, pues de la cláusula quedaban excluidos los favores que una u otra de las partes contratantes hubieran concedido o concedieran en lo sucesivo a otros Estados distintos de los siguientes: Inglaterra, Bélgica, Holanda, Suiza, Austria, y Rusia.

La reacción proteccionista no solo contra la cláusula sino contra el sistema de política comercial por medio de Tratados, cristalizó en las investigaciones sobre la materia iniciadas en 1875 para desarrollar una política distinta de la que se venía siguiendo. Fue solo en 1881 sin embargo, cuando se expidió el nuevo arancel que levantó los impuestos aduaneros existentes pero que permitió a Francia celebrar sobre él, Tratados con siete naciones europeas, los cuales duraron en vigor hasta 1892. No fue con todo posible llegar a un acuerdo con otros países y la guerra de tarifas entre Francia e Italia, iniciada con recíprocas medidas de retaliación, dió como resultado una disminución de exportaciones italianas a Francia en un 57% y de exportaciones francesas a Italia en 50%. El nuevo arancel francés de 1892 estableciendo dos ratas—de tarifa máxima y de tarifa mínima—permitió mayores arreglos de comercio internacional, sin que evitara la guerra de tarifas con Suiza que protestó contra los impuestos aduaneros en Francia aplicando medidas de represalias caracterizadas por su extrema severidad. En 1910 Francia expidió una nueva tarifa y en ella se consagró,

dice Sayous, como "dogma absoluto, los principios de la autonomía aduanera por una parte y de la doble escala de derechos (tarifa máxima y mínima) por otro." Dentro de tales normas Francia celebró varios Convenios con el tratamiento de la Nación más favorecida.

La guerra de 1914 presentó fenómenos económicos y políticos de carácter muy especial y sin antecedente en la historia de los pueblos. Durante tal conflagración el espíritu de los diversos Gobiernos se encaminó más a obtener la manera de reducir el consumo que a desarrollar la producción. Las hostilidades prolongadas por años enteros crearon un enorme acrecentamiento de las necesidades, a tiempo que disminuían los medios de satisfacerlas y fue por ese dice Gignoux, por lo que se apeló a la medida más radical del arsenal aduanero, esto es, a la prohibición de importar ciertos artículos acompañada de restricciones para el consumo de otros.

En 1916 una Conferencia Económica en la cual estuvieron representados los Gobiernos aliados, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, Italia, Japón, Portugal, Rusia, y Serbia, no solo estudió la manera de vigorizar la colaboración

económica de los Aliados sino que ensayó fijar las bases de una política económica común a los Aliados para después de terminado el gran conflicto bélico. Resultado de este espíritu sobre el futuro régimen de las relaciones comerciales, fue una de las resoluciones adoptadas entonces, que dice:

“En vista de que la guerra ha puesto fin a todos los Tratados de comercio que ligaban a las Potencias aliadas con las Potencias enemigas, y considerando que es de esencial interés durante el periodo de la reconstitución económica que ha de seguir a la cesación de hostilidades, la libertad de cada uno de los Aliados para quedar exento de la pretensión que pudieran tener las Potencias enemigas de reclamar el tratamiento de la Nación más favorecida, los Aliados convienen que el beneficio de este tratamiento no podrá ser concedido a estas Potencias durante cierto numero de años que los Aliados determinarán por medio de un acuerdo entre ellos.”

La Resolución agregaba luego que los Aliados convendrían en asegurarse mutuamente durante el mismo número de años y con la mayor amplitud posible, mercados compensa-

dores para el caso de que el compromiso previsto en el párrafo precedente tuviera repercusiones desventajosas sobre el comercio entre ellos.

Por este tiempo se fortaleció en Francia y en otros países el movimiento ya muy considerable entre los círculos industriales, en pró de la reforma de las Convenciones existentes a fin de adaptarlas a las nuevas circunstancias económicas creadas por la guerra. Resultado de esa tendencia fue la resolución adoptada por Francia, Italia, Bélgica y algunos otros países europeos de denunciar las Convenciones comerciales que consagraban la cláusula de la Nación más favorecida.

El Ministerio del Comercio en Francia convocó en 1917 una conferencia de técnicos para estudiar la cuestión la cual, antes de iniciar un esfuerzo constructivo, consideró que era necesario despejar el terreno denunciando los Tratados existentes. Así lo hizo el Gobierno francés el 23 de abril de 1918 denunciando "todas las Convenciones comerciales que contienen la cláusula de la Nación más favorecida o la de consolidaciones de tarifa, los Tratados y Convenciones relativos a la navegación comer-

cial, la reglamentación aduanera, el régimen de los agentes viajeros, el ejercicio del comercio y de la industria así como todos los acuerdos susceptibles de entorpecer la aplicación del nuevo estatuto comercial, marítimo o aduanero bajo el cual Francia juzgue conveniente colocarse."

Por ley de 29 de julio de 1919, el Parlamento francés autorizó al Gobierno para conceder reducciones de derechos sobre la tarifa general calculados proporcionalmente sobre la diferencia existente entre la tarifa de derecho común y la tarifa general. Esta autorización permite una manera de Convenciones que Fauchille en su *Droit International Public*, explica así: "El resultado de esta nueva concepción del Tratado de comercio es que, mientras que otras veces una mercancía dada no podía en toda hipótesis y cualquiera que fuese el número de Convenciones en que apareciera, ser tasada sino de dos maneras:—tarifa general y tarifa mínima—hoy día puede ser gravada de tantas maneras diversas como Convenciones se celebren con países distintos. Otro resultado es que en lugar de contratos a largo plazo no se podrán concluir en

lo sucesivo sino contratos a muy corto término, ajustados continuamente a las condiciones variables de la producción y de los mercados."

Francia ha celebrado en los últimos años varios acuerdos que se inspiran en tal criterio. Entre otros, según cita que hallamos en Fauchille, con Checoslovaquia, Canada, Noruega, Finlandia, Portugal, Guatemala, España, Estonia, Polonia, Italia, Bélgica, Austria, Turquía, Costa Rica, Grecia y Lettonia. Debemos observar que algunos de tales Estados — Checoslovaquia, Finlandia, Guatemala, Estonia, Polonia y Grecia—han celebrado posteriormente acuerdos con los Estados Unidos de América sobre el principio del tratamiento incondicional recíproco de la Nación más favorecida. Por consiguiente cualquier favor o privilegio que concedan a Francia y sus productos, se extenderá automáticamente a los Estados Unidos.

Cuando subsistían los lazos creados por la guerra pareció posible en concepto de algunos economistas establecer una política comercial común entre las Potencias aliadas, pero rapida-

mente apareció que los intereses comerciales lejos de ser idénticos tenían discrepancias muy importantes. En 1919 al dejar de tomar parte los Estados Unidos en el Consejo Supremo Económico se vió con toda evidencia que no podía crearse una solidaridad en materia comercial entre las Potencias que estuvieron unidas en un solo esfuerzo por las necesidades políticas de la guerra.

Los Estados Unidos, dice Gigoux, país cuya producción era la única que había permanecido normal y en circunstancias de adquirir sin demora un rápido acrecentamiento, no podían considerar favorablemente la formación de una especie de *pool* de compradores con los cuales adquiriera obligaciones contractuales.

Esta circunstancia debe tenerse en cuenta cuando se trate de hallar la razón que ha determinado al Gobierno de los Estados Unidos a cambiar totalmente su política en lo relativo a la cláusula de la Nación más favorecida, abandonando la fórmula condicional limitada que había sido tradicional en las Convenciones comerciales de la Unión americana, para adoptar el principio del tratamiento incondicional que el Gobierno americano principió a desarrollar con

gran vigor por medio de cambio de notas con varios Gobiernos Sur y Centro Americanos y también Europeos, siendo el primero de ellos, como atrás lo hemos dicho, el efectuado con el Brasil.

No obstante la denuncia hecha por Francia en 1918 de los Tratados con la cláusula de la Nación más favorecida, algunos han sido sin embargo prorrogados luego indefinidamente, sujetos a terminación con un aviso previo de tres meses, excepto aquellos con el Canadá—que han sido reemplazados por un nuevo Convenio de tarifas—y la Convención de 1893 con España.

La política comercial de Alemania de 1860 a 1870 se caracteriza por el Tratado que a pesar de la oposición de Austria celebró con Francia el Gobierno de Berlín, consagrando una reducción de derechos aduaneros y generalizando por medio de la cláusula de la Nación más favorecida, en forma incondicional, las ventajas establecidas en el sistema europeo, entonces en auge. La guerra de 1870 marcó una nueva etapa de política comercial. Fuertes intereses económicos alemanes trataron de obtener que en la Convención de Paz con Francia se im-

pusiera a esta un régimen de especiales concesiones de arancel. Los debates entre los negociadores fueron muy largos y al fin se llegó a consagrar el tratamiento mutuo de la Nación más favorecida, en la siguiente forma:

“Habiendo quedado anulados los tratados de comercio con los diversos Estados de Alemania como consecuencia de la guerra, el Gobierno Francés y el Gobierno Alemán tomarán como base de sus relaciones comerciales el régimen del tratamiento recíproco sobre el pie de la Nación más favorecida. * * * Sin embargo de la regla anterior quedan exceptuados los favores que una u otra de las partes contratantes hayan concedido o concedieren a otros Estados distintos de los siguientes: España, Bélgica, Países Bajos, Suiza, Austria y Rusia.”

Esta cláusula muy combatida por fuertes grupos industriales franceses que la consideraban como un tributo impuesto a su país por el vencedor en la guerra, jugó papel favorable para Alemania hasta 1890. En 1881 cuando Francia celebró nuevos Tratados comerciales con varios importantes Estados europeos tuvo necesariamente que extender a Alemania las

concesiones otorgadas a otras de las Potencias contratantes. A su vez Alemania tropezó con las desventajas de la cláusula cuando en 1890 tomó la iniciativa de obtener con otras Naciones ventajas para su comercio por medio del sistema de compensaciones aduaneras, las cuales al ser negociadas con terceras potencias se extendían automáticamente a Francia. Fue entonces cuando el Gobierno de Berlin celebró los Tratado comerciales que recurrían al procedimiento de especiales concesiones con determinados países siendo tal el rasgo dominante de la política comercial iniciada entonces por Alemania. En ese espíritu se concluyeron los llamados "grandes Tratados" con Austria-Hungría, Italia, Bélgica y Suiza. Los cambios de importancia que ellos marcaron están caracterizados por la extensión favorable en el tratamiento de determinados artículos cuyos impuestos de importación se disminuyen. El Canciller Caprivi, con cuyo nombre son conocidas aquellas Convenciones, explicó de la manera siguiente el sistema en ellas consagrado:

"Una consideración sobre toda la presente situación con respecto a la política comercial induce

a concluir que esta condición actual que envuelve para Alemania considerables ventajas, terminará en febrero de 1892, fecha en la cual quedarán abrogados muchos de los Tratados comerciales europeos, y para entonces amenaza tener lugar una completa transformación de la política comercial del continente.

“La conclusión de nuevos Tratados internacionales con la sola estipulación del tratamiento de la Nación más favorecida pero sin tarifas específicas, dejaría, es verdad, a Alemania la oportunidad de asegurar el mercado doméstico a la producción doméstica por medio de una tarifa protectora, pero no suministraría la más ligera garantía de que se nos dejen abiertos los mercados extranjeros que son indispensables para nuestro comercio de exportación. En frente de la competencia de todos los Estados progresivos económicamente, competencia que ha ido haciéndose constantemente más aguda por el aumento en la producción y en los medios de que ella dispone, un comercio duradero entre los diversos países solo es concebible en la forma de un cambio razonable de mercaderías y esto requiere cierta renuncia recíproca de libertad de acción en materia de tarifas. Alemania teniendo en cuenta principalmente su comercio de exportación no podría contar con mantener un puesto favorable

si no admite de su lado tal limitación para asegurar a los otros países la posibilidad de pagar las mercaderías que le toman en todo o en parte."

El sistema así explicado se mantuvo en vigor desde 1890, bien que un cambio de arancel en 1902 condujo a la celebración de otros Tratados en 1904 y 1905, que dejando en pié el principio esencial, cambiaron la proporción de las concesiones aduaneras hechas a los países con los cuales se negociaron.

La gran guerra europea trajo cambios profundos, aunque no permanentes, en el criterio de los gobiernos y de los estadistas respecto a las relaciones comerciales. El Tratado de Versalles impuso a Alemania el tratamiento unilateral e incondicional de la Nación más favorecida hacia los Estados europeos vencedores, por un termino aproximado de cinco años. Transcurridos estos, Alemania ha principiado a negociar nuevas Convenciones de comercio ya con libertad para defender sus intereses en la forma que prefiera. —

En cuanto a las Grandes Potencias que quedaron fuera del Tratado de Versalles, como los Estados Unidos y Rusia, Alemania ha adoptado el tratamiento mutuo e incondicional de la

Nación más favorecida. Con Rusia tal principio lo consagró el Tratado de Rapallo de 1922, en los términos siguientes:

"ARTICULO 4°.—Los dos Gobiernos convienen además que la posición legal general de los nacionales de una Parte en el territorio de la otra y la regulación general de mutuas relaciones comerciales y económicas se regiran por el principio del tratamiento de la Nación más favorecida. Este principio no se extiende a los privilegios y facilidades que R. S. F. S. R. conceda a cualquiera Republica del Soviet o a un Estado que anteriormente haya formado parte del Imperio Ruso."

Con los Estados Unidos de América quedó también consagrado, en forma más detallada, el tratamiento de la Nación más favorecida en forma mutua e incondicional, limitada solamente por el tratamiento que una u otra de las partes contratantes conceda al tráfico puramente fronterizo dentro de una zona que no exceda de 15 kilometros a uno y otro lado de su frontera de Aduanas y por el que los Estados Unidos conceden al comercio de Cuba bajo las provisiones del Tratado comercial existente entre ellos y Cuba, diciembre 11 de 1902, o por

cualquiera otra Convención comercial que en lo sucesivo pueda ser concluida entre los Estados Unidos y Cuba, y por el que los Estados Unidos dan a su comercio y al de sus dependencias, bajo las actuales o las futuras leyes, con la Zona del Canal de Panamá.

La política comercial de España principalmente después de la guerra ha sido influenciada considerablemente por las empresas industriales que allí nacieron durante la guerra. En 1922 el Gobierno español suscribió con el de la Gran Bretaña un Tratado comercial, que, pendiente de su ratificación por el Parlamento, entró en vigor como un *modus vivendi* estableciendo en el artículo segundo lo siguiente:

“Las Partes contratantes convienen que en todas las materias relativas al comercio, navegación e industria, cualquier privilegio, favor o inmunidad que una u otra de las Partes contratantes haya concedido actualmente o pueda conceder en lo sucesivo a los barcos y subditos o ciudadanos de cualquier Estado extranjero, serán extendidos simultanea e incondicionalmente, sin solicitud y sin compensación a los barcos y subditos de la otra, siendo la intención de ellas que el comercio,

la navegación y la industria de cada Parte contratante sean colocadas en todo respecto en el pie de la Nación más favorecida."

Esta Convención consagra, como se ve, el tratamiento incondicional de la Nación más favorecida, pero lleva una tarifa anexa relativa a los derechos aduaneros que pagarán a su entrada en España los artículos producidos o manufacturados "en los territorios de Su Majestad Británica."

El Tratado franco-español firmado en julio de 1922 está fundado también sobre las bases del tratamiento de la Nación más favorecida, pero es menos complejo y establece que España no podrá reclamar las tarifas preferenciales que sobre determinados artículos conceda Francia a) a sus protectorados b) a las ratas que resulten de uniones económicas con países vecinos.

El Tratado suizo-español de 1922 establece como principio el tratamiento mutuo de la Nación más favorecida con respecto a las importaciones, exportaciones y cargamentos de tránsito, pero esta provisión está modificada sin embargo por arreglos especiales numerosos sobre determinados artículos. Cada país con-

cede al otro la importación de artículos mencionados en extensas listas aplicándoles una tarifa más favorable que la ordinaria. En tal virtud, Suiza concede ratas especiales a ciertos artículos para los cuales España desea particularmente encontrar mercados extranjeros, por ejemplo frutas determinadas, nueces, vinos y productos de corcho. En compensación España otorga ratas inferiores a las de la tarifa ordinaria, en una proporción que varía entre el 5 y el 15% para ciertos artículos de producción suiza, hasta el 30% en el caso de cierta maquinaria y el 80% para algunas clases de relojes.

Las relaciones aduaneras entre España y los Estados Unidos se hallan actualmente en un período de *modus vivendi* pues España denunció en noviembre de 1923 la Convención comercial que existía entre las dos Naciones desde 1906. Las negociaciones para llegar a un acuerdo definitivo no han conducido todavía a resultado alguno.

Puede señalarse como rasgo general de la política comercial después de la guerra, en el que se ha llamado período de la reconstrucción, una tendencia cada día más fuerte a consagrar

como norma de las relaciones comerciales el tratamiento mutuo e incondicional de la Nación más favorecida, si bien en algunos casos en la forma de Tratados con tarifa anexa.

Sin duda la declaración más importante en tal sentido fue la que formuló la Comisión Económica de la Conferencia de Génova en 1922 cuando recordó el principio de tratamiento equitativo del comercio establecido en el artículo 23 del Convenio de la Sociedad de las Naciones, recomendando encarecidamente que las relaciones comerciales deben ser reasumidas sobre las bases de Tratados comerciales fundados de un lado en el sistema de reciprocidad adoptado a circunstancias especiales, y de otro lado que contengan, tan ampliamente como sea posible, la cláusula de la Nación más favorecida.

“La mayoría de los Estados representados en la Conferencia—agrega el informe de la Comisión Económica—aunque reconociendo las dificultades temporales que estorban la adopción general del tratamiento de la Nación más favorecida, declara que tal tratamiento es la meta a la cual debe tenderse.”

OFICINA DE LA REPUBLICA
Luis Ángel Arango
NACION

LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA CLAUSULA

El principio del tratamiento condicional de la Nación más favorecida estuvo en la practica tradicional del Gobierno de los Estados Unidos, desde los primeros Pactos de amistad y comercio que celebró, hasta el año de 1923. Con anterioridad a esta fecha tal doctrina fue proclamada en las declaraciones de los diversos Secretarios de Estados, en las instrucciones impartidas a los negociadores diplomáticos y en las sentencias de sus jueces y tribunales. Los casos de excepción quedarán señalados adelante.

En 1787, John Jay, como Secretario de Estado proclamaba la interpretación americana de la cláusula en un Informe al Congreso sobre el Tratado suscrito con los Países Bajos en 1782, en los siguientes términos:

“Puede observarse que el Tratado no hace referencia a los casos en que la concesión es otorgada mediante un equivalente. Razones de equidad sin embargo pueden, en opinión de esta Secretaría, llenar la deficiencia. Cuando un

privilegio es concedido gratuitamente la Nación a la cual se otorga viene a ser en virtud de él una Nación favorecida, pero cuando el privilegio no es gratuito sino que reposa sobre un compromiso equivalente, el favor, si alguno hay, no consiste en el privilegio otorgado sino en el consentimiento para celebrar un contrato igual a aquel por el cual se concede el privilegio."

Siempre que surgio una diferencia jurídica en que hubiera de interpretarse la cláusula de la Nación más favorecida, las Cortes americanas adoptaron el principio condicional.

En 1825 Mr. Clay como Secretario de Estado, reiteraba tales puntos de vista en las instrucciones que para celebrar un Tratado de Comercio con México impartió al Ministro americano en aquella República.

Ligados los Estados Unidos por esta redacción de la cláusula, a ella tuvieron que conformarse cuando sobre su interpretación y práctica surgieron diferencias. Un ejemplo de ello se presentó al aplicarse el Tratado entre Colombia y los Estados Unidos suscrito en 1824. Tal pacto estipuló el tratamiento de la Nación más favorecida, libremente si la concesión era libremente hecha o por la misma

compensación si era condicional. Posteriormente un Tratado entre Colombia y Centro América estableció determinadas reducciones en los derechos de aduana mediante compensaciones específicas mutuas. El Ministro americano en Bogotá pidió que los beneficios del Tratado con Centro América se extendieran a los Estados Unidos. El Gobierno de Colombia sostuvo y el americano aceptó, que la concesión hecha tenía como condición una determinada ventaja recíproca y que los otros Estados no podían reclamarla sin conceder los mismos privilegios a los barcos colombianos.

No obstante la claridad de la redacción americana ella dió lugar a varias controversias con los Gobiernos que practicaban el tratamiento incondicional. En los casos de concesiones especiales a Hawai y a Cuba en los derechos de importación del azúcar, hubo protestas de Dinamarca, Alemania y Santo Domingo, pero en todos los casos el Departamento de Estado en Wáshington desconoció los reclamos apoyándose en la redacción condicional consagrada en cada uno de los Tratados de comercio sobre los cuales se fundaban los reclamos.

La expedición de la tarifa aduanera americana en 1890, caracterizada por su fuerte y aun agresiva tendencia proteccionista, tuvo, entre otras consecuencias, la de dar ocasión a desarrollar una política comercial de concesiones con el Brasil que a través de diversas alternativas duró en vigor hasta 1923. Dio lugar también dicha tarifa a medidas adversas contra tres países: Colombia, Venezuela y Haití.

Tan pronto como la ley arancelaria americana de 1890 fue aprobada, el Secretario de Estado se dirigió a los representantes diplomáticos en Wáshington de los países productores de café, té, cueros, azúcar y melazas, informándolos que la ley establecía la libre admisión de esos cinco productos pero que el Presidente estaba autorizado e instruido para imponer derechos sobre la importación de tales artículos cuando ellos provenían de países que no otorgasen recíprocos favores a los Estados Unidos.

El Secretario de Estado manifestaba a los representantes de los Gobiernos a quienes se dirigía, que podían estar seguros de que ningún impuesto de importación gravaría sus importaciones a los Estados Unidos, siempre que ellos aceptaran la libre admisión de los productos

o manufacturas de los Estados Unidos o convinieran en establecer una reducción de los impuestos existentes. Esta nota fue el punto de partida para negociaciones con el Brasil. El Ministro de este país contestó que en reciprocidad a la libre admisión de los cinco artículos mencionados en los puertos de los Estados Unidos, su Gobierno estaba autorizado para declarar libre de derechos la importación de determinadas manufacturas americanas, y de conceder sobre otras una reducción del 25% sobre el arancel aduanero entonces en vigencia.

Sobre esa base aseguró el Brasil la entrada libre para su café en los puertos americanos y tal Acuerdo terminó prácticamente cuando el Congreso americano aprobó la tarifa de 1894 que declaró libre, sin condición alguna, la importación de los cinco artículos que la tarifa de 1890 indicaba para posibles represalias. El Brasil por su parte quedó en libertad para establecer su arancel como a bien lo tuviera respecto a las manufacturas americanas.

Esta situación duró de 1894 a 1897. En este año el Congreso americano autorizó de nuevo al Presidente para crear impuestos penales aduaneros sobre el café hasta de 3

centavos por libra. Por varias razones, dice en uno de sus estudios la Comisión de Tarifa de los Estados Unidos, no se intentó llegar a acuerdo alguno entre los Gobiernos de Wáshington y Río.

En 1904 la Legación americana en Río expresó por medio de una nota la posibilidad de que el impuesto sobre el café fuera restablecido. Tal aviso determinó al Gobierno brasileño a admitir considerables reducciones en favor de los productos de los Estados Unidos, siendo uno de los más importantes la harina de trigo. Esta medida encontró gran resistencia en el Congreso del Brasil y la reducción sólo pudo hacerse efectiva por una orden o decreto del Presidente, expedido en virtud de la autorización que una ley antigua le concedía para reducir ciertos impuestos aduaneros en una proporción hasta de un 20 por ciento. Tal autorización fue retirada por el Congreso un año después, pero de nuevo fue concedida al Presidente en 1906.

Los Estados Unidos expidieron una nueva tarifa, de carácter proteccionista, en 1909. El Departamento de Estado negoció entonces con el Brasil reducciones aduaneras recíprocas y el

Congreso de Río dió facultades al Presidente para que un tratamiento de favor fuera extendido, a su discreción, a todos los artículos americanos. En 1911 la preferencia para la harina americana se elevó a una proporción del 30% de los derechos existentes. En 1916 el acuerdo fue aclarado estableciendo que tal tratamiento diferencial se aplicaba solo a los productos originarios de los Estados Unidos pero nó a los que fueran al Brasil por vía de aquel país. Entre los artículos americanos favorecidos por la tarifa brasileña estaban las tintas, barnices, relojes, leche condensada, caucho manufacturado, pianos, refrigeradores, escalas y balanzas, máquinas de escribir y algunos otros.

Tal situación estuvo en vigor hasta 1923 fecha en la cual, por medio de un cambio de notas entre el Secretario de Estado Señor Hughes y el Embajador del Brasil en Wáshington, los dos Gobiernos establecieron como norma de la política comercial entre ellos, el tratamiento mutuo e incondicional de la Nación más favorecida.

Un curso diferente tomó el incidente entre los Gobiernos de los Estados Unidos y Colom-

bía con motivo de las disposiciones contenidas por la ley aduanera americana sancionada el 10 de octubre de 1890.

El Secretario de Estado Señor Blaine se dirigió a la Legación de Colombia en Wáshington con fecha 5 de enero de 1892. llamando la atención sobre las provisiones de aquella ley arancelaria. Manifestaba el Sr. Blaine en dicha nota que tenía instrucciones del Presidente para manifestar al Gobierno de Colombia que "a menos que el 15 de marzo de 1892 o antes de ese día quede concluido un Convenio comercial satisfactorio entre los Gobiernos de los Estados Unidos y Colombia, o a menos que por este último se dicte alguna providencia mediante la cual cese la desigualdad y exorbitancia del estado de las relaciones comerciales entre los dos países, el Presidente, en la fecha últimamente enunciada, expedirá su Proclama para suspender las disposiciones de la ley arancelaria relativas a la libre introducción del azúcar, melazas, café, té y cueros originarios de Colombia, y durante esa suspensión se impondrán, exigirán y harán pagar sobre el azúcar, melazas, café, té, y cueros, producidos o importados por Colombia, los derechos estable-

cidos en el artículo 30. de la citada ley arancelaria." La nota del Secretario de Estado Señor Blaine dió origen a una larga correspondencia con la Legación de Colombia en la cual está, a nombre de su Gobierno, sostuvo:

PRIMERO.—Que los impuestos aduaneros existentes en Colombia sobre los artículos procedentes de los Estados Unidos de América no era exorbitantes ni colocaban a los productos americanos en condición desventajosa respecto a los demás países importadores de artículos similares a Colombia, y

SEGUNDO.—Que las relaciones comerciales entre los dos países las regulaban los artículos segundo y quinto del Tratado suscrito por los dos Gobiernos en 1846. El artículo segundo de tal Pacto establece que el tratamiento mutuo de la Nación más favorecida sería otorgado libremente si la concesión ha sido libremente hecha o dando la misma compensación si la concesión fuere condicional. El artículo quinto declara que "no se impondrán otros o más altos derechos sobre la importación en los Estados Unidos de cualesquiera artículos del producto natural o manufacturado de la República de la Nueva Granada (Colombia) de los que se

exijan o exigieren por iguales artículos de producto natural o manufacturado de cualquier otro país extranjero."

Estudiada la cuestión a la luz de la primera estipulación (artículo II del Tratado de 1846) el Ministro de Colombia señor Hurtado concluía que como varias naciones—República Argentina, Uruguay, México, Colonias Holandesas, Chile y Perú—gozaban gratuitamente del derecho de introducir en los Estados Unidos de América cueros y café, Colombia en virtud del Tratado tenía también derecho para gozar gratuitamente de la misma concesión. El Plenipotenciario colombiano después de estudiar el caso en particular, sentaba la tesis siguiente: "Cuando un Gobierno otorga a una Nación libremente, un privilegio comercial, todas las otras Naciones que con ese Gobierno mantienen Tratados en que consta la cláusula de la Nación más favorecida, tienen derecho a adquirir el privilegio que se supone gratuitamente concedido."

Además, tomando en consideración el compromiso del artículo quinto del Tratado, la Legación de Colombia sostuvo que la imposición de derechos sobre los cueros y el café de su

país, al paso que los mismos artículos provenientes de otras Naciones se admitían libremente, constituía un desconocimiento de aquella estipulación. Como antecedente de su reclamo hizo presente también que una vez vigente el Tratado de 1846, Colombia había suprimido los derechos diferenciales que hasta entonces pesaban en sus Aduanas sobre la importación de artículos americanos, siendo tal supresión una de las ventajas que de aquel Pacto derivaron los Estados Unidos, según lo hacía notar el Presidente Polk en el Mensaje que dirigió el Senado cuando le sometió tal Convención.

El principio sostenido por el Agente Diplomático colombiano en Washington fue respaldado por su Gobierno y la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores al acoger los razonamientos del señor Hurtado, indicaba como bases necesarias para la consideración de cualquier futuro arreglo de reciprocidad comercial, las siguientes: "Si se ponen a salvo los derechos provenientes de los Tratados; si los favores no se otorgan como privilegios sino como rebajas y franquicias comunes; si ellos importan apenas una pérdida insignificante para la

renta de la Aduana; si los artículos favorecidos se fijan de modo que la industria nacional no sea perjudicada y que se consulte el interés de los consumidores colombianos, y si el arreglo puede denunciarse en cualquier tiempo."

Las objeciones del Gobierno de Colombia no fueron sin embargo tenidas en cuenta por el de los Estados Unidos y los impuestos sobre el café y los cueros provenientes de Colombia, duraron en vigor en las aduanas de los Estados Unidos hasta el 29 de agosto de 1894, fecha en la cual entró a regir la nueva ley arancelaria americana que colocó de nuevo en la lista libre el café y los cueros, sin distinción alguna sobre el país de origen. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia al dar cuenta de ello al Congreso, dijo:

"Esta franquicia a que Colombia se ha creído con derecho en los términos del Tratado de 1846 con los Estados Unidos y en virtud de los demás fundamentos expuestos en el Informe dirigido al Congreso en 1894 por este Despacho, restableció el curso que hasta 1892 había traído el comercio entre los dos países; pero es preciso advertir que

se halla aun en pié y habrá que volver a ella en su oportunidad, la discusión relativa a las exenciones que nos otorga aquel Pacto y será también necesario apoyar las reclamaciones a que haya lugar con motivo del cobro de derechos durante la vigencia del gravamen."

El punto de vista sostenido por el Gobierno de Colombia es irrefutable. Así lo han reconocido posteriormente los expositores que se han ocupado de la controversia. La Comisión de Tarifa de los Estados Unidos en su Informe al Congreso de 1919, comentando este caso dice que "la protesta de Colombia contra la imposición de gravámenes penales estaba suficientemente justificada." Culberston en su reciente obra *International Economic Policies* manifiesta: "Puede decirse con alguna confianza que la protesta de Colombia estaba bien fundada." Igual reconocimiento de la justicia de la tesis colombiana hace Mr. Stanley K. Hornbeck en los estudios que sobre la materia publicó en el *American Journal of International Law* (abril de 1909). Y McClure en su estudio *A New American Commercial Policy* (1924) dice refiriéndose a las objeciones del

Gobierno de Colombia que "ellas parecen ser sanas de acuerdo con la interpretación ordinaria de los Estados Unidos sobre la cláusula de la Nación más favorecida en sus Tratados."

De la redacción condicional de la cláusula por el Gobierno de los Estados Unidos solo aparecen contados casos de excepción. Uno de ellos fue el Tratado suscrito en 1850 con Suiza, que en sus artículos octavo a doce consagró el tratamiento de la Nación más favorecida sin condición que implicara una compensación determinada. En 1898 los Estados Unidos celebraron con Francia un Tratado que otorgaba ciertas ventajas a esta última como equivalencia de concesiones a determinados artículos americanos. Suiza reclamó entonces el tratamiento concedido a Francia. Estudiados los antecedentes del Tratado con Suiza resultó que en el curso de las negociaciones el Plenipotenciario americano había propuesto la redacción condicional la cual había sido rechazada por el Gobierno de Berna, acabando por firmarse el Pacto sin estipular límites ni condiciones. En tal virtud, el Secretario de Estado de los Estados Unidos

aceptó el reclamo de Suiza y fueron impartidas ordenes a las Aduanas para que los artículos procedentes de ese país recibieran el mismo tratamiento de los de igual clase provenientes de Francia. Pero el Gobierno americano procedió sin demora a denunciar el Tratado con Suiza, cuyas disposiciones caducaron en marzo de 1900.

Hasta después de terminada la Guerra Mundial la política comercial de los Estados Unidos había venido fundándose sobre tres principios:

Primero. Forma condicional de la cláusula de la Nación más favorecida en los Tratados de comercio.

Segundo. Autorización del Congreso al Gobierno para imponer mayores derechos, a manera de pena o de retaliación, sobre ciertos productos de otros países cuyas tarifas encontrara el Presidente "inequitativas e irrazonables" para el comercio americano.

Tercero. Tratamiento diferencial favorable para los productos de ciertos países que se encuentren en una peculiar situación de

intereses políticos con los Estados Unidos, *vr. gr.*, Cuba y Hawai.

Terminada la guerra principió a marcarse una tendencia en pró del abandono de la doctrina hasta entonces adoptada y la sustitución de ella por el principio incondicional de la cláusula. La política comercial que debía adoptarse fue materia de estudios muy detenidos por parte del Gobierno americano y de sus consejeros técnicos. Uno de los acuerdos que con más vigor implicaba la adopción del principio condicional de la cláusula, era el existente con el Brasil y había sido una práctica regular del representante diplomático de los Estados Unidos en Río de Janeiro, pedir formalmente, cada año, la renovación del tratamiento preferencial, mediante ciertas compensaciones, para señalados artículos de procedencia de los Estados Unidos. Con fecha 3 de enero de 1923 el Secretario de Comercio Hoover dirigió una carta al Secretario de Estado Hughes comparando los artículos americanos importados al Brasil bajo derechos diferenciales con los importados por otro país industrial europeo—Bélgica fue

tomado como ejemplo—y deduciendo de tal comparación que no había motivo suficiente para continuar la política comercial hasta entonces seguida por los Gobiernos de Wáshington y Río.

El Presidente Harding—ante el cual llevó el punto el Secretario de Estado—dirigió a éste una carta manifestando que era deseable dar al Embajador americano en Río instrucciones para que hiciera saber que el Gobierno de los Estados Unidos no renovarí su solicitud usual para la continuación de derechos preferenciales y que, decía el Presidente, “nos contentaremos con obtener del Brasil el tratamiento de la Nación más favorecida precisamente de la misma manera que se acepta y se espera de las demás Naciones con las cuales mantenemos relaciones comerciales.”

En desarrollo de la misma política el Presidente Harding decía al Secretario Hughes en su carta de 27 de febrero de 1923:

“Estoy bien convencido de que la adopción de la política incondicional de la Nación más favorecida es el camino más sencillo para mantener

nuestra actual tarifa en armonía con la ley recientemente dictada y es probablemente el medio más seguro de extender efectivamente nuestro comercio en el Exterior."

El Presidente Harding concluía autorizando a su Secretario de Estado para que adelantara negociaciones sobre las bases de la nueva política, que fue defendida también por el Secretario Hughes, en carta dirigida al Sr. Lodge, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, de 13 de marzo de 1924, en los siguientes términos:

"Como los Estados Unidos han alcanzado una posición de primer orden como potencial mundial, nosotros en defensa de nuestros derechos esenciales hemos venido a ser un campeón activo—en realidad el campeón más fuerte—del principio de la "puerta abierta" en el campo de las relaciones comerciales internacionales. Para ser lógicos con nuestras declaraciones y para defender nuestros intereses es importante que nuestras prácticas comerciales coincidan con la teoría sobre la cual se basa nuestra política. Esto explica las razones que determinaron a la Administración a abandonar la aplicación del principio condicional de la

Nación más favorecida, después de un minucioso cuidado de su historia, y a reemplazarla con la del tratamiento incondicional de la Nación más favorecida."

Primer resultado de esta nueva orientación fue el cambio de notas entre el Secretario de Estado Sr. Hughes y el Embajador del Brasil en Wáshington, con fecha 18 de octubre de 1922. Por tal medio se estableció, refiriéndose a previas conversaciones, que los dos Gobiernos adoptaban para sus relaciones comerciales el principio incondicional de la cláusula de la Nación más favorecida como base de sus relaciones comerciales, sin más excepción que el tratamiento especial que los Estados Unidos concedan o puedan conceder en lo sucesivo a Cuba o al comercio entre los Estados Unidos y sus dependencias y la Zona del Canal de Panamá. Tales notas han sido reproducidas en forma casi idéntica en las cruzadas con otros Gobiernos para adoptar el nuevo régimen comercial. En capítulo anterior transcribimos la de Nicaragua. Hasta la fecha el tratamiento mutuo incondicional de la N. M. F., ha sido adoptado por el Gobierno de los Estados Unidos en los siguientes casos:

Con el Brasil, por medio de un cambio de notas en octubre 18 de 1923; con Checoeslovaquia, octubre 29 de 1923; con la República Dominicana, septiembre 25 de 1924; con Estonia, 2 de marzo de 1925, la ratificación por el Parlamento de Estonia fue comunicada al Gobierno de los Estados Unidos en agosto de 1925; con Finlandia vigente desde mayo de 1925, en lo que se refiere a derecho de importación y exportación, y en las demás materias queda sujeto a la acción legislativa de Finlandia; con Alemania por el Tratado de Amistad, Comercio y Derechos Consulares, en vigor desde el 14 de octubre de 1925; con Grecia por cambio de notas de 9 diciembre de 1924; con Guatemala, agosto 14 de 1924; con Nicaragua, 11 de junio de 1924; con Polonia, por cambio de notas de 10 de febrero de 1925, ratificado por este último país el 14 de septiembre del mismo año.

LA CLAUSULA EN LA AMERICA LATINA.

La política de los Estados de la América Latina en relación con los Tratados de Comercio y especialmente en lo que toca a la cláusula de la Nación más favorecida, no presenta uniformidad. Al contrario: en el curso de la historia de las Convenciones celebradas por cada República puede observarse la consagración de la cláusula en sus diversas formas. Hay fundamento para sostener que salvo en parte, el caso de Chile a partir de 1897, y el del Brasil, no aparece una política comercial sostenida en su unidad en lo que se refiere a pactos internacionales. Las controversias entre los tratadistas, los debates en los Parlamentos y los informes de los diplomáticos, en pró o en contra de la cláusula, no han conducido todavía a la adopción de un criterio uniforme, en materia de Tratados de Comercio, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos de América.

Pueden señalarse en los Tratados de comercio de las Naciones Sur y Centro Americanas

las siguientes características de sus varias Convenciones comerciales:

a) Tratados con la cláusula recíproca e incondicional de la Nación más favorecida, inserta con más frecuencia en los pactos con las Naciones europeas.

b) Tratados con la cláusula recíproca y condicional, adoptada en los celebrados con los Estados Unidos de América y en algunas otras Convenciones, pero en menos casos.

c) Tratados con la cláusula general de la Nación más favorecida, pero exceptuando los favores, exenciones o inmunidades que se concedan o puedan concederse a los productos de los Estados latinoamericanos. Tipo de estas Convenciones es el adoptado por Chile a partir de 1897, fecha en la cual denunció los tratados de comercio entonces vigentes. Fórmula igual consagra el Tratado suscrito por el Uruguay y Alemania en 1894.

d) Tratados que conceden favores y exenciones especiales al comercio de los países fronterizos. Tipo de esos acuerdos es el de Colombia y Ecuador en 1905, que, aparte de consagrar el tratamiento incondicional y recíproco de la Nación más favorecida, establece la abso-

luta franquicia aduanera para las importaciones del uno al otro país cuando son hechas por la frontera terrestre.

Tomaremos de la historia de los Tratados comerciales celebrados por las Repúblicas latinoamericanas algunos ejemplos que ilustran la anterior clasificación y dan luz sobre las circunstancias que los han determinado.

La República Argentina, poco después de adquirida su independencia, firmó con la Gran Bretaña, en 1825, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, todavía vigente, que estableció en su artículo VI, lo siguiente:

“No se impondrán ningunos otros ni mayores Derechos a la importación en los territorios de Su Majestad Británica de cualesquiera de los artículos de producción cultivo o fabricación de las Provincias Unidas del río 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 cultivo o fabricación de los Dominios de Su Majestad Británica, que los que se paguen o en adelante se pagaren por los mismos Artículos siendo de pro-

ducción cultivo o fabricación de cualquiera otro País Extranjero; ni tampoco se impondrán ningunos otros ni mayores Derechos en los Territorios o Dominios de cada una de las Partes Contratantes a la extracción de cualesquier Artículos en los Territorios o Dominios de la otra, que aquellos que se paguen o en adelante se pagaren a la extracción de iguales Artículos a cualquiera otro País Extranjero. Ni tampoco se impondrá prohibición alguna a la extracción o introducción de cualesquier Artículos de producción cultivo o fabricación de los Dominios de Su Majestad Británica o de las Provincias Unidas a ellas o desde las dichas Provincias Unidas que no comprendiere igualmente a todas las otras Naciones."

Si bien esta redacción no incluye el calificativo de "incondicional" para el tratamiento que las dos Partes se reconocen, como si lo expresan otros Tratados de la República Argentina, *vr. gr.*, el celebrado con Francia en 1853 que contiene la frase "sin restricción alguna," es evidente que el Tratado con la Gran Bretaña solo puede ser interpretado como perteneciente al tipo de los que aceptan el tratamiento amplio y sin condiciones. Entendemos que así lo han ejecutado los Estados que lo suscribieron y

así lo interpretan los comentadores argentinos que se ocupan de la política comercial de su país.

Pasados algunos años, ya a mediados del Siglo XIX, el Gobierno de Buenos Aires celebró con el de los Estados Unidos de América, en 1853 un Tratado de amistad, comercio y navegación, fundado sobre el tratamiento condicional de la Nación más favorecida, esto es, estipulando que el favor, exención, privilegio o inmunidad que una de las Partes haya concedido o conceda más adelante en punto a comercio o navegación a los ciudadanos y subditos de cualquier otro Gobierno, será extensivo en igualdad de casos y circunstancias a los ciudadanos de la otra Parte Contratante *"gratuitamente si la concesión en favor de ese otro Gobierno, Nación o Estado ha sido gratuita o por una compensación equivalente si la compensación fuere condicional."* Sin embargo casi simultaneamente se celebraba el Tratado de Comercio con Francia a que atrás hacemos referencia, consagrando el tratamiento de la Nación más favorecida, *sin restricción ninguna.*

Por lo anterior nos permitimos observar la

anomalía que en lo relativo a la consagración de las diversas formas de la cláusula presentan, casi sin excepción, los Estados de la América Latina. Mientras la Gran Bretaña, por ejemplo, es el tipo consecuente del tratamiento incondicional y amplio, destacándose ese principio con permanente uniformidad en todo el curso de su derecho comercial convencional, y los Estados Unidos de América fueron con la misma persistencia, los exponentes de la forma condicional de la cláusula, para pasar luego a figurar de un golpe y previa declaración de una nueva política comercial en el campo del principio incondicional, las Repúblicas de la América Latina han estado ligadas por cerca de un siglo con unas Naciones bajo compromisos que establecen el principio incondicional y con otras bajo las normas del principio condicional, representado por la redacción que los escritores anglo-sajones principalmente, designan con el nombre de "americana."

Sobre tal anomalía no aparecen explicaciones en los informes o exposiciones de motivos con que los negociadores de tales Tratados los han presentado a sus Gobiernos o a sus Parlamentos. Aun en los mismos estudios de

índole meramente académica o científica, los autores suramericanos que han hecho el análisis de la cláusula no señalan siempre con precisión la diferencia entre una y otra forma, ni las consecuencias extrañas que se derivan de la adopción o practica simultánea de uno y otro principio, tan diferentes entre sí y que de tan diversa manera ligán y obligan a los Estados contratantes.

Un caso muy claro de tal situación lo presentan dos Tratados concluidos por la República Argentina, con Italia el uno y con Suecia el otro, ratificados y canjeados con diferencia de pocos días, consagrando las dos diversas fórmulas, la incondicional con Italia y la condicional con Suecia. A continuación reproducimos para poder compararlo el texto de los artículos correspondientes:

ARTICULO I. — Los ciudadanos, los productos y los buques argentinos en Italia y los ciudadanos, los productos y los buques italianos en la Argentina, serán admitidos

ARTICULO III.— Las Partes Contratantes convienen en que cualquier favor, exención, privilegio o inmunidad que una de ellas haya concedido, o conceda mas adelante en punto

sin restricción alguna al tratamiento de la Nación más favorecida y admitidos, en consecuencia, al goce de cualquier favor, privilegio o inmunidad que en la Argentina o en Italia se acordaren a los ciudadanos, productos o buques de cualquier otra Nación.

(Convención entre la República y el Rey de Italia relativa al tratamiento de la Nación más favorecida, canjeada en Buenos Aires el 28 de febrero de 1896.)

de comercio o navegación a los ciudadanos o subditos de cualquier otro Gobierno, Nación o Estado, será extensivo en igualdad de casos y circunstancias a los ciudadanos y súbditos de la otra Parte Contratante, gratuitamente si la concesión en favor de ese otro Gobierno, Nación o Estado ha sido gratuita, o por una compensación equivalente, si la concesión fuere condicional.

(Tratado de amistad, comercio y navegación entre la República Argentina y los Reinos Unidos de Suecia y Noruega, canjeado en Buenos Aires el 14 de enero de 1896.)

En los documentos oficiales sobre estas dos Convenciones no figura explicación que sirva de fundamento a la adopción, casi simultanea, de dos diferentes principios en materia de Tratados de comercio.

No es posible desconocer sin embargo, que la República Argentina ha prestado mucha atención y estudio a las normas que han de regir su política comercial. Ejemplo de esa preocupación se encuentra de modo especial en el periodo comprendido entre 1892 y 1898.

Cuando el Congreso de los Estados Unidos de América autorizó en 1890 al Presidente para imponer ciertas tarifas penales sobre los productos originarios de aquellos países cuyos Gobiernos se negaran a conceder determinadas ventajas para artículos americanos que debían ser especialmente señalados en la Convención, el Ministro Americano en Buenos Aires, Señor Perkins, se dirigió en nota al Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, manifestándole que si no se celebraba un acuerdo sobre determinadas concesiones de reciprocidad comercial, el Presidente de los Estados Unidos en ejecución de lo dispuesto por la ley de tarifa, impondría un gravamen de centavo y medio

por libra a los cueros y pieles argentinas, a su entrada a los puertos americanos. El Sr. Perkins acompañó con su nota un estudio y cuadro del impuesto existente para ciertos productos y un proyecto sobre el tratamiento que proponía como base de reciprocidad. Esta nota fechada el 30 de septiembre de 1891, fue contestada el 24 de diciembre del mismo año por el Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Dr. Estanislao Zeballos presentando consideraciones y puntos de vista opuestos a los del Ministro Señor Perkins, sosteniendo que el tratamiento concedido en las aduanas argentinas a los artículos americanos era muy liberal y ventajoso y añadiendo que el Tratado de comercio de 1853 entre las dos Repúblicas consagraba el principio de la cláusula de la Nación más favorecida y daba derecho al Gobierno argentino a reclamar del de Washington, "que la exoneración de derechos decretada para los frutos del Brasil, fuera igualmente acordada a las lanas, cueros, cebos y otros frutos y productos argentinos." El Canciller Zeballos terminaba sin embargo manifestando que por una nueva y especial deferencia hacia el pueblo y el Gobierno de los Estados Unidos

el Gobierno Argentino estaba dispuesto a solicitar del Congreso la libre importación de toda clase de maquinaria agrícola norteamericana—que venía pagando un impuesto de 5 a 25% sobre su valor, del keroseno, y “de otros artículos que podrían estudiarse.” Pero concluía manifestando: “Estas recíprocas franquicias no serán materia de Tratados especiales sino de actos legislativos sujetos a la redacción anual del Presupuesto.”

El Ministro Americano contestó el 23 de enero de 1892 en extensa nota, que comprende el análisis de varios puntos de política económica y aduce para sostener la política de su Gobierno, entre otras consideraciones, la de que el Tratado de Comercio con la Argentina solo establece el tratamiento condicional con respecto al otorgado a terceros Estados, y que las franquicias concedidas a estos en cambio de ventajas expresamente señaladas, requerían, para extenderse a la Argentina, la concesión por esa Nación de ventajas equivalentes a los artículos americanos.

Nuevos cambios de notas no permitieron sin embargo llegar a un acuerdo pero si al

aplazamiento de toda medida por parte del Gobierno de los Estados Unidos, trasladándose las negociaciones a Wáshington, según comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores Señor Zeballos de 11 de julio de 1892.

La política de los Estados Unidos en lo que se refiere a represalias contra las Naciones que no entraran en Convenios de expresas compensaciones mutuas, cambió en 1894 y la nueva tarifa americana eliminó el artículo que servía como base para las negociaciones. Quedaron por consiguiente paralizadas las que se adelantaban entre las Cancillerías de Washington y Buenos Aires.

En 1899—rigiendo en los Estados Unidos la llamada tarifa Dingley—se adelantaron nuevas negociaciones para un Tratado de reciprocidad comercial entre los Estados Unidos y la Argentina, que condujeron a la Convención Buchanam-Alcorta, suscrita en Buenos Aires en julio de 1899. Por ella los Estados Unidos consentían en una reducción del 20% para la Argentina sobre los derechos de arancel existentes a cargo del azúcar, los cueros y la lana. En vista de

esa reducción la República Argentina consagraba otras—que los negociadores estimaban equivalentes, clasificadas en cinco grupos — constituidas principalmente por conservas, muebles, y maderas de procedencia americana.

Este Tratado sin embargo no fue ratificado.

Los incidentes presentados en materia de reciprocidad comercial con los Estados Unidos y la política proteccionista entonces en plena voga entre las Naciones europeas, estimularon en la República Argentina un movimiento en el sentido de defender su exportación con tarifas diferenciales, por vía de represalia. Al expedir la ley de aduana el Congreso argentino en 1892 aprobó un artículo, en el que, por vez primera, se declaraba lo siguiente.

“Los derechos fijados a la exportación por la presente ley se entenderán como correspondientes a la tarifa mínima la que se aplicará a las mercaderías y productos de todo país que aplique igual tarifa a la exportación de la República Argentina. En el caso de Naciones que aplican a las exportaciones de la República Argentina una tarifa más alta que la que rige para los artículos similares de

cualquier otra Nación, el Poder Ejecutivo queda facultado para aplicar a las mercaderías o productos procedentes de tal Nación o Naciones una tarifa máxima que será igual a un recargo del 50 por ciento sobre la tarifa mínima, en cuanto a los artículos sujetos a derechos y para los que esta Ley declara francos, equivaldrá a un derecho ad valorem de 15%."

La autorización que el artículo citado contenía no tuvo aplicación pero sin embargo el principio sobre el cual reposaba fue reforzado en 1898 estableciendo una tercera tarifa en los terminos siguientes:

"Queda igualmente facultado el Poder Ejecutivo para acordar una disminución no mayor de 50 por ciento de los derechos establecidos en esta ley sobre algunos artículos de los países que, a su juicio, ofrezcan ventajas equivalentes."

No llegó el caso de que el Gobierno argentino aplicara la medida transcrita. Refiriéndose a ella el Sr. Pillado—defensor muy caracterizado de los Tratados de Comercio con la cláusula incondicional de la Nación más favorecida—escribió en su obra *Política Co-*

mercantil Argentina (1906) los siguientes comentarios :

“En los 14 años transcurridos desde que se sancionó esa política de las tres tarifas, diversas comisiones se han constituido en el Parlamento mismo o fuera de él para revisar nuestra tarifa y sistema de impuestos, y en múltiples oportunidades a indicación de países amigos o de otra manera se ha revisado y estudiado el comercio internacional o se han proyectado tratados o convenciones aduaneras que son del dominio público, y, así como no hay caso en que tales proyectos se hayan llevado a la práctica, tampoco lo hay de que se hayan expuestos juicios definitivos sobre la conveniencia de aplicar las citadas tarifas máxima y mínima, de modo que en el hecho han quedado reducidas a una simple panoplia decorativa en nuestras leyes de comercio internacional.”

El estudio de la política de Colombia en lo que se refiere a la cláusula de la Nación más favorecida presenta la misma anomalía que hemos señalado en la República Argentina.

En 1824 Colombia celebró con los Estados

Unidos su primer Tratado de Paz, Comercio y Navegación, redactado en términos que los tratadistas señalan como un modelo de la cláusula condicional. En él se establecía que las dos Partes “se obligan mutuamente a no conceder ningún favor particular a las demás Naciones con respecto al comercio y a la navegación que no se haga inmediatamente común a la otra Parte la cual gozará del mismo favor si la concesión fuere hecha libremente o concediendo la misma compensación si la concesión fuere condicional.” En 1825 el Tratado con la Gran Bretaña consagró en su artículo 4.º el tratamiento de la Nación más favorecida, recíproco y sin condiciones.

En 1844 se adoptó en el Tratado con Chile la cláusula condicional con redacción idéntica a la que figura en el Tratado de Amistad y Comercio con los Estados Unidos, de 1824. En 1846 se negoció un nuevo Tratado de Paz, amistad, navegación y comercio entre la República de la Nueva Granada—hoy Colombia—y los Estados Unidos de América y en él, no obstante la trascendencia excepcional de una de sus estipulaciones, la consagración del tratamiento recíproco se hizo

por su artículo 2^o. en la forma condicional. En este caso, sin embargo, se añadió el artículo 5^o. que en forma especial establece lo siguiente:

“ARTICULO V. — No se impondrán otros o más altos derechos sobre la importación en la República de la Nueva Granada de cualesquiera artículos del producto natural o manufacturado de los Estados Unidos, y no se impondrán otros o más altos derechos sobre la importación en los Estados Unidos de cualesquiera artículos del producto natural o manufacturado de la República de la Nueva Granada, que los que se exijan o exigieren por iguales artículos del producto natural o manufacturado de cualquier otro país extranjero, ni se impondrán otros o mas altos derechos o gravámenes, en ninguno de los dos países, sobre la exportación de cualesquiera artículos para la República de la Nueva Granada o para los Estados Unidos, respectivamente, que los que deban exigirse por la exportación de iguales artículos para cualquiera otro país extranjero; ni se establecerá prohibición alguna respecto a la importación o exportación de cualesquiera artículos del producto o manufacturado de los territorios de la República de la Nueva Granada para los de los Estados Unidos, o de los territorios de los

Estados Unidos para las de la República de la Nueva Granada, que no sea igualmente extensiva a las otras Naciones."

El Presidente Polk en su mensaje al Senado de los Estados Unidos de 15 de febrero de 1847 sometiendo el Tratado de 1846 para su aprobación, dijo: "Este Tratado remueve los pesados gravámenes diferenciales en los puertos de Nueva Granada que han casi destruido nuestro comercio y navegación con aquella República y que hemos procurado en vano que sean abolidos en los últimos 20 años."

En 1892 celebró Colombia dos importantes Tratados de amistad, comercio y navegación, inspirados en un mismo criterio—el uno con Alemania y el otro con Italia—consagrando el principio recíproco e incondicional de la Nación más favorecida, con la redacción siguiente, que hallamos muy clara y completa:

"ARTICULO XI.— Los comerciantes colombianos en Italia y los comerciantes italianos en Colombia gozarán, respecto de los derechos de las aduanas, de las mismas ventajas e inmunidades

de que gocen o gozaren en lo futuro los nacionales de la Nación más favorecida. En ningún caso los derechos de importación impuestos en Colombia sobre los productos del suelo o de la industria italiana y en Italia sobre los productos del suelo o de la industria colombiana, podrán ser distintos o mayores que aquellos a que están sujetos o lo estuvieren los mismos productos de la Nación más favorecida. El mismo sistema se observará en la exportación y en el transito."

Pero en el Tratado de amistad y comercio con el Japón en 1907 se volvió al tratamiento condicional de la Nación más favorecida, "gratuitamente si la concesión en favor de algun país europeo o de los Estados Unidos de América hubiere sido gratuita y en las mismas o equivalentes condiciones si la concesión hubiere sido condicional." Esta fue una modalidad nueva — forma recíproca, condicional y limitada — puesto que solo comprende las concesiones hechas a Europa y Estados Unidos de América, con el objeto de exceptuar, según parece, las que el Japón haga o hiciere a los demás países asiáticos, o las que Colombia hiciere a las Naciones de Sur y Centro América.

Sin embargo, casi en la misma fecha, en marzo de 1908 se celebraba por Colombia el Tratado de amistad y comercio con Suiza, canjeado el año siguiente, que consagra el tratamiento recíproco y sin condiciones de la Nación más favorecida.

Esta falta de consecuencia en tan importante ramo de la política comercial la hacía notar el Señor Uribe Uribe al formular la crítica del criterio vario seguido en materia de Tratados de comercio. En su informe como miembro de la Comisión Consultiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (1912) dice que tales Convenciones "no han obedecido a plan alguno, ni a miras o reglas determinadas de desarrollo ulterior." Efectivamente, los Tratados consagran fórmulas no armónicas sin que de ello se encuentre explicación alguna en los estudios o informes que precedieron a su ratificación.

En 1913 fue materia de especial consulta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia a la Comisión del ramo, la conveniencia o inconveniencia de denunciar los Tratados de comercio que contienen la

cláusula de la Nación más favorecida. Uno de los motivos que determinaron tal consulta se derivaba de la libertad que el Gobierno de Colombia quería tener para celebrar ciertos Pactos de reciprocidad comercial estricta, con Chile particularmente. Además el Ministerio hacía presente que la cláusula de la Nación más favorecida, consagrada en forma incondicional en el Tratado con Alemania, no había servido para librar al café de Colombia del impuesto con que el Imperio lo había gravado cerrando prácticamente el mercado alemán para aquel artículo colombiano, "sin que la cláusula de la Nación más favorecida que contiene el tratado colombo-alemán, decía el Ministerio, nos permitiera la represalia, mediante el gravamen diferencial de ciertas mercancías alemanas." El Ministerio se decidía entonces en pró de la adopción de una arma de defensa mediante tarifas diferenciales.

La Comisión Consultiva al rendir su concepto se dividió en dos dictámenes que llegaron a conclusiones diferentes. El General Uribe Uribe autor de uno de los informes combatió la cláusula en toda la línea,

adoptando y haciendo suyos los argumentos del hacendista argentino Terry—uno de los impugnadores más convencidos y extremistas de la política comercial representada por aquel compromiso.

El estudio del General Uribe Uribe cerraba con las siguientes conclusiones :

“La Comisión creé que es llegado el momento de denunciar los Tratados de comercio vigentes con los Estados Unidos y los países de Europa, que contengan la cláusula de la Nación más favorecida, con el exclusivo objeto de ponernos en situación de ejercitar libremente una política comercial, amplia y conveniente para Colombia, celebrando otros Tratados con aquellos países que le ofrezcan ventajas, o nó celebrando ninguno con quienes se las nieguen.

2. Por punto general en los nuevos pactos comerciales no debe figurar la cláusula de la Nación más favorecida, para no entorpecer o limitar el desarrollo de las relaciones comerciales con los países con quienes más nos importe alimentarias o desenvolverlas; pero si se cree indispensable repetir esa cláusula, debe ser adoptando la forma llamada americana.

3. En tal caso debe agregarse una estipulación concebida en estos o semejantes términos: Los

favores especiales, exenciones o privilegios que, en materia comercial, acuerde la República a los ciudadanos o a los productos de los Estados latinoamericanos, no podrán ser reclamados por la otra parte contratante, en nombre de su derecho al trato de la Nación más favorecida.

5. Debe presentarse al Congreso actual un proyecto de ley que autorice al Gobierno para aplicar una tarifa máxima y una mínima, la primera, respecto de los artículos de cualquiera Nación que establezca sobre los productos colombianos gravámenes mayores que los cobrados a los similares de otra procedencia, y la segunda, para otorgarla como compensación a los favores o franquicias de que nuestros productos puedan ser objeto, y todo con el fin de poder defenderlo o de abrirle mercados nuevos, por medio de ese sistema de recargos o de liberaciones generales o parciales."

El Señor Suárez, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores y autor del otro informe, analiza la cuestión y señala las dificultades que son inherentes a una denuncia general de los Tratados de comercio que hiciera tabla rasa del derecho convencional en la materia. Muy atinadamente llega a recomendar las siguientes proposiciones:

"PRIMERO. El estudio de los Tratados públicos vigentes ha de extenderse a todos ellos no solamente respecto a su criterio comercial, sino a sus demás criterios, y tanto al fondo como a la forma, para deducir cuales deben denunciarse inmediatamente y cuales deban subsistir de un modo transitorio.

"SEGUNDO. En cuanto a los que establezcan la igualdad de tratamiento comercial, empleando implícita o explícitamente la cláusula de la Nación más favorecida, este solo hecho no será suficiente para denunciarlos incontinenti, sino que la resolución se aplazará hasta que se obtengan datos estadísticos suficientes para calificar el asunto de un modo seguro."

El Gobierno de Colombia se abstuvo de adoptar resolución alguna y el punto no ha sido después materia de estudios detenidos.

Parece no estar fuera de lugar en estas páginas como asunto de bastante interés en el derecho comercial convencional de Colombia, recordar la estipulación que consagró el Tratado con los Estados Unidos de América, suscrito en 1914 y canjeado en 1921, para poner término a las diferencias suscitadas entre las dos Naciones por los

acontecimientos realizados en el Istmo de Panamá en Noviembre de 1903. Dicha estipulación se refiere al tratamiento de los productos del suelo y de la industria colombiana en la Zona del Canal y al tránsito por esa vía interoceánica y dice así en su parte pertinente:

“ARTICULO PRIMERO. La República de Colombia gozará de los siguientes derechos respecto al Canal interoceánico y al ferrocarril de Panamá, cuyo título adquieren ahora entera y absolutamente los Estados Unidos de América sin gravamen o indemnización alguna:

1. La República de Colombia podrá transportar en todo tiempo por el Canal interoceánico sus tropas, materiales de guerra y buques de guerra, sin pagar ningún derecho a los Estados Unidos.

2. Los productos del suelo y de la industria colombiana que pasen por el Canal, así como los correos colombianos estarán exentos de todo gravamen o derechos distintos de aquellos a que puedan estar sometidos los productos y correos de los Estados Unidos. Los productos del suelo y de la industria colombiana, tales como ganado, sal y víveres, serán admitidos en la Zona del Canal, así como en las islas o tierra firme ocupa-

das o que se ocupen por los Estados Unidos como auxiliares o accesorias de la empresa, sin pagar otros derechos por impuestos que los que deban pagarse por productos similares de los Estados Unidos.

3. Los ciudadanos colombianos que atraviesen la Zona del Canal quedarán exentos de todo peaje impuesto o derecho a que no esten sujetos los ciudadanos de los Estados Unidos, con la condición de que presenten la prueba competente de su nacionalidad.

4. Siempre que esté interrumpido el tráfico por el Canal o que por cualquiera causa sea necesario hacer uso del ferrocarril, las tropas, materiales de guerra, productos y correos de la República de Colombia, arriba mencionados, serán transportados por el ferrocarril entre Ancón y Cristobal, o por cualquier otro ferrocarril que lo sustituya, pagando solamente los mismos impuestos y derechos a que estan sujetas las tropas, materiales de guerra, productos y correos de los Estados Unidos. Los oficiales, agentes y empleados del Gobierno de Colombia, mediante la comprobación de su carácter oficial o de su empleo, tendrán también derecho a ser transportados por dicho ferrocarril en las mismas condiciones de los oficiales, agentes y empleados de los Estados Unidos.

El carbón, el petróleo y la sal marina que se

produzcan en Colombia para el consumo colombiano y pasen de la Costa Atlántica de Colombia a cualquier puerto colombiano en la Costa del Pacífico, y viceversa, siempre que el tráfico por el Canal esté interrumpido, se transportarán en dicho ferrocarril libres de todo gravamen, excepto el coste efectivo del transporte y de carga y descarga en los trenes, coste que en ningún caso podrá ser superior a la mitad del precio ordinario que se cobre por productos similares de los Estados Unidos, que pasen por el ferrocarril en tránsito de un puerto a otro de los Estados Unidos."

La República de Chile inició un cambio en la política comercial de sus Tratados en 1896 al denunciar los que estaban vigentes en esa fecha con los Gobiernos de Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y Bélgica. El cambio consistió en limitar el tratamiento de la Nación más favorecida exceptuando de la estipulación los favores o concesiones a productos de otros Estados latinoamericanos. El artículo correspondiente en el Tratado que Chile celebró con Italia dice así:

"ARTICULO I. Las Altas Partes Contratantes se garantizan recíprocamente el trata-

nimiento de la Nación más favorecida en todo lo que concierne a sus respectivos nacionales y en materia de comercio y de navegación. En consecuencia, los ciudadanos y los productos chilenos en Italia y los subditos y productos italianos en Chile, serán admitidos al goce de cualquier favor privilegio o inmunidad que en Chile o en Italia se acordase a los ciudadanos de cualquiera otra Nación."

"ARTICULO II. Las estipulaciones consignadas en el artículo anterior no comprenden los casos en que Chile acordare favores especiales, exenciones o privilegios a los productos de otros Estados latinoamericanos.

"Queda entendido que tales concesiones no podrán ser reclamadas por Italia, a título de Nación más favorecida sino cuando se otorgaren a un Estado que no forme parte de la América del Sur."

Igual cláusula figura en los Tratados con Suiza, que fue el primero de los que consagraron tal tendencia, con Japón y con Dinamarca.

En 1902 el Gobierno de Chile nombró una Comisión compuesta de personal muy competente para que estudiara los nuevos Tra-

tados de comercio y los principios sobre los cuales convendría fundar tales acuerdos. La Comisión presentó en noviembre de aquel año su informe, documento de gran interés que puede consultarse con real provecho no solo en lo que se refiere a principios generales sobre la materia, sino en especial sobre la política comercial de Chile basada en el principio que establece el artículo que atrás dejamos copiado. La Comisión se pronuncia en favor de la nueva fórmula de la cual, y de las Convenciones que la consagran, dice que sin ser la última palabra de la ciencia ni satisfacer por completo el interés nacional, representan, cuando menos, un estímulo para el comercio y las califica de "equitativas, recíprocas y sobre todo exentas de peligros."

Sin embargo, la Comisión chilena considera que los favores acordados en la nueva fórmula para el comercio con las demás Naciones latinoamericanas son hasta hoy más nominales que efectivos. La razón de tal concepto se destaca en el estudio verificado por la Comisión sobre los esfuerzos de la Cancillería de Santiago para celebrar

Tratados de Comercio con Brasil, Ecuador, Nicaragua y Guatemala, ninguno de los cuales pudo llegar al definitivo resultado de la ratificación. Por el contrario, el análisis de la Comisión señala los inconvenientes, hasta ahora insuperables, que se han presentado ante tales pactos, de modo que la cláusula de especiales favores a los Estados de Sur y Centro América no ha tenido aplicación ninguna.

Analizando las vicisitudes de la negociación del Tratado de comercio chileno-brasileño suscrito en 1897 por los Plenipotenciarios Walker Martínez y Cerqueira—que no fue ratificado—rememora la oposición encontrada y concluye opinando que el conjunto de consideraciones formuladas sobre él aconseja no insistir en la negociación. Más importante que un Tratado de comercio como el mencionado, considera la Comisión el establecimiento de una línea de navegación de carrera fija, de tonelaje suficiente y de fletes y pasajes económicos que ligue los puertos americanos del Atlántico con los del Pacífico. Entendemos que de

entonces a hoy mucho se ha hecho en tal sentido.

La Comisión chilena refiriéndose a los Tratados de Comercio negociados por su Gobierno con los de Guatemala y Nicaragua—ninguno de los cuales obtuvo la ratificación—estudia la situación geográfica, las cifras de comercio y demás circunstancias que han de tenerse en cuenta, concluyendo con un concepto adverso en los términos siguientes:

“Deducción obligada de las consideraciones expuestas es que este nuevo proyecto de Tratado no contempla tampoco la necesaria ponderación de ventajas recíprocas que esta clase de Pactos debe reunir, aparte de que su ratificación nos ocasionaría, sin duda, una pérdida no justificada en la renta aduanera, siendo eventual y escasa la posible exportación de productos chilenos a esos países.”

El Tratado con el Ecuador—no ratificado—lo condena desde un principio la Comisión, diciendo:

“Dado el requisito previo que sirve de condición al Tratado en análisis—establecimiento de la

navegación directa a vapor entre los dos países— deberíamos en rigor abstenernos de examinarlo, porque en realidad, es un Pacto sujeto, en su vigencia y perfeccionamiento, a una condición suspensiva no cumplida hasta hoy.”

Lo relativo al Tratado con el Perú es materia en el informe de la Comisión chilena de un detenido estudio. Puede sin embargo observarse que en lo que toca a compromisos internacionales entre estas dos Repúblicas, siendo como son sin duda muy importantes las estipulaciones comerciales, ellas están ligadas y son en cierto modo dependientes de las cuestiones generales de política internacional entre aquellos dos Estados.

En vista de lo anterior resulta claro que la reforma fundamental de la política comercial de Chile en 1896, consistente en reservar favores y exenciones especiales a las demás Naciones de la América Latina, no ha tenido hasta la fecha aplicación alguna, y si llegare a tenerla se reducirá seguramente a aquellos países con los cuales existen problemas políticos especiales y peculiares relaciones

comerciales: Perú, Bolivia y probablemente Argentina.

Hay expositores suramericanos—Guesalaga en su *Estudio de los Tratados de Comercio de la República Argentina*, 1898 y Uribe Uribe en su *Informe a la Comisión de Relaciones Exteriores de Colombia*, 1913—que preconizan la redacción chilena. Sin embargo, como lo dejamos dicho, su aplicación es hasta ahora escasa y dudosa su importancia práctica.

En materia de limitación de la cláusula en la política comercial de los Estados suramericanos solo tenemos un caso continuo en la excepción consagrada por el Brasil y el Portugal para el comercio entre ellos y en los favores especiales a países vecinos como los convenidos entre Colombia y Ecuador para su comercio por la frontera terrestre, franquicia esta que ha sido muy censurada en el primero de dichos países. También peculiares circunstancias políticas han favorecido la adopción de esa práctica, como fue el caso en los Tratados suscritos en Wáshington en 1922 por las Repúblicas de Centro América.

LA RECIPROCIDAD COMERCIAL Y LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS

El establecimiento de acuerdos continentales sobre reciprocidad comercial se presenta bajo forma muy interesante en los pasos que en tal sentido dieron en 1882 y años siguientes, los Estados Unidos de América en relación con las Naciones latinas del Continente. Haremos de ellos un breve resumen.

Los mercados de las Repúblicas del Sur han sido siempre apreciados—como consumidores presentes o futuros—por la gran industria manufacturera americana. Obedeciendo a tal consideración el Congreso de los Estados Unidos adoptó en 1884 una resolución autorizando al Presidente para nombrar una Comisión de tres miembros cuyo encargo era el de investigar la mejor manera de asegurar mas íntimas relaciones internacionales y de comercio entre los Estados Unidos y los países de Centro y Sur América. La Comisión fue constituida poco después por decreto del Presidente Arthur y tuvo su primera reunión en Nueva York

seguida luego de otras en Baltimore, Philadelphia, St. Louis, y San Francisco. Sus estudios preliminares determinaron el viaje de los comisionados a la Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela. Las demás naciones de la América Central y del Sur no fueron visitadas. La Comisión acopió gran número de documentos y rindió tres informes en 1884 y 1885, que forman un volumen de cerca de mil páginas.

La posibilidad de celebrar acuerdos de reciprocidad comercial era uno de los principales puntos que la Comisión tenía en mente. Sus conclusiones muestran sin embargo grandes dificultades, si no imposibilidad de llegar a ella en forma estricta. Uno de esos inconvenientes, según lo anota el informe de la Comisión, fue expuesto por el Presidente del Uruguay, quien observó que la principal dificultad estaba en hallar artículos de su país que no fueran producidos en los Estados Unidos, y que si bien los cueros, por ejemplo, eran admitidos libres de derechos en las aduanas americanas, el principal cambio en la tarifa de los Estados Unidos que el Uruguay deseaba, se refería a la libre admisión de la lana. Igual

punto de vista fue presentado a la Comisión en otros países—Perú entre ellos—y en vista de tal reparo, la Comisión dice en su informe: “No nos sentimos en libertad para avanzar que nuestro Gobierno podría modificar los derechos sobre la lana y dejámos la materia sobre el entendimiento general de que si fuera posible encontrar una base mutuamente favorable, la negociación de tal Tratado podría venir posteriormente.”

La Comisión sin embargo encontró un espíritu generalmente favorable a la investigación que permitiera hallar el modo de asegurar mas estrechas relaciones comerciales entre los Estados Unidos y Sur y Centro América. Uno de esos medios podía ser la reunión de una Conferencia Internacional. “Las opiniones generales de los Gobiernos visitados, dice el informe, están acordes en la conveniencia de que este país—los Estados Unidos—convoquen una Conferencia, señalando tiempo, lugar y número de miembros, y sugiriendo también en la invitación una lista de tópicos para ser discutidos, concediendo al mismo tiempo a cada Estado representado el derecho de proponer

otros temas que se refieran al bienestar de todos, en la forma que estime más adecuada."

Este pensamiento, que ya había sido materia de anteriores iniciativas, tuvo su desarrollo en la ley del Congreso de los Estados Unidos que en 1888 autorizó al Presidente para invitar a una Conferencia que debería reunirse en Wáshington el año siguiente y a la cual deberían asistir representantes de los Estados Unidos, las Repúblicas de Sur y Centro América, México, Haití, Santo Domingo y el Imperio del Brasil para discutir medidas tendientes a conservar la paz y fomentar la prosperidad de los diversos Estados Americanos. Una de esas medidas era: "La formación de una Unión Aduanera Americana, que fomente en cuanto sea posible y provechoso, el comercio recíproco entre las Naciones Americanas."

Ya en las sesiones de la Conferencia este punto fue estudiado por una Comisión cuyos miembros no pudieron llegar a una conclusión unánime. La mayoría formada por los señores Henderson de los Estados Unidos, do Amaral Valente del Brasil, Romero de México, Martínez Silva de Colombia, Bolet Peraza de Venezuela y Guzmán de Nicaragua, llegó a la

conclusión de considerar que no es practicable el establecimiento de una Unión Aduanera como sistema continental, pero en referencia con el tema sometido a su estudio propuso lo siguiente:

“Recomiendese a los Gobiernos representados en esta Conferencia a cuyos intereses convenga celebrar Tratados parciales de reciprocidad comercial, la negociación de estos Tratados con una o más de las Naciones Americanas, con quienes les conviniere concluirlos, bajo las bases que fueren aceptables en cada caso, teniendo en cuenta la situación, condiciones e intereses especiales de cada nación con objeto de promover su bienestar comun.”

La minoría de la Comisión integrada por los señores Alfonso de Chile y Saenz Peña de la Argentina recomendó como proyecto de resolución: “Rechazar el proyecto de una Liga Aduanera entre los naciones de América,” proyecto que en el curso de los debates sus autores modificaron así: “La Conferencia Internacional Americana considera impracticable el proyecto de una Unión Aduanera entre las Naciones de América.”

Extensos y elocuentes discursos se pronunciaron durante la discusión y no obstante que una y otra de las fórmulas recomendadas estaban concebidas en términos generales y vagos, el debate asumió los caracteres de un verdadero pase de armas entre los Delegados Henderson y Sáenz Peña, quienes fueron los campeones de los dos diversos pensamientos existentes en el seno de la Comisión. Votado por la Conferencia el proyecto de resolución de la mayoría fue aprobado con los votos favorables de Nicaragua, Perú, Guatemala, Colombia, Costa Rica, Brasil, Honduras, México, Estados Unidos, Venezuela, Salvador y Ecuador. Contra la adopción del informe votaron la República Argentina, Bolivia y Chile. La Delegación del Paraguay se abstuvo de votar.

El asunto no volvió a ser materia de consideración en las posteriores Conferencias en la cuales se ha preferido buscar otras medidas para el incremento de las relaciones comerciales. En el Congreso Científico Panamericano reunido en Santiago de Chile en 1908, se presentaron algunos estudios sobre la cláusula de la Nación más favorecida—adversos al principio en lo general, como el del Delegado uruguayo

señor Frías—pero no fueron objeto de voto ni de resolución concreta por parte del Congreso, el cual se limitó a votar la proposición siguiente que no va al fondo del problema y cuyos términos son bastante vagos:

“El Primer Congreso Científico Panamericano en vista de las dificultades a que ha dado lugar la interpretación de la cláusula de la Nación más favorecida recomienda definir el alcance de esta cláusula en los Tratados en que se estipule.

“Cuando se conceda el tratamiento de la Nación más favorecida debe dejarse a salvo la facultad de hacer concesiones especiales a los países limítrofes o vecinos, cuando la situación de cada país lo permitiese.”

EL FUTURO DE LA CLAUSULA

Cual es hoy el futuro de la cláusula?

La nueva política de los Estados Unidos en la materia ha quitado al principio del tratamiento condicional, su más fuerte sostenedor y puede afirmarse que con tal cambio ha sido resuelto aquel importante tópico de política comercial internacional.

Gran Bretaña manteniendo su secular actitud en la cuestión; Alemania reafirmando el principio en su último Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con los Estados Unidos y éstos apartándose de su práctica anterior para consagrar el compromiso en la forma mutua, incondicional y limitada, han asegurado su adopción general. Añádase a ello la resolución de la Conferencia de Génova en el sentido de recomendar tan ampliamente como sea posible la cláusula de la Nación más favorecida y aparece evidente que ella continuará siendo—en su aspecto mutuo e incondicional—el eje de la mayoría de las negociaciones y acuerdos actualmente en desarrollo.

La cláusula soportó una crítica muy severa

por parte de expositores y estadistas en los años que precedieron a la guerra mundial y durante el conflicto hubo momentos en que pudo creerse que desaparecería o que al subsistir sería solo con una redacción muy restringida. Pero ha revivido con fuerza nueva. Los convenios del Departamento de Estado en Washington, por medio de notas, comprenden países industriales europeos y países agrícolas de la zona tropical. Abarcan, pues, las diferentes clases de producción y son tan numerosos e importantes que las Naciones que prefirieran una política distinta no podrían salvaguardar con ella sus intereses económicos. Es posible que algunos Estados adopten al lado de la cláusula el sistema aduanero de doble tarifa—puesto que no son incompatibles—pero siempre quedará el principio dominando en su más amplia forma.