

FUNDAMENTOS Y PROBLEMAS ACTUALES DE LA POLÍTICA DE TRATADOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL *

ANTONIO MONTANER **

SUMARIO: 1. Modificaciones en la práctica de tratados durante las últimas décadas. — 2. Política de tratados y política autónoma. — 3. Librecomercio y proteccionismo en la política de tratados. — 4. La importancia de la cláusula de nación más favorecida en la práctica de tratados. — 5. Clases de tratados. — 6. Problemas en torno a la negociación de los tratados. — 7. Tratados colectivos como expresión de la política comercial moderna. — 8. Papel y deberes de los EE. UU. en la política de tratados.

1.— Los tratados comerciales interestatales constituyen, aun hoy en día, en una época que, más allá de los conflictos de los espacios estatales y económicos, tiende hacia uniones económicas, el armazón necesario de la política exterior. Aún en los casos en que el desarrollo futuro de las relaciones económicas internacionales, tiende a pasar de convenios bilaterales a los plurilaterales (es decir, comprendiendo un número elevado de países), la política de comercio exterior necesita el instrumento de los tratados comerciales, ya que la vida económica, tanto en los asuntos internos de un país como en sus relaciones con otros pueblos, debe atenerse a las normas del Derecho.

En el curso de las últimas décadas, y especialmente desde la crisis económica mundial, la práctica de los tratados comerciales de todos los estados ha experimentado ciertas modificaciones impuestas por la época misma. A diferencia de los tratados comerciales "clásicos" de otros tiempos, se han celebrado más y más frecuentemente tratados interestatales a corto plazo, en

* La versión castellana ha sido efectuada con la colaboración de los señores Prof. Adj. Dr. B. RODRÍGUEZ MEJÍN y Cr. V. E. MAZZA APREDA. (Nota de la Dirección.)

** Dr. ANTONIO MONTANER, Profesor de Ciencias Económicas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas de la Universidad de Maguncia. Discípulo y colaborador del Profesor CARL BRINKMANN en Heidelberg y Berlín. Autor de numerosas publicaciones, entre las cuales mencionamos: *Die Papier- und Zellstoffwirtschaft Südamerikas*, 1942; *Der Institutionalismus als Epoche amerikanischer Geistesgeschichte*, 1948; *Sozialpolitik*, 1950; *Aussenhandelspolitik*, 1951, 2ª ed. 1954; *Hoffnung auf privates Auslandskapital (Volkswirt)*, 1950; *Wohnungsnot und richtig verstandene Sozialpolitik (Deutsche Wohnungswirtschaft)*, 1950; *Lehren der Bardepotstellung (Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen)*, 1951; *Intorno all'analisi dei modi di osservazione istituzionalistici nelle scienze economico-sociali (Nuova Rivista di Diritto commerciale, Diritto dell'economia, Diritto Sociale)*, 1952; *Aktuelle Probleme der ökonomischen Lehrgeschichte (Jahrbuch für Sozialwissenschaft)*, 1951; *Multiple Wechselkurse (Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen)*, 1953; *L'ordinamento del potere finanziario nella Repubblica Federale Tedesca (Nuova Rivista di Diritto commerciale, Diritto dell'economia, Diritto sociale)*, 1953; *Carl Brinkmann in memoriam (Finanzarchiv)*, 1954; *Gleicher Lohn der Frau bei gleicher Leistung (Pfälzisches Industrie- und Handelsblatt)*, 1955.

la forma de tratados de mercancías y de pagos. Sus causas radican en los disturbios funcionales de los mercados internacionales que, a su vez, constituyeron los puntos de partida de los esfuerzos para eliminar las dificultades en los cambios internacionales mediante métodos económicos de administración central. Así es que la mayoría de los países se han empeñado, durante los tiempos de guerra y de postguerra, en eliminar el mecanismo del mercado internacional mediante la aplicación de tratados comerciales bilaterales. Una vez logrados, en todas partes, progresos considerables en el sector de la reconstrucción económica, la política comercial de tratados debe enfrentar ahora la tarea de vencer la división del mundo en varios espacios de pago y de realizar la colaboración internacional sobre la base duradera de una verdadera competencia.

La organización del tráfico internacional de mercaderías en concordancia al orden de la economía del mercado, tiene como condición esencial la de que el intercambio, tanto de mercaderías como de divisas, se efectuara pasando nuevamente por los canales normales de la economía privada. Sin embargo, la eliminación de los métodos de acción oficial no significa librar totalmente al Estado de la preocupación y responsabilidad para el desarrollo de las relaciones comerciales, puesto que la economía de mercado tampoco puede existir en un espacio no estatal. Precisa de su seguridad jurídica, de la garantía de la libertad personal y económica, sin cuya existencia, ni el comercio, ni las profesiones pueden progresar; debe sentirse protegida contra toda falsificación del estado de competencia, sea ella de carácter financiero-económico, sea de índole político. En el tráfico interno de un país, este problema tiene, mediante la jurisdicción y la administración, una solución relativamente fácil; sin embargo, parece más difícil de solucionar en las relaciones interestatales, puesto que falta el legislador supremo, además de ser tarea ardua la de coordinar las diferentes jurisdicciones. Aquí empieza la tarea de la llamada Política Comercial de Tratados clásica que no debe limitarse a una regulación cuantitativa y cualitativa del intercambio comercial y de servicios, sino que tiene, primordialmente, que crear sus condiciones esenciales.

2. — En la literatura de la materia se suele oponer la Política Comercial de Tratados a la *Política Comercial Autónoma*. Las medidas de la última radican en la decisión libre e independiente del gobierno de un estado soberano. A ellas pertenecen, por ejemplo, las tarifas aduaneras autónomas (llamadas "Tarifa General" en la legislación del intercambio comercial con el exterior), las prohibiciones de importación y exportación, las contingencias, los monopolios de comercio exterior, las subvenciones y las primas. La *Política Comercial de Tratados*, al contrario, tiene como base el principio de la reciprocidad de todas las relaciones económicas internacionales. Las medidas tomadas por la Política Comercial Autónoma en el interés de su propia economía, se dirigen muy a menudo más o menos contra los intereses del exterior y, por eso, tienden a provocar represalias. Especialmente se contesta con las mismas medidas a la introducción o al aumento de las tarifas aduaneras, provocando muy a menudo luchas aduaneras que terminan

en perjuicio de los países interesados. Por eso es indicado arreglar el intercambio total o parcialmente, mediante tratados basados en consideraciones cuidadosas de todas las partes contratantes, tratando de obtener el otorgamiento de concesiones mutuas. En los tiempos modernos suelen hacerse por los cuerpos legislativos de los estados participantes. Aún en los estados federales es el Gobierno central quien se ocupa de la política comercial de tratados, como así también de todo el comercio exterior; dicho principio radica en la unidad esencial del territorio económico nacional. De un punto de vista jurídico es interesante ver que, después de la conclusión de las negociaciones, se efectúa primeramente la firma del convenio por parte de las misiones respectivas, con reserva de su aprobación por los cuerpos parlamentarios; una vez conseguida esta última, se procede a la ratificación del convenio por parte de los órganos constitucionales, considerándolo sólo entonces como un tratado internacional. El tratado toma fuerza legislativa en el momento del intercambio de los instrumentos de ratificación respectivos o —en el caso de tratarse de tratados multilaterales— de su depósito. Puesto que ningún tratado comercial puede, desde el principio, tomar en cuenta todas las posibilidades o necesidades que surgen de su aplicación en la práctica, es usual la formación de comisiones gubernamentales cuya tarea es tratar de llegar a un acuerdo en caso de surgir problemas imprevistos.

En la práctica, muy a menudo se pregunta, ¿cuál es la causa originaria de la disposición de celebrar tratados comerciales con países extranjeros? De costumbre, las causas de la política comercial de tratados se encuentran en la política comercial autónoma: puesto que se desconocen de antemano las medidas a tomarse por la política comercial autónoma, resulta imposible para los productores y los comerciantes de ambos países incluir las mismas en sus cálculos como datos seguros. De allí la esperanza de una estabilización de las relaciones económicas internacionales mediante convenios comerciales; si es así en todos los casos, es otro problema. A todo eso, se agrega el esfuerzo de conseguir para el propio país ventajas especiales, o de impedir que el intercambio comercial con otros países se vuelva más favorable que el intercambio con el propio país. Finalmente son los momentos políticos que, en la celebración de convenios comerciales, podrán desempeñar un papel importante.

3. — Los rasgos *políticos* de un convenio comercial siempre se pueden deducir de la constitución económica específica de un país, como así también de las líneas básicas de su orientación económica exterior. Si echamos en la historia una mirada retrospectiva vemos que para la organización de un tráfico económico interestatal pueden tener una influencia decisiva los principios *librecambistas*, por un lado, y los del *proteccionismo*, por el otro. Una vez superada la época del absolutismo, caracterizada por una intervención reguladora estatal muy extensa, se efectuó con el liberalismo económico surgente, la transición hacia el librecambio. Después de haber estimulado los fisiócratas la libertad del comercio, ADAM SMITH creó, en la segunda mitad del siglo XVIII los principios de la teoría económica del liberalismo, considerando, por

consiguiente, a la competencia libre como la condición principal de una armonía natural. Mediante la libre persecución de sus propios intereses, combinada con una competencia ilimitada, el intercambio internacional constituirá para cada país el medio más seguro para vender sus propios productos en un mercado muy extenso a los precios más favorables y para comprar los bienes que necesita a precios ventajosos. Así, la libertad de comercio servirá para el bienestar común de todas las naciones, ya que, bajo su reino, cada país se limitará a la producción de aquellos artículos, para los cuales sus condiciones naturales y sociales sean más adecuadas.

En la mayoría de los países del Viejo y del Nuevo Mundo, las doctrinas del librecambio encontraron discípulos tanto en la teoría como en la práctica. Su significado para la política exterior se limita, sin embargo, solamente al hecho de que consideran como directivas, exclusivamente a las condiciones económicas y que presuponen una comunidad internacional cuya meta es el aumento de la producción de todos los países en conjunto. La experiencia ha enseñado, empero, que muchas veces este concepto se encuentra en contradicción con el instinto de autoconservación y los intereses vitales del país. Por ejemplo, la producción nacional no podría dejar sus propias riquezas naturales o sus superficies agrarias sin aprovecharlas, aún en el caso que fuesen menos provechosas que las de otros países. Ella debería ser multilateral para hacer posible un equilibrio en los riesgos, ya que cualquier forma de monocultivo resultaría peligrosa. La producción de los bienes, sin embargo, debe mantenerse constante también con el correr de los tiempos, ya que toda interrupción o cada transición brusca podrán originar desocupación y pérdidas considerables de capitales.

Contrastando con esa doctrina del librecambio, cuyos argumentos se mueven en el campo de la rentabilidad (es decir, comprar un producto en donde resulta más barato), el proteccionismo coloca la idea nacional en el primer plano. En primer lugar, se sirve de la política aduanera, completada por las más diversas medidas administrativas, como las son: prohibición de importación, diferenciación de precios, medidas monetarias, etc. Al intensificarse los contrastes políticos internacionales durante y después de la primera guerra mundial, hubo una preferencia para los métodos proteccionistas en el comercio internacional, a pesar de los comienzos muy optimistas para una comprensión económica mundial que fueron neutralizados por el cataclismo de las relaciones económicas internacionales durante los años de crisis 1930/1931, como así también por las desastrosas consecuencias políticas y económicas de la segunda guerra mundial. Desde entonces se está tratando de llegar a una extensión de las relaciones comerciales internacionales, fomentada por el *Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas* y, no en un grado inferior, por las iniciativas americanas. Una tal liberalización del comercio exterior, es decir, una intensificada colaboración económico-internacional, es de suma importancia para todos los espacios, pero especialmente para Europa, ya que así no solamente se vencerán más fácilmente los daños materiales de la segunda guerra mundial, sino que de tal manera desaparecerán también los contrastes políticos en la misma proporción que aumenta la comprensión general de las ventajas de una

colaboración económica internacional. Con este propósito la *Organización para la Colaboración Económica de Europa* (O E E C.), creada en 1948, en relación con el *Plan Marshall*, ha realizado algunos progresos en la reconstrucción europea, y hoy en día se pueden considerar a algunos convenios económicos regionales de largo alcance (como p. ej.: la *Benelux*, comprendiendo Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, o la *Unión Montan* de la Europa Occidental) como fuertes bases de un orden económico internacional nuevo. Hasta aquí la ilustración de los aspectos realistas bajo los cuales deben considerarse los problemas de la política comercial de tratados que nos ocupa en estas páginas.

La política exterior no puede, ella sola, tomar la decisión en favor de una política comercial de tratados, sea proteccionista, sea librecambista, sino que tiene que asociarse con la política económica general, es decir, que debe fundarse tanto en los datos de índole económico nacional e internacional, como en los de carácter político. La dirección a seguir por la política exterior en cada caso en parte deberá fundarse siempre sobre elementos *tanto* librecambistas *como* proteccionistas, para poder dar cuenta de las diversas necesidades de cada uno de los ramos de la economía. Las metas y los métodos de la política comercial de tratados son siempre una cuestión de circunstancias y se los deberá juzgar preferente, pero no exclusivamente de un punto de vista económico. Bajo las relaciones económicas internacionales actuales la tarea principal de todas las metas político-internacionales debe ser la eliminación de todos los obstáculos comerciales no esenciales que impiden la reconstrucción del intercambio comercial internacional.

No es posible deducir, de la mera *forma* de un convenio comercial, conclusiones en cuanto a su *contenido* librecambista o proteccionista. Muy a menudo se ha expresado la opinión de que la celebración de tratados comerciales es algo específicamente del dominio del cambio libre, mientras la política comercial autónoma sirve a objetivos proteccionistas. Sin embargo, la verdad corresponde más bien al contrario: los tratados comerciales siempre representan algún arreglo amistoso, un compromiso entre los intereses originados, de una parte, por la necesidad de protección del mercado interno y la de la expansión del mercado extranjero. Por otra parte, la política comercial autónoma puede seguir un rumbo librecambista muy pronunciado, puesto que no tiene obligaciones y que su única guía son sus propios intereses. Sin embargo hay, en un tratado comercial, siempre *un* rubro que nos permite sacar conclusiones sobre la naturaleza proteccionista o librecambista del mismo, es decir, el que trata de las concesiones otorgadas a la contraparte. Tratándose de una política librecambista, las concesiones aparecerán bajo la forma de una reducción de los aranceles proteccionistas, dado que una reducción de esta naturaleza se la considera como efectuada en el propio interés. Con una política más bien proteccionista, al contrario, las concesiones se otorgan en la forma de una reducción de los aranceles fiscales (vale decir, de tarifas sobre mercaderías que no se producen en el país mismo), a fin de no exponer el sistema proteccionista. Cuando, sin embargo, un país no percibe ninguna clase de aranceles proteccionistas (como fué, p. ej.: el caso de la Gran Bretaña a fines del siglo XIX), entonces es obvio que no le queda otra cosa para ofrecer que una reducción de las tarifas financieras.

4.— Existe una cláusula especial que reviste mucha importancia en la práctica de la política comercial de tratados, a saber: *la cláusula de nación más favorecida*. Mediante esta cláusula, cuya formulación es muchas veces complicadísima, se le conceden al país con el cual se había concertado el acuerdo, automáticamente, las mismas tarifas aduaneras y los mismos favores comerciales que fueran otorgados por el estado contratante a cualquier otro estado. Si, por ejemplo, la Argentina ha celebrado un convenio comercial con Alemania sobre la base de la nación más favorecida y, algún tiempo después ella otorga a Gran Bretaña una reducción en las tarifas arancelarias para la importación de maquinarias, entonces dicha reducción favorece al mismo tiempo a las importaciones alemanas. El significado de la cláusula de nación más favorecida radica en el hecho de que trata de estimular la expansión del intercambio comercial internacional, garantizando a todos las mismas oportunidades competitivas; desde un punto de vista material provoca la tendencia de bajar los aranceles, mientras que desde un punto de vista formal hace superfluos los certificados de origen. Las ventajas de las condiciones competitivas iguales son tan grandes que, para conseguirías, cada país está dispuesto a conceder también a la contraparte el mismo privilegio, puesto que coloca al comercio internacional colectivo sobre bases muy amplias. El valor de la cláusula de nación más favorecida es problemático en cuanto que, fuera de la obligación de la no discriminación entre los diversos países extranjeros, no tiene ningún contenido concreto, pues exige para todos los extranjeros el mismo trato bueno, pero también permite el mismo trato malo para todos ellos en conjunto. Así se gana poco al prohibirse una discriminación entre ellos, si se les somete a un régimen permanentemente malo en cuanto a su derecho de residencia, de permanencia, de actividades económicas, de protección legal, el trato de sus buques y el manejo de sus mercaderías. Por lo tanto, el problema en sí ya no es más la discriminación entre los extranjeros de diferentes países, sino la posición inferior en que se le coloca al extranjero frente al nativo y cuya única solución sería la equiparación, contractualmente convenida, del extranjero con el nativo. Muy conveniente, al mismo tiempo que posible, resulta una combinación del principio del igual trato con los nativos con el de la nación más favorecida. Los dos principios tienen en común la voluntad de asegurar, en el país extranjero, para los propios nacionales, la mayor cantidad posible de derechos concretos. Son los Estados Unidos que han reconocido desde hace tiempo ya, la importancia del igual trato con los nativos como el principio esencial de los convenios comerciales actuales; actitud tanto más extraña cuanto que, hasta la terminación de la primera guerra mundial, y contrario a lo que pasaba en la mayoría de los otros países, los Estados Unidos no admitían más que una forma muy limitada del principio de la nación más favorecida. La situación alemana, en cuanto a sus intereses político-comerciales, es semejante a la norteamericana. Para cualquier estado muy industrializado y dependiente de exportación, siempre darán mejor resultado aquellos convenios que provocan en la contraparte una actitud generosa; por lo tanto, también en el propio país deberá adoptar semejante actitud. Cuando un país tiene confianza en su propia capacidad, no necesita aislarse de los otros países. Sin embargo, es conveniente hacer al-

gunas reservas en cuanto a la cláusula de nación más favorecida. No queda, por ejemplo, excluido que cierta concesión comercial brinde más ventajas a un tercer país que a aquel que obtuvo las mismas concesiones mediante negociaciones directas. Además, la cláusula de nación más favorecida puede favorecer a aquellos países que, para la importación de sus mercaderías pueden servirse de transportes fluviales o marítimos siempre más baratos, mientras que otras economías dependen, para esta misma importación, de los transportes terrestres costosos; especialmente cuando se aplica el sistema de los aranceles *ad valorem*, ya que en tales casos los gastos de transporte constituyen un aumento ficticio del valor. Todo eso prueba que la fórmula de la nación más favorecida puede arrojar ventajas muy desiguales para los respectivos participantes. Eso explica también el hecho que la política comercial de tratados concede siempre más importancia al principio de *reciprocidad*. Éste significa que el otorgamiento de una concesión se hace, en principio, dependiente de una contraprestación de igual valor. Si en virtud de este principio, se estrechan los vínculos entre determinados países, éstos se otorgan, por medio de *preferencias*, mutuamente, favores aduaneros y comerciales, lo que está en contradicción con el principio de la nación más favorecida otorgado a otros países. Tales excepciones reales a la cláusula de nación más favorecida se han tolerado muy a menudo, silenciosa o expresamente en el curso del desarrollo de la política comercial de tratados de los últimos tiempos, aunque eso debe conducir paulatinamente al vaciamiento del principio de la nación más favorecida. Las preferencias comerciales son obvias en los casos en que varios países, por su política nacional, buscan de todos modos un acercamiento, como fué, por ejemplo, el caso del tráfico de España y de Portugal con sus posesiones de ultramar, o de las naciones que integran el Imperio Británico a raíz del pacto de Ottawa en 1932. La experiencia nos ha enseñado que no raras veces, las preferencias constituyen un primer paso hacia una relación político-comercial regional, bajo la forma de una *unión aduanera*, que se origina generalmente mediante tarifas aduaneras autónomas y convenios comerciales colectivos en un intercambio recíprocamente libre.

5. — Desde el punto de vista económico, es permitido hablar de un *tratado de comercio en el sentido propio de la palabra*, siempre cuando el convenio fija la amplitud y las condiciones del intercambio recíproco de mercaderías. Al limitarse las condiciones a aranceles o a procedimientos aduaneros, se habla de un *tratado aduanero*. Por otra parte, los *tratados de contingentación* determinan la cantidad de mercaderías de la propia industria y de la ajena, permitidas para importación y exportación, respectivamente. Un *tratado de compensación* preve el intercambio de ciertas cantidades de productos del propio país contra ciertas cantidades de productos del otro. El arreglo de los pagos exige, para complementar las relaciones contraactuales comerciales, en cuanto al intercambio de mercaderías, *tratados de pago* y de *liquidación de cuentas* (Clearings). El propósito de los últimos es asegurar (mediante un tipo de cambio fijo, y la creación de institutos de compensación), al deudor particular, la posibilidad de efectuar pagos en su propia moneda y al acreedor, de recibir pagos en

moneda de su propio país, por haberes y obligaciones originados por transacciones de mercaderías o de capital. Los saldos eventuales forman el objeto de convenios especiales, cuyos términos prevén, sea una liquidación a largo plazo de los mismos, sea una enmienda de la cuota de exportación otorgada al país en mora. En los últimos tiempos se ha intentado fomentar las producciones nacionales de los países contratantes mediante convenios más extensivos; se trata aquí de *tratados económicos*, cuya consecuencia bien podría ser una fusión estructural y organizadora de las economías de las naciones en cuestión.

En cuanto se refiere a la extensión de los derechos y obligaciones contractuales, se distinguen *tratados bilaterales y plurilaterales*. A veces los convenios bilaterales con diferentes países cumplen las mismas funciones que los plurilaterales cuando concuerdan en los puntos esenciales mediante previo acuerdo, y estén en vigor simultáneamente. Un ejemplo muy conocido de tales construcciones contractuales lo constituye el sistema de los tratados comerciales centro-europeos entre 1890 y 1900.

6. — En las *negociaciones* previas a la firma del convenio comercial en un sentido más estricto, los aranceles suelen desempeñar un papel importante. Aquí encontramos el problema tácticamente importante y característico de los *aranceles de combate o de negociaciones*. No obstante la relativa unanimidad de opinión de que la mayor reducción posible en las tarifas aduaneras constituye, a largo plazo, una ventaja para un país, cada mediador considera la reducción de sus propios límites aduaneros como un sacrificio que únicamente se puede compensar por concesiones adecuadas de la contraparte. La opinión se apoya en la suposición de que una reducción de los aranceles ocasiona para los hasta entonces protegidos productores del país una reducción de capital y dificultades de adaptación; se olvida, sin embargo, que la misma reducción en los precios de mercaderías importadas, causa de tales acontecimientos, significa para el consumidor del país un aumento duradero del ingreso real. Entonces, para inducir a la contraparte a hacer ella también concesiones, puede colocarse de repente un país de profundas convicciones en favor del libre-cambio en una situación de introducir al principio un arancel de negociaciones relativamente elevado, con el fin de poder después ceder al contratante paso a paso. Este procedimiento, ya demasiado conocido, es sin embargo, en determinadas circunstancias, un arma de doble filo: sin la existencia de la firme voluntad de una aplicación total de los aranceles elevados, la amenaza dejará de impresionar al adversario. Si, por otra parte, se procediera, por un lapso bastante largo, a la aplicación de dichos aranceles, entonces aparecerán automáticamente bajo su protección los "*vested interests*", vale decir, oportunidades para ganancias excesivas, cuyos beneficiarios se opondrán enérgicamente, y a veces con éxito, a su eliminación ulterior, ya que ésta se encontrará estrechamente vinculada a pérdidas de capital sobre las inversiones ya efectuadas.

Allí es donde nos damos cuenta de la importancia sumamente grande del *convenio general sobre aranceles y comercio* (GATT - *General Agreement on Tariffs and Trade*) de octubre de 1947. Este Convenio, juntamente con la *Carta de la Organización Internacional del Comercio* (La Habana, marzo de

1948), tienen como meta la eliminación de los obstáculos comerciales internacionales. En nuestro caso, el GATT trata de evitar los peligros de los aranceles de negociación en cuanto declara expresamente que la existencia y la obligación de un nivel aduanero relativamente bajo en un país, equivale para el otro país negociante a una reducción de los aranceles. No obstante, la experiencia nos enseñó que no se ha tenido en cuenta, en medida suficiente, esta norma bien intencionada. En su mayoría fueron los países pequeños que se vieron perjudicados. Mientras una gran potencia puede ejercer una cierta presión política y diplomática sobre la contraparte, a los pequeños países este factor de influencia les falta casi por completo. Por lo tanto, la práctica moderna de la política comercial de tratados enfrenta el problema de las disparidades entre los niveles aduaneros nacionales, es decir, enfrenta la dificultad de *constituir a las grandes potencias y a los países débiles en partes con derechos absolutamente iguales durante la negociación y perfección de un convenio comercial.*

7. — Para solucionar el problema, el GATT se sirve de una técnica de negociación especial, el llamado sistema multilateral-simultáneo, como así también de una nueva versión de la cláusula de nación más favorecida. Mientras los convenios comerciales tradicionales aplican el principio de la nación más favorecida de un modo bilateral, este principio se extiende, dentro del nuevo cuadro del GATT, a todos los estados miembros en el sentido de que una reducción de los aranceles, o un acuerdo sobre los mismos, celebrado dentro del GATT y otorgado por el país A al país B constituirá también un derecho contractual para el país no directamente participante C, y que el país A podría revocar sus concesiones solamente después de haber indemnizado al país interesado C mediante concesiones satisfactorias. Con este método de orden técnico el GATT se ha convertido en una clase de calle de una sola mano que se puede y se debe usar solamente en la dirección de una liberalización progresiva del comercio mundial mediante un equilibrio general de concesiones.

Lo que antecede muestra que la moderna política comercial de tratados se desarrolla bajo el signo de *tratados colectivos*. Es, sin lugar a duda, cierto que el método de los tratados colectivos, en contraste con los tradicionales tratados bilaterales, ya registra éxitos nítidos. Ha logrado asegurar casi por completo la estabilidad del intercambio comercial internacional; estabilidad que, antes de la primera guerra mundial (evidentemente bajo condiciones bastante diferentes) era considerada como una cosa muy normal. Verdad es que los acuerdos cubren por el momento solamente un período de tres años, pero se puede aceptar, con bastante probabilidad, que las concesiones aduaneras continuarán rigiendo sin cambios. Sería, sin embargo, erróneo creer que de este modo se ha borrado definitivamente el peligro de un renovado autoaislamiento proteccionista de algunos países. Tales tendencias pueden florecer, ya que el GATT contiene algunas *cláusulas evasivas*: en el caso de volverse crítica la situación del balance de pagos de un país, se podrían revocar temporariamente las reducciones de aranceles concedidas en el intervalo. Una semejante situación estará vinculada en primer lugar con las bajas coyunturales y la disminución de la ocupación. Frente a tales acontecimientos, la sensibilidad tanto patronal

como obrera es, hoy en día, tan aguda (echando la responsabilidad con tanto gusto al Estado) y la influencia de ciertos grupos interesados sobre la política comercial sigue siendo tan fuerte, que la política comercial de tratados sucumbe, con demasiada facilidad, a la tentación seductora pero estrecha, de trasladar, desconsideradamente, en territorio ajeno la desocupación surgida en el propio país, mediante la prohibición de importar mercaderías competitivas inoportunas.

8.— Al darnos cuenta de la preferencia que tienen —también en la actual política de comercio internacional— los intereses nacionales sobre los mundiales y si no alimentamos la ilusión que en casi todas las partes reina el error, ya puesto en evidencia desde hace mucho tiempo por la Economía Política, que los daños en el país extranjero equivalen a las ventajas propias, entonces sí podríamos finalmente abandonarnos a la resignación en cuanto al porvenir del tráfico económico internacional. Tales recaídas se podrían evitar únicamente celebrando convenios comerciales a largo plazo con cláusula de nación más favorecida de tipo generalizado y con eliminación de restricciones cuantitativas para la importación, observando su estricto cumplimiento. Sin embargo, hoy como en el pasado, se necesitaría para tal fin la garantía de una potencia grande, o, lo que es lo mismo, la de un país importador importante. Esa nación comercial de primer orden —digamos su nombre: los Estados Unidos de Norteamérica— debería, sin embargo, proceder de una manera más enérgica que hasta ahora, a la abolición de sus restricciones sobre la importación. En las dos décadas transcurridas entre las dos guerras mundiales faltaba por completo semejante ejemplo elocuente, lo que explica el fracaso de los esfuerzos realizados por la Sociedad de las Naciones para subsanar las relaciones comerciales internacionales. Después de la segunda guerra mundial, al contrario, se ha puesto en evidencia la posibilidad de un desarme en la guerra comercial y aduanera, siempre que existiera la buena voluntad en los centros correspondientes. Existe en la mayoría de los países, y especialmente en el país principal —los Estados Unidos de Norteamérica— la voluntad de lograr una colaboración internacional fructífera. En cuanto se refiere a Alemania, la capitulación de ésta no ha traído un cambio espontáneo en la política comercial de tratados; felizmente el proyecto desastroso del *Plan Morgenthau* cedió rápidamente el terreno a las ideas constructivas del *Plan Marshall*. En los años pasados los Estados Unidos de Norteamérica han puesto parte del exceso de sus propias fuerzas productivas, al servicio de las economías necesitadas de Europa y de otros continentes para convertirlos, mediante ayudas de exportación y créditos, en fuerzas económicas eficientes y capaces de cumplir su papel en el circuito económico mundial. Con esta medida se confirmó a la vez la profunda verdad de que la fuerza de la cadena del comercio mundial se mide tras la resistencia de su eslabón más débil. Ha llegado, empero, el momento de tomar en consideración también una otra verdad económica, la de que no habrá estabilidad duradera de las relaciones comerciales interestatales sin las corrientes correspondientes de importación y exportación, vale decir, sin un equilibrio entre los balances comerciales y de pago. La escasez de dólares sobre la cual tantas quejas se ha oído no es otra cosa que el reverso del hecho, que la capacidad

de absorción del mercado interno estadounidense en cuanto a los productos extranjeros (y eso más para los productos terminados que para las materias primas) deja siempre mucho que desear. Varios de los recientes fenómenos de crisis en el comercio internacional pueden reducirse principalmente a esta causa y es de desear que, por fin, se aplicará la terapéutica más adecuada. No sólo el porvenir del intercambio comercial económico está en juego. Lo que importan son la responsabilidad y la comprensión *políticas*. La política comercial de tratados no es más que un aparato, cuyo rendimiento es una función de la amplitud del espíritu estadista. Es, pues, tarea de los gobiernos servirse de ella adecuadamente. Los motivos y los principios de la política económica internacional se reconocen por sus resultados buenos o malos igual que, en todos los tiempos de la historia, los tratados de paz han puesto en evidencia los propósitos de las guerras fenecidas. Más que nunca, la política mundial tiene la obligación de investigar y compenetrarse imparcialmente de los hechos y los problemas de la realidad económica.

GRUNDLAGEN UND GEGENWARTSFRAGEN DER HANDELSVERTRAGSPOLITIK

Zusammenfassung

Wie die internationalen Wirtschaftsbeziehungen im ganzen, so hat auch die Handelsvertragspolitik in den letzten drei Jahrzehnten tiefgreifende Wandlungen durchgemacht. Um die Funktionsstörungen der internationalen Märkte und die weltweiten Währungsschwierigkeiten zu beheben, suchte man den Marktmechanismus mit Hilfe zwangswirtschaftlicher Mittel auszuschalten. Die Folge war, dass die handelsverträgliche Praxis immer mehr zu kurzfristigen bilateralen Waren- und Zahlungsabkommen überging, da die staatliche Aussenwirtschaftslenkung hierin die beste Gelegenheit sah, die Preise und Mengen im Verkehr mit den Partnerländern elastisch zu steuern und zu differenzieren. Heute und künftig steht die Handelsvertragspolitik vor der Aufgabe, die Aufspaltung der Weltwirtschaft in verschiedene Markt- und Zahlräume zu überwinden und die mannigfachen Handelshemmnisse des aktiven und administrativen Protektionismus im Interesse einer dauerhaften internationalen Wettbewerbsordnung zu beseitigen.

Die Handelsvertragspolitik wird vom Grundsatz der Gegenseitigkeit aller Tauschbeziehungen geleitet. Sie vermittelt zwischen den nationalen Einfuhr- und Ausfuhrbedürfnissen der Verhandlungspartner und macht so Kampf- und Vergeltungsaktionen entbehrlich, die im Ergebnis alle beteiligten Länder schädigen. Die auswärtigen Wirtschaftsbeziehungen werden dabei vor allem durch das Prinzip der Meistbegünstigung stabilisiert und erweitert, und neuerling verstärkt sich die Neigung, die Meistbegünstigungsabrede auf die völlige Gleichstellung von Ausländern und Inländern in bezug auf Niederlassungsfreiheit, Gewerbebefugnis und Rechtsschutz auszudehnen. Da aber die Meistbegünstigung mitunter von recht ungleichem Nutzen für die Vertragspartner sein kann, hat die jüngere handelspolitische Entwicklung oft zu Präferenzen und zum Prinzip der Reziprozität Zuflucht genommen und auf diese Weise die klassische Meistbegünstigungsformel ausgeschlöhlt.

Bei der Vertragsvorbereitung können Verhandlungszölle noch immer eine wichtige Rolle spielen, um dem Partner die erwünschten Zugeständnisse abzurufen. Werden solche Verhandlungs- und Kampfzölle tatsächlich eingeführt, so entstehen in ihrem Schutze sogleich "vested interests", d. h. Gelegenheiten für Übergewinne, deren Nutzniesser sich einem späteren Wiederabbau nachdrücklich und häufig mit Erfolg widersetzen

werden. Ein weiteres Hauptproblem der Handelsvertragspolitik liegt in der Schwierigkeit, kleine und grosse Länder zu ebenbürtigen Verhandlungspartnern zu machen. Dieses Ziel soll durch das sogenannte multilateral-simultane Verhandlungsverfahren des GATT erreicht werden, das die ursprünglich bilateral vereinbarte Meistbegünstigung auf alle Mitgliedstaaten ausdehnt. Jedoch leisten die im GATT vorgesehenen Ausweichklauseln erneuten protektionistischen Tendenzen Vorschub und bedeuten eine Versuchung, Arbeitslosigkeit im eigenen Land durch Behinderung der Einfuhr auf fremde Schultern abzuwälzen.

Da die Neuordnung der Weltwirtschaft des Beispiels und Einsatzes einer überragenden Handelsmacht bedarf, sollten gerade auch die Vereinigten Staaten ihre Zollmauern niederlegen. Mit einseitigem Kapalexport ist auf die Dauer nichts auszurichten, denn die Kette des Welthandels ist nur so stark wie ihr schwächstes Glied. Die Handelsvertragspolitik ist nicht mehr als eine technische Apparatur, die nur so viel an Ertrag abwirft, wie staatsmännischer Geist hineingibt.

FONDEMENTS ET PROBLEMES ACTUELS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE CONTRACTUELLE

Résumé

Exactement comme les rapports économiques internationaux en général, la politique des accords commerciaux a passé pendant les trois dernières décades par de profondes transformations. Dans le but de remédier aux perturbations fonctionnelles des marchés internationaux, et d'aplanir les difficultés mondiales survenues dans les changes monétaires, en s'est ingénié à éliminer tout l'ancien mécanisme mercantile, en adoptant des mesures économiques coercitives. La conséquence fut, que la pratique des accords commerciaux se transforma en accords bilatéraux d'échange de marchandises et de paiements à courte échéance, les autorités dirigeantes de l'économie extérieure des Etats y voyant la possibilité de pratiquer, dans ses relations avec les pays partenaires, une différenciation très élastique dans les prix et les quantités des marchandises. Tant aujourd'hui comme dans l'avenir, la politique commerciale contractuelle affronte la tâche de chercher à éviter la division de l'économie mondiale en zones de marché et de change, et d'éliminer, dans l'intérêt d'une économie internationale durable, basée sur la concurrence, les multiples obstacles qui entravent le commerce par un actif protectionnisme administratif.

Dans tous les rapports d'échange de marchandises c'est le principe de réciprocité qui est le guide de la politique des accords commerciaux. C'est lui qui intervient entre les partenaires, pour régler leurs nécessités d'importation et d'exportation, en évitant l'hostilité et les représailles, qui en fin de compte sont toujours nocives aux pays intéressés. Les rapports économiques internationaux sont stabilisés et développés par la clause de la nation la plus favorisée, mais on peut constater actuellement une tendance à étendre les privilèges, et cela jusqu'à arriver à une complète égalité entre les étrangers et les nationaux, en ce qui concerne la liberté de s'établir dans le pays, de pouvoir y travailler et de jouir de la protection des lois nationales. Cependant, la clause de la nation la plus favorisée produisait des bénéfices inégaux aux partenaires des accords et c'est pourquoi la politique commerciale contractuelle chercha un correctif dans le principe préférenciel et celui de la réciprocité.

Quand il s'agit de la préparation des accords, on ne peut pas nier que les tarifs douaniers conservent encore un pouvoir de conviction et sont utilisés pour forcer le partenaire à accorder les concessions voulues. Ces tarifs, seraient-ils introduits en effet, on invoquerait immédiatement les ainsi nommés "vested interests", c'est à dire, occasion à des gains excessifs, dont les bénéficiaires s'opposent, sans doute avec succès à toute diminution ultérieure. Un des problèmes principaux que confronte la politique des ac-

cords commerciaux réside dans la difficulté de mettre les grandes puissances et les petites nations sur un pied d'égalité commerciale. C'est au système multilatéral-simultané de la GATT qu'incombait la réalisation de ce but, en étendant les privilèges des conventions bilatérales à tous les pays membres. Cependant, les clauses échappatoires contenues dans ce système montrent une nouvelle tendance protectionniste, et facilitent la tentative de résoudre le problème du chômage par des restrictions d'importation, au dépens des autres pays.

Le nouvel ordre de l'économie mondiale ayant besoin de l'exemple et de la contribution d'une grande puissance commerciale, les Etats Unis devraient renoncer à ses barrières douanières. On ne peut construire rien de durable avec l'exportation unilatérale de capitaux, car la chaîne du commerce international n'a que la résistance que peut offrir son plus faible chaînon. La politique commerciale contractuelle n'est qu'un appareil technique, dont le rendement ne peut surpasser la quantité d'esprit de compréhension que les hommes d'Etat y investissent.

FOUNDATIONS AND CONTEMPORARY PROBLEMS OF CONTRACTUAL POLICY

Summary

The contractual commercial policy could not remain unaffected by the profound changes which suffered the whole of the international economic relations, during the last three decades. In order to remedy the evils by the elimination of the old market mechanism the world had to appeal to the short-term bilateral, commodity and payment agreement system. The leading authorities of the foreign commercial relations saw in this system the best possibilities to make use of discriminating prices and quantities in dealing with their partners. The trade agreement policy is put now before the task to find means to avoid the division of the world in market and currency zones, and to eliminate, for the benefit of lasting international economics, based on fair competition, the multiple obstacles so harmful to trade by an active administrative protectionism.

The contractual commercial policy must be based on complete reciprocity of all parties involved. It impedes the use of hostilities and of reprisals by balancing the import and export necessities of the respective countries. No exception should be made in the bestowal of the benefits deriving from the principle of the "Most Favoured Nation", which should be extended so as to guarantee complete equality between foreigners and nationals, with regard to the right of living, working and enjoying the legal protection within their respective countries. However, experience has shown us that the principle of the "Most Favoured Nation" does not always yield the same results for all the parties concerned, this is why the trade agreement policy has sought a remedy in the preferential and reciprocity principle.

Custom tariffs are still used as a weapon for obtaining concessions from the to-be partners, which once applied, automatically become "vested interests", to which, in a new agreement, the beneficiary will not easily renounce. One of the main problems of the trade agreement policy is how equality between Big Powers and small countries could be attained. This aim is hoped to be achieved by the so called simultaneous, multilateral system of the GATT, which extends the privileges of the bilateral agreements to all its members. However, the elusive clauses contained in the GATT-system, foster renewed protectionist tendencies by import prohibition, thus enabling those adopting such system to defend themselves against unemployment at the expense of other countries.

The economic reconstruction is not possible without the example and the contribution of a powerful nation, and this the moment for the U.S.A. to consider seriously the abolishment of its custom barriers. Nothing can be achieved by an unilateral export of

capital. The contractual commercial policy is nothing else than a mere technical apparatus, which can not yield more than the quantity of comprehensive political spirit, the statesmen invest in it.

FONDAMENTI E PROBLEMI ATTUALI DELLA POLITICA CONTRATTUALE COMMERCIALE

Riassunto

Causa i cambi fondamentali nelle relazioni internazionali, si ebbe la creazione di accordi bilaterali a breve scadenza in cambio merci e pagamenti, inquanto i dirigenti dell'economia estera credettero vedere in ciò il miglior sistema per differenziare e guidare i prezzi e le quantità nelle relazioni con l'estero. E ciò come conseguenza prima di aver tentato di eliminare il meccanismo del mercato internazionale adottando misure economiche obbligatorie. Ma oggi e nel futuro la politica commerciale contrattuale dovrà evitare la divisione dell'economia mondiale tanto nei settori di mercato che di cambio monetario, soprattutto eliminando quel protezionismo attivo amministrativo che ostacola una economia internazionale duratura basata sulla concorrenza.

Il principio della reciprocità è quello che sempre regge nei cambi di merci e su tal fondamentale principio che guida la politica commerciale contrattuale, si basano le preferenze e la reciprocità che, automaticamente evitando la formula classica del sistema della nazione favorita, eviteranno la disuguaglianza delle parti contraenti. Quanto alle tariffe doganali nei rapporti dei contratti commerciali, potrebbero essere, nel caso fossero introdotte, di tal beneficio se impostate come "Vested Interests", ossia tariffe sui guadagni lauti od eccessivi, che i beneficiari avranno sempre interesse a non permetterne l'abolizione.

Altro problema della politica commerciale contrattuale è dato dalla disuguaglianza fra grandi potenze e piccoli paesi sul terreno commerciale, ma per quanto s'intenti una soluzione per mezzo del procedimento di negoziazioni multilaterali-simultanee della GATT estendendo il classico sistema della nazione più favorita, a tutti gli Stati membri, le stesse clausole evasive della GATT appoggiano le tendenze protezioniste rinnovate il che costituisce una tentazione di caricare sulle spalle altrui una possibile disoccupazione nel proprio paese mediante la proibizione d'importazione.

Per questo è necessario: Abolimento delle barriere doganali ed in particolare quelle delle grandi potenze; esportazione unilaterale di capitali a breve scadenza; considerare come rendimento della politica commerciale contrattuale, quel tanto che le consente lo spirito comprensivo politico. Solo allora riavremo la ricostruzione economica.