

# CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO\*

DANIEL FERNÁNDEZ-SHAW E ITURRALDE  
Caracas

## *1. El tratado, instrumento de política comercial*

**N**O todos los tratados nos interesan por igual para los fines de este artículo, sino únicamente el tratado como expresión de la voluntad de dos o más estados para regular sus relaciones de tipo económico. Empleamos aquí el adjetivo “económico” por su mayor amplitud, pero igualmente podríamos decir sus relaciones materiales o simplemente comerciales. Por cuanto las relaciones que hoy se regulan por este tipo de tratado afectan a todos los intereses de tipo material de los diversos estados, se podría agruparlas bajo la rúbrica de económicas y usar el mismo adjetivo para los instrumentos formales que las regulan, ya que no son sólo las que afectan a las llamadas clases mercantiles o las que únicamente se refieren al paso de mercancías de uno a otro territorio estatal las que nos ocupan.

Pero, por otra parte, cualquier interés de los que llamamos económicos, valiéndonos de la mayor amplitud de este vocablo, en cuanto es susceptible de ser transferido del seno de un estado al de otro u operar y tener repercusiones en otro, origina un trueque de valores, una operación de intercambio, una relación en definitiva comercial, que necesita ser regulada por un acuerdo interestatal, acuerdo en el que, si bien se tienen en cuenta todos los efectos, sin duda económicos, que dicho acto ocasiona en el interior de los dos o más países que prestan los elementos que integran el intercambio, sirve precisamente para fijar las condiciones de este hecho en sí y parte de las dificultades o de los obstáculos que

\* Capítulo II de una obra del autor sobre *Negociaciones Comerciales*, en preparación.

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

los gobiernos de los estados contratantes otorgan o imponen a la realización del mismo según el grado de conveniencia o perjuicio que cada gobierno estima ha de producir a la ordenación o política económica de su respectivo país. En definitiva, pues, y no sólo por el peso de la tradición, los tratados cuya negociación nos interesa estudiar están bien calificados como comerciales, siempre que se tenga bien presente que el vocablo “comercio” tiene una acepción más amplia que el simple acto de compra-venta de mercancías.<sup>1</sup>

El tratado de comercio fija, pues, la voluntad de dos o más estados para regular, de común acuerdo, el régimen a aplicar a las relaciones entre los mismos cuando estas relaciones se refieren al intercambio de valores entre las partes contratantes, estando representados estos valores por mercancías, servicios o prestaciones de cualquier clase, siempre que sean susceptibles de ser estimados en términos monetarios. El contenido de este artículo es el desarrollo de esta afirmación, pero lo dicho nos lleva ya a suponer que, ante todo, el tratado de comercio es un medio de expresión de la política comercial de un estado. Del concepto que cada estado, y en su nombre cada gobierno, tenga de la forma en que le conviene regular con los demás sus intercambios de valores con los mismos, dependen en primer término, no sólo las estipulaciones a convenir, sino el número de relaciones susceptibles de ser reguladas de esta forma.

La mera negociación y vigencia de un tratado de comercio, o la mayor o menor actividad negociadora de un estado no supone,

<sup>1</sup> La mayor amplitud de la palabra “comercio” está implícita en textos como los de la *Enciclopedia Británica* (XIV edición) cuando afirma: “pero en el uso general se emplea más o menos estrictamente para los intercambios que se producen en gran escala, particularmente entre distintas plazas”; el diccionario francés *Larousse du XX<sup>me</sup> siècle* cuando afirma: “comercio puede decirse de todas las cosas donde se encuentra la idea de cambio o comunicación recíproca”, y como el *Diccionario de la Academia Española* cuando explica la palabra “comercio” como “comunicación y trato de unas gentes y pueblos con otros”.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

en la mayoría de los casos, un criterio de política comercial. Sólo la negativa terminante de llegar a firmarlos implica un criterio: el del aislamiento. Toda otra actitud en política comercial suele utilizar como instrumento de expresión un número mayor o menor de tratados. Las diferentes actitudes pueden traducirse en una mayor simplificación de sus textos o en una mayor complejidad de sus estipulaciones. Un tratado concertado entre países librecambistas, como el llamado Cobden en 1860, es corto y claro. Un tratado moderno entre estados que tienen intervenidas gran número de actividades industriales y comerciales y establecido un complicado régimen de cuentas de compensación para sus transferencias monetarias con el extranjero tiene por fuerza que ser largo y complejo.

Pero si bien el tratado de comercio es un instrumento de la política comercial de un estado, no es el único medio de expresión de la misma, aunque quizá constituya su más clara expresión y aquella de elaboración más difícil. Si el tratado es producto de una coordinación de voluntades y, en definitiva, un compromiso y una mutua autolimitación de la soberanía de los estados, en todo aquello que no es objeto de estipulación en un tratado o en el conjunto de tratados que un estado firma, la soberanía de éste, no limitada, es absoluta de acuerdo con el propio régimen político que estructura sus poderes y funciones y hace posible la existencia de otra fuente de política comercial por naturaleza unilateral, ya que no depende de compromisos internacionales.

La política comercial unilateral que no tiene su expresión en los tratados obra por medio de leyes y disposiciones interiores. Su campo de acción no está limitado sino por las estipulaciones de los tratados, si éstos tienen plena fuerza legal y su amplitud está en relación directa del grado de intervención del estado en cuestión en la vida económica del país respectivo. Unas veces el estado regula materias y relaciones que no han quedado previamente sometidas a su jurisdicción; otras veces modifica regulaciones anterior-

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

res; en ocasiones dicta normas de aplicación y cumplimiento de reglas anteriores establecidas por tratado o unilateralmente.

Cuando el gobierno de un estado aprueba las tarifas de los servicios de un puerto o del transporte ferroviario; cuando concede primas a los exportadores; cuando fija por qué aduanas y con qué requisitos se deben importar determinadas mercancías; cuando modifica o deja de modificar el tipo de descuento del banco central del país, introduciendo un elemento de estimación en la cotización de su moneda; cuando reglamenta la emigración y el trabajo, etc., realiza, con propósito o sin él, consciente o inconscientemente, un acto de política comercial que influye en el curso de sus relaciones materiales con los demás países lo mismo que cuando se establece un nuevo arancel, se imponen restricciones cuantitativas de los productos a importar o se regula la contratación de moneda extranjera.

Pero esta política comercial unilateral no sólo complementa la coordinada por los tratados de comercio, sino que, a su vez, es fuente directa de la misma. A medida que aumenta la intervención del Estado en materia económica y estas intervenciones se reflejan en las relaciones con los demás países, éstos tienen interés en someter a una estipulación concertada en nuevo tratado las consecuencias que para ellos tenga la actividad legislativa o reglamentaria de un estado determinado, y éste acaba por acceder a ello al ver él mismo variada la situación de sus intereses en relación con otros estados a causa de las actividades parecidas, presentes o latentes, de estos mismos.

Un proceso inverso, de limitación de la intervención estatal, es igualmente admisible en teoría, aunque la realidad de los momentos actuales no preste gran verosimilitud a esta hipótesis.

El contenido actual de los tratados de comercio es muy amplio y su ordenación compleja. Para comprobarlo basta con asomarse a cualquier tratado reciente de derecho internacional o de

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

política económica, y no es nuestra intención repetir o emular lo que en dichos textos se afirma.

Pero no siempre ha sido así. La forma en que el tratado de comercio ha evolucionado a lo largo del tiempo explica cómo su contenido ha ido creciendo y cómo, por capas superpuestas, ha ido variando su estructura hasta llegar a ser lo que hoy es.

### II. *Orígenes del tratado de comercio*

Aunque también podrían buscarse antecedentes de los tratados de comercio en la antigüedad más remota, podemos aceptar como origen cierto y directo de los actuales los que el barón Boris Nolde destacó en sus conferencias sobre "Derecho y técnica de los tratados de comercio" durante el curso que explicó en la Academia de Derecho Internacional, de La Haya, en el verano de 1924.

Un rasgo común une a todos los tratados de la primera época: el de que su objeto es proteger al comerciante en sus actividades y en sus medios de trabajo, entre ellos, naturalmente, las mercancías. Acusadas ya las líneas generales de las formaciones nacionales europeas en los siglos XII y XIII, el poder real no era todavía único, ni los estados habían encarnado aún en organizaciones centrales con autoridad bastante para poder ofrecer garantías suficientes del cumplimiento de muchos posibles compromisos. El viajar era aún una aventura y el transportar muestras y mercancías envolvía considerable riesgo. Para vencer estos obstáculos nacen los primeros tratados de comercio. Los primeros, reseñados por Nolde, de que tenemos noticia cierta son los celebrados entre las ciudades de Génova y Narbona en 1131, 1166, 1181, 1237 y 1279. Otro antiguo tratado de que se guarda memoria es el concertado entre la Liga Hanseática y el Príncipe Jaroslav de Moscovia concediendo protección y privilegios a los mercaderes de las ciudades que componían la primera que acudían a la feria de Ninji-Novgorod. Los tratados primitivos no son, pues, entre estados o los monarcas que

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

encarnan una autoridad comparable a los estados modernos, sino entre autoridades locales que disfrutaban del poder efectivo en zonas reducidas, donde se sienten soberanas e independientes.

Es Enrique III de Inglaterra el primer monarca que concede protección a los comerciantes forasteros, pero lo hace aún por acto unilateral, en forma de privilegio, y con el fin de garantizar la seguridad personal de los mismos. En 1237 adopta esta actitud para proteger a los mercaderes de Gotland (Suecia) que acuden a los mercados ingleses.

La iniciativa de Enrique III es continuada por sus sucesores en Inglaterra. Eduardo III, en 1351 y en forma ya menos unilateral, concede los mismos privilegios a las Villas Marítimas del Reino de Castilla y del Señorío de Vizcaya.

Pero hay que esperar a 1406 para que se celebre un verdadero tratado entre monarcas soberanos que asumen la protección de los intereses comerciales de sus súbditos. En esta fecha el rey de Inglaterra y el duque de Borgoña y conde Flandes convienen ya el trato a dar en sus dominios respectivos a los comerciantes de la otra parte contratante y se consagra en el tratado que celebran el principio de la libertad de comercio. Es decir, deja ya de ser un privilegio concedido al extranjero la posibilidad de que éste ejerza sus actividades comerciales y sea respetado y amparado en su ejercicio cuando se encuentra en otro país distinto del suyo. Se convierte en un derecho recíproco establecido por mutuo acuerdo. Esta dirección informa ya la política de los demás monarcas y se produce el primer período de actividad negociadora en materia comercial.

En 1417, otra vez entre Inglaterra y Flandes, aparece la primera cláusula de "trato de la nación más favorecida" aplicada a los navíos de ambos países. Y en 1434, en tratado entre Inglaterra y la Liga Hanseática, figura la primera alusión a los derechos y tasas a cobrar por la importación de mercancías, al confirmar ambas partes los privilegios anteriormente concedidos de manera unilateral.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

De importancia también grande para la historia comercial de Europa es el tratado que en 1535 firma el rey de Inglaterra con el sultán de Turquía y en el que hace su aparición el régimen de "capitulaciones". Sigue siendo, pues, el comerciante en sí mismo y la protección al mismo el objeto principal del tratado. Éstos, por otra parte, son rudimentarios y de efectos limitados.

### III. *El tratado de comercio clásico*

Desde principios del siglo xvii hasta bien entrado el siglo xx corre el período histórico durante el cual nace, se desarrolla y da sus óptimos frutos, hasta casi agotarse, el tipo de tratado de comercio que puede clasificarse como clásico o moderno, esto último en contraposición a su modalidad contemporánea.

El impulso que adquiere la negociación de los tratados de comercio a comienzos del siglo xvii no constituye una especialidad de este tipo de tratos internacionales, sino que es común a todos ellos. Dicha época marca una era de relativa calma en el mundo europeo, un período de descanso después de terminadas las guerras de religión y dinásticas que tanto agitaron y empobrecieron a los países de Europa en el siglo anterior, una etapa de recuperación y goce de cierta tranquilidad y normalidad. Los tratados de paz de Westfalia, Nimega y Utrecht ofrecen un marco dentro del cual se comienza a desarrollar una acción negociadora bastante intensa en el terreno comercial, pues coincide también dicha época con un gran desarrollo de la política mercantilista y con una febril actividad descubridora y colonizadora por parte de las grandes potencias europeas. De todos es sabido que ya en el período anterior, siglos xv y xvi, el mercantilismo había predominado en la política comercial de los países europeos y que en el mismo tuvo lugar la iniciación y primera gran expansión colonial ibérica en América y tierras del sur de África, India y Oceanía; pero entonces faltaba el poder rival que determinase la necesidad de concertar voluntades

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

para obtener los fines de tal política. Unidas, además, las coronas de España y Portugal, las únicas negociaciones que importan a la Corte de Madrid son aquellas que realiza como reinante en Flandes, singularmente con Inglaterra.

Es, pues, a principios del siglo xvii cuando se inicia una actividad negociadora de tratados de comercio de cierta consideración. Ya algunos países europeos, siguiendo las normas del proteccionismo mercantilista, han implantado "derechos de importación" que gravan pesadamente la adquisición de productos extranjeros que no consideran precisos ni convenientes por el reflejo que el pago de sus precios tiene en el tesoro nacional. Es decir, se llega ya al instante en que lo que más interesa vencer, no son los obstáculos a las actividades de los comerciantes, sino las dificultades que van surgiendo al paso de las mercancías. No es que éstas no existieran en épocas anteriores, cuando un producto tenía que pagar catorce y más gabelas y peajes de Génova a Brujas, por ejemplo, para evitar las cuales no existía ni la más remota posibilidad de concertar salvaguardias ni franquicias de carácter recíproco, ni las autoridades tenían el poder de hacer cumplir los pactos que hubiera sido posible firmar. Pero no habían aparecido los estados nacionales capacitados para superar todas esas deficiencias.

Ya en 1606, Francia e Inglaterra negocian y firman un tratado de comercio en cuyo texto se presta gran atención al problema "derechos de importación"; ambos gobiernos reales se comprometen a codificarlos y a revisar la supervivencia de los derechos de tránsito o puertos interiores vigentes dentro de sus propios territorios. Como se ve, el primer problema que plantea la existencia de "derechos de importación" es el de su codificación, respondiendo a la necesidad urgente de los comerciantes de saber con certeza los gravámenes que pesan sobre sus operaciones.

En la imposibilidad de dar cuenta de todos los tratados de comercio firmados durante el largo período en que se desarrolla el tipo de los mismos que hemos calificado de clásico, nos re-



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

duciremos a citar aquellos cuya importancia está subrayada por iniciar una nueva práctica que más tarde adquiere carta de naturaleza en la política comercial de los distintos estados europeos y americanos. Estas nuevas prácticas van indicando al mismo tiempo la amplificación que va adquiriendo el contenido de los tratados de comercio a lo largo de esta notable etapa histórica de su desarrollo en los tiempos modernos.

Aunque durante todo el período a que estamos aludiendo siguen siendo las mercancías y el trato que se le da a las mismas el objeto principal de las negociaciones y de los documentos negociados, es preciso hacer constar la creciente atención que se presta también a los barcos en su doble concepto de mercancías en sí mismas y, sobre todo, de vehículo principal del tráfico comercial. La navegación es, por consiguiente, el primer servicio que comparte con las propias mercancías la atención de los negociadores, hasta tal punto que es muy considerable el número de tratados concertados en este período que recibe la denominación de tratados de "comercio y navegación", aparte de aquellos otros que unen estos dos conceptos a algún otro de tipo político, que generalmente les antecede, como "de paz", "de alianza", "de reconocimiento", etc.

En el tratado de paz de Ryswick entre Francia y Holanda, firmado en 1697, el gobierno de Amsterdam obtuvo la promesa de una "tarifa convencional" a favor de las mercancías originarias de su país, por parte del de París, constituyendo esta estipulación novedad notable, ya que hasta entonces las fórmulas únicas empleadas venían siendo la del "trato nacional" o el "trato de nación más favorecida", que ya constituía práctica corriente.

En 1703 se firma el famoso Tratado de Methuen entre Inglaterra y Portugal, primero en que aparece el llamado "trato preferencial", por cuanto, en virtud del mismo, se concedían recíprocamente reducciones especiales de los derechos arancelarios para los paños ingleses a su entrada en Portugal y para los vinos portugueses que se importaran en Inglaterra, con el compromiso mutuo de no

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

hacer extensivas estas ventajas a terceros países. Esta novedad causó gran sorpresa en las estipulaciones comerciales del Tratado de Utrecht entre Francia e Inglaterra en 1713.

Durante el siglo XVIII avanzó poco la evolución del contenido y de la forma de los tratados de comercio, aunque se aceleró el ritmo de su negociación, aprovechando las condiciones generalmente pacíficas que predominaron en la mayor parte del mismo. En cambio, se operó un gran avance en dicho siglo en el proceso de desaparición de las aduanas o puertos interiores, a favor del creciente centralismo que prevaleció en dicha época. Con ellos se fué eliminando una de las dificultades que se habían opuesto hasta entonces a la libre circulación de mercancías, reduciendo proporcionalmente las preocupaciones de los negociadores a este respecto y disminuyendo de la misma manera las estipulaciones correspondientes de los textos finales de los tratados de comercio.

En 1761, al firmarse el famoso "Pacto de Familia" entre los reinos de Francia, España y Dos Sicilias, aparece formalmente la "reserva" a la cláusula de trato de nación más favorecida para poder salvar en sus convenios con terceros países los tratos preferenciales que en dicho pacto se establecieron, siendo el llamado Tratado Eden, entre Francia e Inglaterra de 1768, donde se hace su más significativa e inmediata aplicación.

La aparición de los Estados Unidos de América del Norte en la escena internacional marca otra de las más notables evoluciones en la técnica de la negociación y redacción de los tratados de comercio, ya que, al firmar este tipo de tratado con la República Francesa en 1778, surge la primera cláusula "condicional" del trato de la nación más favorecida. Es decir, cuando se subordina la aplicación de dicho trato a la concesión compensatoria de ventajas equivalentes a las que hiciere en su día el tercer otro país a quien se califique de más favorecido.

Las guerras de la República Francesa y las de Napoleón que las siguen marcan otro período de agitación a fines del siglo XVIII

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

y principios del xix, interrumpiendo muchas de las más importantes vías de tráfico comercial internacional y desorganizando todo el sistema de tratados que lentamente se iba estableciendo. Cuando dicho período terminó, se habían operado grandes transformaciones en el mapa político del mundo: en Europa se habían producido secesiones y fusiones de estados anteriores; nuevas naciones independientes y soberanas se habían formado en América, y muchos territorios coloniales habían cambiado de dependencia. Por eso, a partir sobre todo de 1820, se produjo una verdadera fiebre negociadora de tratados comerciales para rehacer la situación anterior y volver a regular eficaz y amistosamente las relaciones de este tipo entre todos los estados.

Pero aunque la tarea fué laboriosa, estuvo exenta de grandes dificultades, ya que, en general, eran conocidas las fórmulas a aplicar para vencer los obstáculos existentes a la circulación de las mercancías, pues tampoco éstos eran nuevos, una vez derogadas las medidas de bloqueo y contrabloqueo que tanta actualidad tuvieron durante la dominación de Europa por Napoleón.

La mayor novedad en la estructura y en el contenido de los tratados comerciales que se operó en la primera mitad del siglo xix fué, sin duda alguna, la contenida en la serie de tratados que a partir de 1831 fué firmando Prusia con otros estados alemanes para establecer con los mismos el llamado *Zollverein* o unión aduanera, proceso que no terminó hasta 1871 con la proclamación del Imperio Alemán.

Pero, dejando aparte este singular fenómeno, la tendencia evidente de la política comercial de los años centrales del siglo pasado fué la de flexibilizar los tratados de comercio y hacer de éstos un valioso instrumento para liberalizar lo más posible el intercambio de mercancías entre todos los países del mundo. Esta tendencia fué iniciada por los gobiernos de la Gran Bretaña y de Holanda y su base fué la aplicación más amplia y generosa posible del trato de la nación más favorecida sin discriminación alguna. A media-

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

dos del siglo parece triunfar en absoluto la doctrina del librecambio y éste llega a dominar la política comercial de todos o casi todos los países. Ya se sabe que su expresión más completa fué el texto del Tratado Cobden, entre Francia y la Gran Bretaña, de 1860.

No tarda, sin embargo, en producirse la reacción contraria. Desde 1870 vuelve a levantar su cabeza el proteccionismo, esta vez de tipo nacional e industrial, respondiendo a la necesidad de protección arancelaria sentida en países que, contando con condiciones para emprender un intenso proceso manufacturero pero teniéndolo que desarrollar con retraso, necesitaba recuperar de alguna manera el tiempo no aprovechado. Como todo el mundo sabe, Alemania, los Estados Unidos y la misma Francia marcharon a la cabeza de esta reacción proteccionista. Vuelven a aparecer los aranceles convencionales en forma más moderna y complicada, que intentan servir el doble propósito de hacer efectiva la protección y no prescindir de un arma de negociación. Francia y España inauguran el sistema de aranceles de dos tarifas o columnas. Estados Unidos desarrolla su política de tratados de estricta reciprocidad mientras va elevando cada vez más sus derechos de importación.

A pesar de ello no se modifica substancialmente la técnica ni el contenido formal de los tratados de comercio de tipo clásico: el objeto de los mismos siguen siendo casi únicamente las mercancías y el trato que se le da a las mismas; continúa siendo el arancel el principal instrumento de la política comercial de todos los gobiernos, por mucho que se complique su confección y su aplicación, y por mucho que se vayan aumentando las listas y las modalidades de las concesiones recíprocas a este respecto; permanece reinando la cláusula de "trato de nación más favorecida" como freno maestro de la creciente tendencia proteccionista y como símbolo de que, en apariencia al menos, todos los estados respetan los postulados del librecambismo y son partidarios del fomento del comercio internacional; y el "trato nacional" sigue reducido a las materias de navegación y el estatuto personal de los comerciantes, en cuanto tales.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

### IV. *El tratado contemporáneo*

Es ya entrado el siglo xx, en el tránsito de su tercera a su cuarta década, cuando las circunstancias económicas del mundo se transforman de tal manera, sufre tal sacudida la organización de las relaciones anteriores, que el fenómeno se refleja forzosamente en el campo que se está explorando en este artículo. La llamada crisis económica, iniciada ya en 1929 y que va agravándose hasta 1931 y 1932, aunque sus principales impactos se prolongan tres o cuatro años más, es la que determina una transformación tan radical en la historia de los tratados comerciales que llega incluso a cambiar el propio objeto fundamental de los mismos.

En efecto, si, como antes se ha expuesto, es el comerciante y la protección al mismo el objeto preferente de los tratados de comercio primitivos, y en la segunda época o clásica son ya las mercancías y el trato a las mismas lo que ocupa el lugar preferente en los textos de los tratados y en la preocupación de sus negociadores, a partir de 1931, y aunque no aparezca claro en el orden de exposición, la estipulación medular, como si dijéramos, no se refiere ya al mercader ni a las mercancías, sino a la posibilidad y a las modalidades de las transferencias de los valores de un país a otro, hayan sido originadas dichas transferencias por la realización de operaciones comerciales o por la de otras de índole diversa.

Quizá esto sea difícil de apreciar a simple vista, pues no siempre aparecen las cláusulas monetarias en los que todavía siguen llamándose tratados de comercio, sino en otros tratados "de pagos" complementarios de los mismos. También estorba la clara visión el hecho de que, aparentemente al menos, son las normas para limitar los efectos de las nuevas regulaciones cuantitativas de las importaciones, e incluso los verdaderos contratos de compra entre los gobiernos o entre las entidades patrocinadas por éstos, los que, con la extensión que han llegado a adquirir, han relegado a muy secundario lugar las antiguas estipulaciones de tipo arancelario.

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

Pero, con ser todo esto muy importante, lo que en realidad ha dado un nuevo carácter a las negociaciones comerciales y al conjunto de acuerdos sobre las relaciones materiales entre estados en la época presente es precisamente lo que más arriba se indica: la necesidad de ponerse de acuerdo los distintos gobiernos respecto a la transferencia real de los valores procedentes de los intercambios de todo orden que entre ellos se verifican. Es el elemento "moneda" el que hoy preside y condiciona la validez efectiva de cuanto en el terreno económico se puede llegar a tratar y a firmar entre la casi totalidad de los gobiernos del mundo. Sólo circunstancias especiales pueden permitir hoy que un gobierno se pueda mostrar indiferente a este respecto.

Cuando, a fines de la tercera década de este siglo, se desorganiza el anterior mecanismo monetario internacional sin esperanza de que se recómpenga rápidamente como en la crisis anterior, y cobra súbita importancia la situación del balance de pagos de cada país, los gobiernos más afectados por la nueva situación creada y más conscientes del peligro de cruzarse de brazos ante la misma reaccionan rigurosamente reinstaurando con carácter general, aunque siempre alegando que se trata de medidas provisionales, disposiciones unilaterales que se habían ensayado por causa de fuerza mayor durante la primera guerra mundial.

Así se vió que el gobierno francés recurrió al sistema de contingentes de importación, señalando cuotas limitadas para la entrada en el país de determinados artículos, al principio preferentemente alimenticios, procedentes de otros países, con el doble fin de proteger la producción nacional, lo que traducía una insuficiencia para este fin del arma arancelaria, y de reducir las salidas de divisas y con ello tratar de enderezar el desequilibrio de su balance de pagos. Al principio, y con el objeto de que los exportadores extranjeros no considerasen demasiado dura la nueva disposición, se concedió a los mismos la administración del nuevo

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

sistema. Como éste automáticamente aumentaba el provecho personal de quienes se encontraban así en posesión de un nuevo tipo de monopolio de ventas, las autoridades francesas consiguieron su propósito de acallar las protestas extranjeras y consolidar el sistema. Bélgica y otros países procedieron de la misma forma. El consumidor nacional de los productos contingentados fué el pagano, pues pronto vió elevarse el precio de los artículos sometidos a dicho régimen. Pero el comerciante importador no tuvo la misma resignación y pronto protestó de que el mayor beneficiado con la nueva situación era el exportador extranjero al cual tenían que comprar forzosamente, a los precios y a las condiciones que podía exigir en virtud de poseer la licencia o instrumento de monopolio comercial. Surgió, pues, la campaña por la repatriación de las licencias. Heinrich Heuser en su obra *Control of International Trade*, Capítulo X, ha hecho un análisis inmejorable del fenómeno y de sus repercusiones.

La repatriación de la licencia y la aspiración a la posesión o, por lo menos, al reparto del monopolio, condujo inexorablemente a la negociación, al concierto de voluntades de los gobiernos de los estados interesados. A mediados de 1931 inició Francia este nuevo tipo de negociaciones comerciales, y no es de extrañar que así lo hiciera ya que también había tenido la iniciativa en la implantación unilateral del sistema. Uno de sus primeros convenios tuvo que pactarlo con Alemania, y fruto del mismo fué la creación del Comité Económico Franco-alemán, cuya misión fué la de poner de acuerdo, uno por uno, los distintos grupos de exportadores alemanes e importadores franceses de cada producto sometido al régimen de contingentes en Francia. De diciembre de 1931 a mayo de 1932 se llegó a negociar alrededor de 150 arreglos de este género. La necesidad de negociar este tipo de acuerdos se fué extendiendo a medida que fué mayor el número de países que iban implantando el régimen de contingentes de importación y a medida que en cada país se extendía el número de productos incluidos en el mismo. La

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

red de tratados de esta clase que existía en 1939 constituía una verdadera maraña difícil de desenredar. Si bien sirvió perfectamente en cuanto se refiere a su virtualidad de protección, aunque a costa de agravar de modo artificial los peores defectos de las protecciones arancelarias anteriores, no puede decirse que tuviera la misma eficacia en cuanto se refiere a su otra finalidad de aliviar los desequilibrios de los balances de pagos, pues si bien redujo el volumen de los intercambios elevó considerablemente el valor unitario en los mismos.

Fué en Alemania y en otros países del centro de Europa donde se siguió por otro camino mejor enderezado a dicho fin. La falta material de divisas se tradujo en el racionamiento oficial de las mismas, mediante la instauración de centros de contratación y de control de sus cambios. Si esto resolvió radicalmente desde el primer momento el problema de los países deudores, creó a su vez el problema en los países hasta entonces acreedores y se impuso igualmente la necesidad de negociar entre unos y otros. En noviembre de 1931 y entre Suiza y Hungría se firmó el primer acuerdo de *clearing* o de compensación monetaria, al cual fueron siguiendo otros muchos a ritmo acelerado.

Este tipo de tratado, más que el negociado para resolver los problemas de los regímenes de contingentes, fué el que ensanchó el contenido de los tratados de comercio, dando al término la amplitud explicada. Pues constituyendo el intercambio de mercancías una necesidad esencial para todos los países, por muy reglamentado y limitado que ya estuviese, seguía siendo indispensable que no faltaran las divisas necesarias para su perfeccionamiento y, ante la escasez de las mismas, fué preciso racionar también las destinadas a satisfacer obligaciones no comerciales. De aquí que hayamos erigido la actual estipulación monetaria en característica del nuevo tipo de tratado de comercio o, acaso mejor dicho, de los sistemas de tratados de todo orden que hoy regulan las relaciones materiales entre los diversos países del mundo.



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

### V. *Estructura actual de los tratados*

Sólo por casualidad es posible encontrar un prototipo de tratado de comercio que reúna en su propio texto todas las características que distinguen hoy al conjunto de cláusulas que, por acuerdo entre los gobiernos de los diversos estados, regulen el conjunto de las relaciones materiales entre los mismos. En general, dicho conjunto de cláusulas se haya distribuido en diversos textos de tratados, convenios o arreglos, más o menos interconectados unos con otros, y que con su vigencia simultánea logran los fines que antes se conseguían con la de un solo tratado de los que hemos llamado clásicos. Y aun no basta con tener en cuenta los firmados entre dos gobiernos para fijar el desarrollo de los intercambios entre sus respectivos países. A ellos hay que añadir y tener en cuenta los instrumentos diplomáticos de tipo colectivo, a que se hará referencia más adelante, que hayan suscrito o a que se hayan adherido los dos estados en cuestión. Otras veces lo que hay que tener en cuenta es precisamente la situación que crea el hecho de que ninguno de los estados haya firmado acuerdos de tal clase, o que uno lo haya hecho y el otro no.

Hechas estas aclaraciones previas y refiriéndonos, bien a un tratado único, bien a un conjunto de acuerdos que hace sus veces, pueden establecerse algunos de los perfiles más destacados que caracterizan la estructura del arreglo de las relaciones internacionales de los intercambios económicos en la época actual.

En primer lugar, hay estipulaciones que pueden considerarse permanentes, generales y básicas, no en términos absolutos, sino en comparación con las demás. Son los que suelen consignarse en los verdaderos tratados de comercio vigentes, en los documentos más formales de este tipo que se firman o en sus primeros artículos en los casos en que se desee hacer un tratado maestro que incluya el conjunto de cláusulas a que antes se ha hecho referencia. Es en estas estipulaciones donde se incluyen las declaraciones más solem-

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

nes, como el deseo de las partes contratantes de contribuir al mayor desarrollo posible del comercio internacional, o de sus mutuos intercambios, etc.

Igualmente entran en este grupo los compromisos sobre aquellos aspectos de las relaciones comerciales que están más consolidados y varían menos como consecuencia de posibles acciones unilaterales, como trato a los comerciantes y empresas de una nación en el territorio de otra, régimen de navegación, acceso a los tribunales, etc. Y de manera muy especial el trato general a las mercancías con referencia a los derechos de importación y demás gravámenes que deben abonar las originarias y procedentes de una parte contratante en el territorio de la otra y recíprocamente. Aquí es donde tiene su lugar apropiado la inserción de la cláusula de trato de nación más favorecida, con sus condiciones y reservas correspondientes en el caso de que existan, como en general existen, sobre todo las segundas. Igualmente pertenecen a este grupo las estipulaciones referente a la rebaja o consolidación de derechos arancelarios, aunque la determinación detallada de las mismas, sobre todo si son numerosas, se puede hacer en listas anexas.

El deseo de dar cierta seguridad al comercio internacional, en la época del tratado clásico, llevaba a firmar acuerdos cuyos plazos de vigencia solían ser largos, de hasta diez años en muchos casos, por lo cual se consideraban permanentes —relativamente— sus efectos, lo que justifica la inclusión en este grupo de las estipulaciones de tipo arancelario. Luego, como consecuencia principalmente de las grandes perturbaciones ocurridas en el mecanismo monetario internacional, sobre todo por las sucesivas desvalorizaciones de moneda que han hecho perder su efectividad a las estipulaciones arancelarias y al propio arancel, no se ha recurrido principalmente a elevaciones de los derechos de importación para compensar las bajas en el valor de las monedas, sino que se han arbitrado otras fórmulas, de las que ya se ha hablado, y se ha dejado que, en muchas partes, las disposiciones y estipulaciones arancela-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

rias formen un segundo término de la situación total, más estables que aquellas que pasaron a ocupar un primer lugar. Eso ha ayudado también a que las cláusulas del carácter mencionado puedan seguir clasificadas en este grupo.

Puede afirmarse, pues, que, en resumen, las estipulaciones que se han llamado permanentes, generales o básicas, son aquellas que hubieran tenido cabida adecuada en los tratados que se han definido como clásicos. Por eso es muy normal en la realidad que estas estipulaciones constituyan por sí mismas tratados separados y el más solemne de los que suelen hoy firmarse, aunque ya no sean el documento único, ni el de repercusiones más profundas, del conjunto que regula los intercambios económicos entre dos o más países.

En segundo término, vemos las estipulaciones que tienen carácter temporal, al menos en la intención de los negociadores. Responden, por supuesto, a la necesidad de encontrar fórmulas de avenencia en los problemas surgidos como consecuencia de las disposiciones unilaterales que también se dictan con ese mismo carácter temporal para hacer frente fundamentalmente a situaciones de desequilibrio que se consideran pasajeras. Se refieren, por tanto, a lo que antes se ha dicho al hablar de los regímenes de contingentes de importación o de control de cambios, cuando este último constituye el factor limitativo esencial. En general, estas disposiciones fijan cuotas que, dentro de cada contingente, un país contratante asigna al otro, y recíprocamente, y es usual fijarlas por un año o lapsos algo más largos, comprometiéndose ambas partes a la celebración de nuevas conversaciones para los períodos sucesivos. De aquí su temporalidad. También al frente de estas estipulaciones se hacen declaraciones de principio, como el deseo recíproco de aumentar el volumen del intercambio entre las partes contratantes, el de consolidar viejas corrientes mercantiles, o el de ofrecer nuevas oportunidades a los productos de un país en los mercados del otro. Por otra parte, la forma en que se ha extendido y generaliza-

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

do el sistema de contingentes de importación, hasta convertirse en una característica casi general de la política comercial de gran parte de las naciones del mundo, ha llevado a que entre las estipulaciones que hemos llamado permanentes figure alguna que fija el trato general que en estos casos reservará el país que adopta el citado sistema al otro que con él firma el acuerdo y recíprocamente. Pero hasta la fecha no parece que las cláusulas de este tipo hayan adquirido efectividad y prestigio semejantes a las que lograron las similares sobre problemas arancelarios.

También son por naturaleza estipulaciones temporales aquellas que se refieren a los compromisos de los gobiernos contratantes para adquirir directamente mercancías o contratar servicios ofrecidos por la otra parte con objeto de alcanzar los objetivos de tipo cuantitativo que se fijan en algunos tratados, bien hayan de ejecutarse directamente o por delegación en órganos administrativos subordinados. Igualmente aquellas cláusulas en las que, con el mismo fin, se aprueban, aunque sea sólo en principio, las operaciones que se conciertan entre entidades autónomas o privadas de uno y otro estado. Aunque estas últimas tal vez pudieran clasificarse como estipulaciones accesorias.

Tienen este último carácter muchas veces las cláusulas que pretenden fijar el régimen de las transferencias monetarias originadas para las operaciones, comerciales o no, que sea preciso realizar entre una y otra parte, cuando el principal factor limitativo del intercambio recíproco sea el sistema de contingentes y no un régimen especial de control de cambios. En muchas ocasiones estas estipulaciones forman por sí mismas documentos aparte. En otra, son los bancos centrales los que pactan la articulación e interpretación de las bases consignadas en los convenios gubernamentales.

El mismo carácter de estipulaciones complementarias tienen las cláusulas de tipo administrativo, como las que se refieren a las disposiciones reglamentarias del o de los sistemas de contingentes, las sanitarias, etc.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

### VI. *La aparición del tratado comercial múltiple*

Los tiempos presentes han sido también testigo de otra característica en el desarrollo del tratado de comercio, distinta de las aludidas en los párrafos anteriores, característica todavía no consolidada pero que podría muy bien consolidarse si el mundo se decidiese a marchar por uno de los caminos que hoy se indican como el más adecuado para salir de la confusión presente. Pero quede esto en cauta hipótesis mientras no se aclare más el horizonte.

En realidad, no es tan nuevo el que varios estados reúnan sus delegados con el propósito de negociar un texto único de convenio colectivo, que luego han firmado y ratificado, para resolver de común y solidario acuerdo un problema también común a todos y con beneficio evidente para todos sus firmantes, así como para los adheridos posteriormente. Pero esta tendencia se había manifestado sobre todo en el campo de la armonización de sus servicios públicos y de las prácticas administrativas de los diversos países. Su iniciación puede fijarse en la firma del Convenio de la Unión Postal Universal, realizado en Berna (Suiza) en 1875. A este convenio fueron sucediendo otros varios de tipo análogo, acelerándose el ritmo de su negociación, firma y vigencia a partir de 1920, por obra, sobre todo, del funcionamiento de la Sociedad de Naciones. La lista de los mismos es considerable, pero su inserción en estas páginas no añadiría nada de interés al efecto que se persigue en estas líneas. Quede, pues, anotando a guisa de antecedentes que conviene tener en cuenta.

Lo que verdaderamente tiene valor para el propósito de este artículo es registrar cómo llega el momento en que esta fórmula de negociación multilateral y tratado múltiple se emplea para resolver dificultades típicamente comerciales, problemas del intercambio de valores a través de las fronteras nacionales.

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

A este respecto, los antecedentes más inmediatos fueron, evidentemente, los esfuerzos realizados, entre la primera y la segunda grandes guerras, para resolver mediante fórmulas llamadas triangulares los grandes obstáculos que para el equilibrio pactado de muchos balances de pagos entre naciones se presentaban en las negociaciones bilaterales. Todo ello como consecuencia de la fiebre negociadora que se produjo durante el cuarto decenio de este siglo para coordinar la serie de decisiones unilaterales que implantaron los sistemas de contingentes de importación y de control de cambios que se han mencionado en los párrafos anteriores.

Esta tendencia triangular, cuyo mayor desarrollo impidió la segunda gran guerra de este siglo, quedó como latente en el pensamiento de muchos estadistas y fué madurado, aunque sin posibilidades ni ambiente de mayor desarrollo mientras duró la contienda. Al terminar ésta resurgió, pero transformada y apenas reconocible. Por una parte, derivó hacia la constitución de unidades arancelarias y económicas de entidades estatales independientes, cuyo mayor exponente ha sido sin duda alguna el caso de Benelux, pero cuenta también con otros intentos en marcha no menos significativos, aunque todavía no tan granados en realidades como el citado.

Pero, por otra parte, y esto es lo importante, antes mismo de terminar la guerra y como desarrollo del famoso artículo VII del tratado británico-norteamericano del 23 de febrero de 1942 que articuló el funcionamiento de la Ley de Arriendo y Préstamo de los Estados Unidos, surgió ya la idea de resolver en forma colectiva los problemas económicos internacionales que, planteados ya anteriormente, sobrevivirían al final de la lucha. Atacando el mal en su origen conocido, no se vaciló en acometer las dificultades monetarias en primer lugar y a ese fin se convocó la conferencia de Bretton Woods (1944) y en ella se firmaron los famosos convenios por medio de los cuales se crearon el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Otros aspectos

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

del desequilibrio fundamental anterior a corregir se estudiaron en Hot Springs y de allí salió, como es bien conocido, la Organización para la Alimentación y la Agricultura. De ambos intentos, es sin duda el primero el que más directamente afecta a la normalización y desarrollo ulterior del comercio internacional. El que los resultados esperados del funcionamiento del Fondo Monetario Internacional no hayan correspondido todavía al propósito que presidió su creación, con la rapidez y con la eficacia deseadas, si bien no paralizó la tendencia a seguir ensayando la fórmula de la coordinación colectiva de las políticas comerciales nacionales, como luego se verá, sí ha puesto un freno en el desarrollo de la misma, sobre todo en el proceso de ratificación. Aun queda abierta la interrogación de si lo que ha faltado ha sido una mayor simultaneidad en los intentos paralelos, y viva la esperanza de que si el segundo se perfecciona vigorice al primero y, conjugados uno con otro, lleven al puerto de la normalidad el desarrollo de las relaciones materiales de los distintos estados nacionales del mundo. El problema está sobre el tapete y sobran en este lugar más disquisiciones a su respecto.

Las grandes reuniones de Ginebra y La Habana en 1947 y 1948 marcan la culminación del proceso a que nos estamos refiriendo. Si la política comercial iniciada por los textos que se aprobaron entonces en una y otra ciudad llegan a tener la virtualidad que sus promotores ambicionaban, quedarán como hitos que marcarán una nueva era en la historia comercial del mundo. Si no es así, siempre se recordarán como esfuerzos osados, y acaso desesperados, para salvar al comercio internacional de un marasmo creciente.

Por muchos aspectos, y no sólo por el cronológico, interesa tratar antes de la reunión de Ginebra. Esta tuvo dos misiones: la de seguir la obra iniciada en Londres en octubre de 1946 para preparar la Conferencia Internacional sobre Empleo y Comercio convocada para fines de 1947 en La Habana, y la de establecer entre los países que formaban parte de la Comisión Preparatoria encargada de la misión anterior, acuerdos comerciales con ventajas recí-

## CONTENIDO DE UN TRATADO DE COMERCIO

procas que, en virtud del trato de más favor, se extenderían, primero, a los participantes y, luego, a otros países.

Esta segunda misión fué la que dió significado propio a la reunión de Ginebra, ya que la primera estaba subordinada a lo que en La Habana se decidiera más tarde. Y el cumplimiento de la misma determinó la realización de un esfuerzo realmente incomparable, sin igual en toda la historia del comercio internacional. Aunque sólo participaron en un principio 18 delegaciones nacionales, número que avanzó a 23 al final de la jornada, se negociaron tratados entre todos ellos, resolviéndose los múltiples y complejos problemas arancelarios allí planteados en un ambiente de febril y casi agotadora actividad y de aguda y estimuladora competencia. Su resultado, el llamado Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), forma el conjunto de tratados más impresionante hasta ahora conseguido. Esta parte de la reunión de Ginebra de 1947 ha sido continuada en Annécý en 1949 y en Torquay en 1950, ampliando la red de tratados entonces creada con las adhesiones, mediante nuevos tratados, de los países cuyas delegaciones fueron invitadas a estas otras conferencias.

Pero, no obstante la magnitud física adquirida por el Acuerdo General y sus sucesivas ampliaciones, y a pesar de que todas sus piezas repiten ciertas estipulaciones de tipo general, resumen y anticipación de los textos preparados para la Conferencia de La Habana, la obra total no representa sino una culminación de todo lo hecho hasta entonces. En esencia, los tratados firmados en Ginebra, Annécý y Torquay responden todavía al patrón típico de tratado clásico: cláusula del trato de la nación más favorecida y listas de ventajas arancelarias recíprocas que, en virtud de dicha cláusula, se extienden a todos los participantes. En realidad, el trato de más favor sufre una nueva limitación al reducirse sus efectos sólo a aquellos países que participan en este Acuerdo General. Su eficacia futura depende *a)* de que llegue a contar con la adhesión de prácticamente todos los países del mundo; *b)* de que se despeje la situa-



## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ción monetaria, merced a un funcionamiento más perfecto del Fondo Monetario Internacional, o a otros medios que para el mismo fin puedan ponerse en juego; y c) a que también se llegue a un acuerdo general semejante sobre la reducción de las disposiciones limitativas del volumen de las importaciones en todos los países, intento que ya ha empezado en Europa.

La Conferencia de La Habana, que terminó en marzo de 1948 con la firma de la llamada Carta de La Habana o Estatuto Internacional de Comercio y Empleo, tiene un significado mucho más trascendental, aunque, quizá por eso mismo, su eficacia haya sido nula hasta el instante de escribirse estas páginas, ya que han pasado dos años sin que apenas se haya iniciado el proceso de ratificación de tan importante documento diplomático.

La trascendencia de la Carta de La Habana en el caso de que llegue a entrar en vigor algún día, constituiría precisamente en que no es un tratado de comercio ni un conjunto de los mismos, como el Acuerdo General de Ginebra, sino en que es un estatuto internacional, un verdadero código de normas que sus signatarios se comprometen a respetar en el desarrollo de sus relaciones materiales recíprocas. A este gran paso de crear una regla internacional, se une también la intención de crear una autoridad permanente internacional que, si bien no es un tribunal, como el Estatuto de La Habana no es una ley, internacional, serían uno y otra grandes avances en la prosecución de estas finalidades.