VULGARITZACIÓ DE POLÍTICA COMERCIAL

LA CLÀUSULA DE LA NACIÓ MÉS AFAVORIDA

(CONCLUSIÓ)

INCONVENIENTS DE LA CLÁUSULA

1. La difícil situació en què per a llur gestió col·loca als negociadors de tractats o convenis la forçada circumstància d'haver d'incloure en ells la clàusula. Essent la base en què s'apoia el negociador per a obtenir el maximum d'aventatges les concessions que està autoritzat a fer, de tal modo que aquestes constitueixen l'esqué per a lograr aquelles, aquest ressort falla i s'inutilitza des del moment en què la clàusula fa perdre el caràcter de privilegiàries a les concessions que s'ofereixen.

2. Per la mateixa causa, perden els tractats que contenen la clàusula l'eficàcia que d'ells s'espera i d'ells podria obtenir cada una de les parts.

3. Fa possible que una de les nacions lligades per la clàusula pugui ésser perjudicada per circumstàncies imprevistes. Tal el cas següent: França, el 1905, va tractar amb Rússia, que en aquella data tenia tractats amb Alemanya i Austria, a base de la clàusula i sense especificar les aventatges que se li concedien en canvi de les que ella otorgava, tota vegada que comptava amb totes les donades per Rússia a n'aquells dos països. Va venir imprevistament la ruptura dels referits tractats i, en conseqüència, li van ésser retirades a França les aventatges de què disfrutava en virtut de la clàusula, sense que a llur vegada li fos lícit retirar les que havia cedit precisament en mèrits d'aquella, sofrint fortament en els seus interessos per no haver previst cas tant fortuit.

4. Converteix en tractats generals els pactes particulars, ja que fa extensives a totes les nacions que en disfruten les rebaixes assignades a qualsevulga Estat, atemptant això a la diferenciació de taxes que és precisament el motiu de l'existència dels tractats.

5. Dóna lloc amb freqüència a contractes sense contrapartida, essent motiu de què s'otorguin aventatges purament nominals, quan una de les parts, per la seva especial situació econòmica, no celebra cap més tractat després del que conté la clàusula, ocorrint el contrari a l'altra, doncs en tal situació aquesta darrera va estenent, en virtut de nous tractats, les concessions fetes a la primera, sense compensació de cap mena, per no celebrar-ne ella. Es el cas ocorregut a conseqüència del tractat entre Espanya i els Estats Units, pel qual aquest Estat s'aprofitava de tots els que anava celebrant Espanya *moguda per la necessitat* de buscar mercats a llurs productes, no donant res en canvi per no estar sotmès a la mateixa necessitat que nosaltres.

6. Dificulta la celebració de tractats i les estipulacions llurs, privant a les economies nacionals de certes facilitats que redundarien en benefici mutu, únicament perquè l'Estat que les representa, lligat per la clàusula, deuria estendre les aventatges conseguides a altres països als quals pot ser inconvenient concedir-los-hi.

7. Redueix els tractats de comerç a simples revisions aranzelàries, a una rebaixa de drets que rarament podrà aprofitar als exportadors en benefici dels quals es contracta.

8. Posa en condicions d'aventatge als Estats més egoïstes i més refractaris a la celebració de tractats i conseqüent concessió de rebaixes per sota de llur tarifa aranzelària, singularment als que tenen lleure d'esperar l'ocasió propícia de celebrar-les, per a aprofitar-se de les concessions fetes sense haver-se de despendre res en reciprocitat. Aquest cas de *profiteur* abunda: del tractat Espanya-Noruega se n'aprofitaren França i Itàlia sense necessitat d'havernos de donar res; el d'Espanya-Suïssa donà a Portugal totes les aventatges que nosaltres teníem, sense compensació.

9. La facilitat amb què pot ésser burlada, segons es veurà en altre dels epígrafes d'aquest treball.

AVENTATGES

1. En el *tracte internacional*, encara amb més força que en el privat, amb freqüència el feble té de cedir a les exigències del fort, que en tractar-se de convenis comercials es tradueixen en una ampliació de concessions del primer en favor del segon, més enllà de la seva voluntat, i que no serien fetes en el cas de tractar-se amb una voluntat no coaccionada per la necessitat.

La clàusula constitueix una defensa contra aquestes exigències, ja que, no aprofitant per res obtenir concessions que per mor d'aquella podran tenir desseguida caràcter general, es fa inútil l'abús de força de què d'altre modo provablement seria víctima la nació més dèbil.

2. Constitueix l'única manera de donar estabilitat a les concessions que s'obtenen per mitjà de tractats o convenis. Sens ella, una aventatge, conseguida moltes voltes a costa de grans sacrificis, es veuria reduída al no-res per conseqüència de tractats posteriors celebrats per la nació de la qual aquella s'hagués obtingut amb una tercera potència afavorida, per a articles iguals o similars amb tracte més aventatjós que l'otorgat abans al primer contractant.

3. No poguent cap Estat pretendre més o especials aventatges, s'eviten les gelosies i ressentiments propis de les relacions internacionals.

4. Lliga les nacions en forma que fa impossible l'aplicació de tarifes diferencials o de guerra.

Un cas on apareix ben manifesta aquesta aventatge el trobem en el desenrotllo del tractat de Francfort. Es sabut que els negociadors francesos Pouyer-Quertier i Fabre van considerar una victòria al poguer introduir en l'art. 11 d'aquell tractat la clàusula de la nació més afavorida, encara que limitada a sis nacions, i que en el transcurs del temps ha sigut alternativament favorable a cada una de les parts, doncs si al principi ho va ésser per a França, que s'aprofitava de les rebaixes concedides per Alemanya a cada una de les altres sis potències, a l'entrar aquesta, en 1879, en una *fase proteccionista*, va ésser ella la beneficiada, sense donar res en canvi, exportant a França, de les concessions que aquesta feia a les altres sis. Alterats de nou els termes, es renovellà el desig, respectivament sentit en els casos adversos, d'establir un tracte diferencial amb França, i això, que hauria sigut un fet, ho impedí la clàusula, evitant-se per ella un tracte de guerra i obligant a Alemanya a acudir, per a aconseguir el seu objecte, a mides de caràcter general que no podien perjudicar a França, com la puja dels drets, o a medis indirectes reprovables.

5. Impedeix siguin otorgades a altre contractant concessions particulars obtingudes, mitjançant sacrificis, perjudicant a algún dels contractants sense compensació i sense reciprocitat.

Vegis amb un exemple. Espanya concerta, a canvi de fortes compensacions, un tractat amb Alemanya obtenint importants rebaixes per als seus vins. Com en aquest tractat no hi ha clàusula de nació més afa-

vorida, Alemanya ha quedat en llibertat de concedir millor tracte, en virtut de nous acords, a altres països; i, usant d'aquest dret, el concedeix a Itàlia i França. Els sacrificis d'Espanya en tal cas hauran sigut inútils. Com es pot evitar això sense limitar la facultat de la sobirania de concertar nous tractats? La solució està en la clàusula. Espanya va obtenir d'Alemanya unes rebaixes que desitjava per als seus olis; no aspirava a més, sinó solament a que cap altra nació no n'obtingués de majors. I això és el que és consegueix amb la clàusula.

Com la clàusula és burlada

Hem indicat, a l'enumerar els inconvenients de la clàusula, que aquesta podia ésser fàcilment burlada. No hem fet allí sinó indicar-ho perquè propiament no es pot qualificar d'inconvenient d'un pacte llur deslleal observància, ni tal pot ser criteri per a jutjar de la bondat d'una fórmula jurídica.

Feta aquesta aclaració, indiquem somariament els mitjans posats en pràctica per a no complir la clàusula.

L'usat correntment és l'especialització de les taxes, l'ús de definicions extrictes que no convenen sinó als articles o productes de determinades procedències. Es exemple típic d'aquest procediment el següent: En el darrer tractat suís-alemany, Suïssa exigia certes rebaixes per al seu bestiar boví, a les que resistia Alemanya, no per Suïssa, sinó per Holanda, França, etc., a les que havia de fer-se extensiva, en virtut de la clàusula que les lligava, qualsevulga bonificació que es fés a n'aquella. La dificultat es va salvar accedint a les rebaixes demanades, però exigint que el bestiar fos criat a una altura de 300 metres i havent fet un estiatge a 800 metres d'altitut, al menys: condicions que, naturalment, no reunia altre bestiar que el suís. Cosa anàloga es fa amb els vins i altres productes, exigint-los condicions que no poden concórrer en altres que en els procedents de certs climes, que no es donen més que en certes encontrades.

Crítica

Com se compendrà (algún dels inconvenients i aventatges senyalats són contradictoris) no hem fet nostres els aventatges i inconvenients numerats, limitant-nos a recollir els que partidaris i adversaris de la clàusula esgrimeixen.

Per això, amb independència de la que resulta feta en els dos epígrafes anteriors, hem de fer altra crítica.

La clàusula té cara i creu, i depèn del costat que se la miri el trobar-li aventatges o inconvenients. Si s'até al que es dóna, sols aventatges s'observen, doncs cap perjudici es reb de fer iguals concessions a altres, i justament el contrari ocorre si es mira solament el que s'obté. De què en mèrits de la clàusula els vins portuguesos puguin ésser col·locats a França en les mateixes condicions que els vins espanyols, molt hi perd Espanya; de què qualsevol producte francès pugui entrar a Espanya el mateix que un de português, res hi perd.

Al nostre entendre, l'objecció capital de què és susceptible la clàusula, és la de què desnaturalitza el regisme dels tractats.

Es general l'opinió d'atribuir als tractats l'aventatge d'assegurar fixesa de les tarifes, no sols les pròpies, sinó inclòs les agenes, durant cert període, deu anys pel regular, i sobretot de permetre la diferenciació de drets segons el país amb el qual es tracta per sota de la tarifa general, necessariament uniforme, fent possible per a cada nació regular la producció i el consum.

Doncs bé, això que és substancial als tractats, que és l'únic motiu de la seva existència, el seu sol objectiu, ho fa impossible la clàusula, impedint concessions que sens ella serien fàcils, i complicant negociacions que d'altre modo serien senzillíssimes, el que ens obliga a concloure que desnaturalitza els tractats o la finalitat dels tractats.

Altre motiu de censura es desprèn de la

pregunta de Martens: la clàusula de la nació més afavorida donarà dret a tots els beneficis del nou tractat o bé tan sols als beneficis pura i absolutament gratuits?

Una interpretació lleal de la clàusula, sols deu donar lloc a n'aquests darrers beneficis. Aclarirem el cas amb un exemple: A tracta amb B amb la clàusula, després B tracta amb C. Es que A deu aprofitar tot el concedit per B a C, que ha sigut, naturalment, en canvi de certes aventatges donades per C a B, o solament les cedides a canvi del mateix que A havia otorgat a B. Per a què hi hagués la reciprocitat i la igualtat volgudes en els contractes, sols deurien ésser concedides a A les aventatges darrerament citades, ja que d'acord amb la mateixa lletra de la clàusula no es pot dir que C fos nació més afavorida que A en tant que A no es posés en les mateixes condicions que C otorgant el mateix que aquesta.

En la pràctica s'até a la interpretació primera donant a la clàusula un sentit injust que no deuria tenir.

Aquest inconvenient podria en part ésser salvat si no s'admetia la clàusula més que en el cas que hi hagués quelcom que defensar amb ella, tota vegada que aquesta es la seva finalitat, és a dir, quan hi hagués concessions específiques, i no en els tractats en què sense tarifes anexes ni especials concessions els Estats contractants es limiten a estipular dit tracte.

Per altre costat, com ja hem demostrat, no pot haver-hi tractat sense clàusula si no es volen exposar els contractants a veure esmerçats els esforços i sacrificis que han fet per a obtenir aventatges singulars.

La fòrmula americana

A remeiar les dificiències apuntades tenint en compte la necessitat de l'existència de la clàusula, va encaminada la fòrmula americana.

Els Estats Units donen un alcanç diferent a la clàusula. No és precisament que sigui aquest país l'inventor de la nova fòrmula que es troba ja en tractats anteriors a 1860—el d'El Salvador i França el 1855, entre altres—però sí que és cert que ell és el preconitzador de la reforma a la qual s'acolleixen molts dels convençuts dels defectes que enclou la interpretació europea.

La diferència substancial és la manca en la clàusula americana de la nota essencial de gratuitat que té l'europea. Així, prenent-la del tractat entre Bèlgica i Estats Units de 1858, la fòrmula és aquesta: els Estats contractants es concedeixen mutuament les rebaixes que qualsevulga d'ells pugui otorgar a un tercer *gratuitament, si la concessió ha sigut gratuita i donant la mateixa compensació o quelcom equivalent si la concessió sigué onorosa.* De modo, que en virtut d'ella, si Espanya concedia reduccions als teixits nordamericans a canvi de les que els Estats Units otorgués a les avellanes espanyoles, Bèlgica no disfrutaria d'iguals aventatges si no donava tracte de favor a les avellanes d'Espanya o quelcom equivalent.

El principi és just i no té altre inconvenient que la dificultat de salvar el temps que durarien les negociacions entre els dos països, Bèlgica i Espanya, en l'exemple, durant el qual estarien indefensos els interessos de Bèlgica, o el que s'empleï en buscar un equivalent, cosa certament dificultosa i que seria millor suprimir.

Això o treure-li el caràcter de generalitat limitant els seus efectes a mercaderies especificades, és el que cap fer per a millorar-la, ja que no obstant tots els seus defectes i totes les critiques de què és objecte, és de molt difícil supressió (1).

J. CACHOT TORROJA.

(1) Mentres es publicaven aquestes ratlles, el Govern espanyol s'ha decidit, segons espressa en la R. O. de 17 de Maig, a fer desaparéixer la clàusula en tractats i convenis futurs. Haurem d'esperar a veure quines complicacions ens portarà la nova táctica.