



PATADA A LA ESCALERA: LA VERDADERA HISTORIA DEL LIBRE COMERCIO

Un aspecto central del discurso neoliberal sobre la mundialización o «globalización» es la afirmación de que el libre comercio, más que la libre circulación del capital y el trabajo, es la clave de la prosperidad general [...] Parte de la convicción de la conveniencia del libre comercio de los partidarios de la mundialización proviene de la creencia de que la teoría económica ha establecido irrefutablemente la superioridad del libre comercio [...]

Un examen más atento de la historia del capitalismo revela sin embargo una historia muy distinta. Como mostrará este trabajo, cuando eran países en desarrollo, prácticamente ninguno de los países hoy desarrollados practicaba el libre comercio (ni una política industrial de liberalización como contrapartida doméstica) sino que promovía sus industrias nacionales mediante aranceles, tasas aduaneras, subsidios y otras medidas. La mayor brecha entre la historia «real» y la historia «imaginaria» de la política comercial es la que se refiere a Gran Bretaña y EE. UU., que son considerados países que alcanzaron la cima de la jerarquía económica mundial adoptando políticas de libre comercio cuando otros países bregaban aún con políticas mercantilistas obsoletas. Como veremos con cierto detalle en este trabajo, en sus estadios iniciales de desarrollo esos dos países fueron de hecho los pioneros y, a menudo, los más ardientes practicantes de medidas comerciales *intervencionistas* y políticas industriales[...]

Desde el siglo XVIII Gran Bretaña demostró la superioridad de la política de libre comercio derrotando a la Francia intervencionista, su principal competidor en aquel momento, y estableciéndose como máxima potencia económica mundial. Especialmente una vez que hubo abandonado el deplorable proteccionismo agrícola (las leyes cerealeras) y otros restos de las viejas medidas mercantilistas de proteccionismo en 1864, fue capaz de asumir la función de arquitecto y figura hegemónica de un nuevo orden económico mundial «liberal». Este orden mundial liberal o liberalizado, que hacia 1870 alcanzó un notable grado de perfección, estaba basado en las políticas industriales de *laissez faire* en el interior, en la supresión de barreras al flujo internacional de bienes, capital y trabajo, y en la estabilidad macroeconómica, tanto nacional como

internacional, garantizada por el patrón oro y el principio del equilibrio presupuestario. A todo ello siguió una época de prosperidad sin precedentes [...]

Ciertamente hubo un periodo a finales del siglo XIX que, aunque corto, se caracterizó por el predominio de regímenes comerciales liberalizados en grandes sectores de la economía mundial. Entre 1860 y 1880 muchos países europeos redujeron sus aranceles sustancialmente (cuadro 1). Al mismo tiempo, la mayor parte del resto del mundo tuvo que practicar el libre comercio a la fuerza por el colonialismo y los tratados en condiciones de desigualdad en el caso de unos pocos países formalmente independientes, como los países latinoamericanos, China, Tailandia (la antigua Siam), Irán (Persia), Turquía (el Imperio Otomano de entonces) e, incluso, el Japón hasta 1911. Por supuesto, la excepción era EEUU., país que mantenía tarifas muy altas incluso durante esta época (cuadro 1)

Cuadro 1.

TASAS ARANCELARIAS PROMEDIO SOBRE PRODUCTOS MANUFACTURADOS APLICADAS POR ALGUNOS PAÍSES DESARROLLADOS EN SUS FASES INICIALES DE DESARROLLO (promedio ponderado; en porcentajes de valor)

| | 1820 | 1875 | 1913 | 1925 | 1931 | 1950 |
|--------------|-------|-------|------|------|------|------|
| Alemania | 8-12 | 4-6 | 13 | 20 | 21 | 26 |
| Austria | R | 15-20 | 18 | 16 | 24 | 18 |
| Bélgica | 6-8 | 9-10 | 9 | 15 | 14 | 11 |
| Dinamarca | 25-35 | 15-20 | 14 | 10 | n.d. | 3 |
| EEUU | 35-45 | 40-50 | 44 | 37 | 48 | 14 |
| España | R | 15-20 | 41 | 41 | 63 | n.d. |
| Francia | R | 12-15 | 20 | 21 | 30 | 18 |
| Italia | n.d. | 8-10 | 18 | 22 | 46 | 25 |
| Japón | R | 5 | 30 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Países Bajos | 6-8 | 3-5 | 4 | 6 | n.d. | 11 |
| Reino Unido | 45-55 | 0 | 0 | 5 | n.d. | 23 |
| Rusia | R | 15-20 | 84 | R | R | R |
| Suecia | R | 3-5 | 20 | 16 | 21 | 9 |
| Suiza | 8-12 | 4-6 | 9 | 14 | 19 | n.a. |

Fuente: Bairoch 1993, p. 40, cuadro 3.3

Notas: n.d. = no disponible.

R = tasas arancelarias promedio no significativas por la existencia de restricciones numerosas e importantes a las importaciones de productos manufacturados.

Más importante es, sin embargo, que antes de la primera guerra mundial el alcance de la intervención de los estados era bastante limitado si se compara con estándares modernos. Los estados tenían capacidades presupuestarias limitadas por la inexistencia de impuestos sobre la renta en la mayor parte de los países y el dominio de la doctrina del equilibrio presupuestario. También tenían una capacidad limitada para

aplicar políticas monetarias, por carecer muchos de ellos de banco central y por la vigencia del patrón oro que limitaba en gran medida el margen de los gobiernos para aplicar políticas.⁴ También era limitado su control de recursos de inversión, ya que los Estados era propietarios o reguladores de escasas instituciones financieras o empresas industriales. Una consecuencia quizás paradójica de todas esas limitaciones es que la protección arancelaria era en el siglo XIX mucho más importante como instrumento de política que en nuestra era.

A pesar de estas limitaciones, como veremos, prácticamente todos los países que hoy son países desarrollados —o países hoy desarrollados (a partir de aquí PHD)— aplicaron activamente políticas comerciales intervencionistas e industriales dirigidas a promover —y no solo «proteger», hay que dejarlo claro— las industrias nacientes durante el periodo de despegue[...]

En primer lugar, casi todos los PHD utilizaron alguna forma de promoción de la industria naciente cuando estaban en fases iniciales de desarrollo. El Reino Unido y EE.UU., los países supuestamente cuna de la política de libre comercio —no Alemania o el Japón que suelen considerarse como ejemplos de activismo estatal— fueron los que usaron protecciones arancelarias de la forma más agresiva. Es particularmente importante denotar que tanto la Gran Bretaña como los EE.UU., los dos países que supuestamente han alcanzado la cumbre de la economía mundial a través del libre mercado y las políticas de libre comercio, son los que más agresivamente usaron el proteccionismo y los subsidios.

Contrario al mito popular, la Gran Bretaña fue una agresiva usuaria, y en algunos casos pionera, activista de políticas para promover sus industrias. Tales políticas, relacionadas con las manufacturas de lana, industria líder de ese tiempo, aunque de enfoque estrecho, se remontan hasta el siglo XIV (tiempos de Eduardo III) y el siglo XV (tiempos de Enrique VII). En esa época Inglaterra era exportadora de lana cruda a Los Países Bajos, y Enrique VII, por ejemplo, trató de cambiar esto protegiendo a los productores de textiles de lana, imponiendo aranceles a las exportaciones de lana cruda y atrapando trabajadores calificados de los Países Bajos. Específicamente entre la reforma de política comercial del primer ministro Robert Walpole, en 1721 y la adopción del libre comercio, alrededor de 1860, la Gran Bretaña uso políticas industriales y de comercio ‘dirigidas’, incluyendo medidas muy similares las que países como Japón o Corea han usado últimamente para proteger sus economías. Durante este

periodo, protegió sus industrias mucho más fuerte que lo que hizo Francia, la ‘dirigista’, supuesta contraria a su sistema de libre comercio y libre mercado. De acuerdo a un estudio de Joseph Nye, el promedio de arancel de Francia fue significativamente más bajo que el británico durante la primera mitad del siglo XIX. Alemania, el otro país frecuentemente asociado con el intervencionismo estatal, tenía un arancel mucho más bajo que el británico de este periodo, aunque los Estados Alemanes tendían a usar otros medios de intervención económica más activamente. Congruente con esta historia, arguye Friedrich List, el famoso economista alemán de mediados del siglo XIX, los británicos predicando el libre mercado a países menos avanzados como Alemania o los EE.UU pareciera como si alguien pretendiera ‘patalear fuera de la escalera’ con la cual ellos alcanzaron la cima.

Los EE.UU., actuales supuestos campeones del libre comercio, fueron incluso mucho más proteccionistas que los británicos a lo largo de su historia hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con el reconocido estudio de Paul Bairoch, entre la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial, fueron literalmente la economía más fuertemente protegida del mundo.

En este contexto, es importante denotar que la Guerra Civil Estadounidense fue en mucho la lucha sobre el tema de los aranceles, sino es que mas, que sobre la esclavitud. De los dos mayores temas que dividieron al Norte del Sur, el Sur tenía mucho más temor sobre el frente de los aranceles que sobre el frente de la esclavitud. Abraham Lincoln fue un conocido proteccionista que se crió políticamente en el Partido Whig, bajo el carismático político Henry Clay que abogaba por el ‘Sistema Americano’ (así nombrado por el reconocimiento de que el libre comercio significaban los intereses ‘británicos’) que fue fundamentado en el desarrollo de infraestructura y el proteccionismo. Por otra parte, Lincoln pensando que siendo los negros inferiores racialmente y la emancipación de la esclavitud un propósito idealista sin perspectiva de instrumentación inmediata, dijo en 1862 que la emancipación de la esclavitud era un movimiento estratégico para ganar la Guerra, **lejos de una convicción moral.** [...]

En el fuerte proteccionismo de sus industrias, los EE.UU. estuvieron en contra del consejo de prominentes economista como Adam Smith y Jean Baptist Say, quienes veían en la agricultura el futuro de su país. Sin embargo, sabían cómo estaba el juego. Sabían que los británicos habían alcanzado la cúspide mediante proteccionismo y

subsidios, y por tanto ellos necesitaban hacer lo mismo si querían llegar a algún lado [...]

El Reino Unido y los EE.UU. quizás los dos ejemplos extremos, aunque también la mayoría de los países desarrollados, usaron aranceles y subsidios y otros medios para promover sus industrias durante las primeras etapas de su desarrollo. Casos como el de Alemania, Japón o Corea son también bien conocidos[...] Durante las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX, mientras que mantenía aranceles *medios* relativamente bajos, Alemania protegió con tarifas fuertes las industrias estratégicas del hierro y el acero. Pero incluso países como Suecia, que posteriormente vino a representar para muchos economistas una ‘economía un poco abierta’, también uso estratégicamente aranceles, subsidios, carteles, apoyo estatal para la Investigación y el Desarrollo para el avance de sus industrias, especialmente los textiles, el acero y las ingenierías [...] Alemania, Suecia y Japón utilizaron activamente para promover sus industrias medidas no arancelarias tales como «fábricas modelo» propiedad del gobierno, financiamiento estatal de empresas de alto riesgo, ayudas para I+D y desarrollo de instituciones para promover la cooperación entre los sectores público y privado.

Hay algunas excepciones como Holanda o Suiza que han mantenido el libre comercio desde finales del siglo XVII. Sin embargo, en ese tiempo esos países se encontraban en la frontera del desarrollo tecnológico y no necesitaron mucho proteccionismo. También, debe denotarse que Holanda desplegó un impresionante rango de medidas intervencionistas hasta el siglo XVII con el fin de construir su supremacía marítima y comercial. Aun más, Suiza no tuvo una ley de patentes hasta 1907, apuntando directamente contra el énfasis que la actual ortodoxia pone en la protección de los derechos de propiedad intelectual. Aun más interesante, Holanda abolió su Ley de Patentes en 1869 sobre la base de que las patentes eran políticamente una creación de monopolios incongruentes con sus principios de libre comercio – una posición que parecen eludir la mayoría de los economistas librecambistas- y que Holanda no reintrodujo una Ley de Patentes sino hasta 1912[...]

Aunque las protecciones arancelarias eran en muchos países un componente dominante de esta estrategia, no siempre eran la única medida proteccionista ya que a menudo iban acompañadas de otras medidas como subsidios a la exportación,

reducciones arancelarias para los insumos usados en los productos para la exportación, asignación de derechos de monopolio, asociaciones de fabricantes, créditos dirigidos, planeamiento de la inversión y de la fuerza de trabajo, ayudas de I+D y creación de instituciones para facilitar la cooperación entre los sectores público y privado. Suele pensarse que estas políticas fueron inventadas por el Japón y otros países del Este de Asia después de la segunda guerra mundial, o al menos por Alemania a finales del siglo XIX, pero muchas de ellas tienen un largo pedigrí.

Finalmente, a pesar de compartir los mismos principios básicos, el grado de diversidad entre el peso relativo de los componentes de las políticas de los PHD es muy considerable, lo que sugiere que no hay un modelo de «talla única» para el desarrollo industrial.

Ha-Joon Chang, Patada a la escalera: *La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, Anthem Press, 2002 (extracto)