

CÓMO LAS POTENCIAS LOGRARON SER POTENCIAS.

Las bondades del librecomercio: Una superchería histórica

Por Ha - Joon Chang ¹

Los partidarios del librecomercio obtuvieron significativas victorias en las dos últimas décadas. Desde que comenzó la crisis de la deuda, en 1982, y a partir de la imposición de programas de ajuste estructural por parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, numerosos países en desarrollo liberalizaron radicalmente su comercio. El derrumbe del comunismo en 1991 abrió grandes espacios al librecomercio; pero los malos resultados generales y para los países en vías de desarrollo auguran una crisis. El proteccionismo de los países desarrollados.

En la década de 1990 se firmaron importantes tratados regionales, entre ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) que reúne a Canadá, Estados Unidos y México. Las negociaciones del ciclo Uruguay del Acuerdo General sobre las Tasas Aduaneras y el Comercio (GATT, en inglés), concluidas en Marrakech en 1994, desembocaron en 1995 en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Ésta no constituye aún un acuerdo de librecomercio integral, pero logró inclinar el orden comercial mundial hacia ese lado al reducir sustancialmente las tarifas aduaneras y prohibir las subvenciones relacionadas con el comercio.

Pero los librecomerciantes no se considerarán satisfechos. Los representantes de los países desarrollados siguen presionando en la OMC para bajar aun más las tarifas aduaneras y extender la jurisdicción de la organización a ámbitos que no figuraban en su mandato inicial; por ejemplo las inversiones en el exterior y la competencia. En materia de acuerdos regionales se perfila la perspectiva de una zona de librecomercio que abarcaría prácticamente todo el hemisferio occidental: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

¹ Profesor de la Facultad de Economía y Política de la Universidad de Cambridge (Reino Unido); Autor de *Kicking Away The Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres, 2002 (Premio Gunnar Myrdal 2003)

Haz lo que yo digo...

Los partidarios del libre comercio creen ir en el sentido de la historia. Según ellos, esa política es la que produjo la riqueza de los países desarrollados. De allí su crítica a los países en desarrollo que se niegan a adoptar la receta. Sin embargo, nada está más lejos de la verdad. Los hechos históricos son inapelables: cuando los países actualmente desarrollados aún no lo eran, jamás aplicaron ninguna de las políticas que ahora aconsejan. Gran Bretaña y Estados Unidos son quienes se encuentran a mayor distancia entre aquel mito y la realidad.

Gran Bretaña, para empezar, no es para nada el ejemplo de libre comercio que se pretende. Todo lo contrario: ese país utilizó de manera agresiva políticas dirigistas -y en ciertos casos hasta las inventó- para proteger y promover sus industrias estratégicas.

Aunque de alcance limitado, esas políticas datan del siglo XIV (Eduardo III) y del siglo XV (Enrique VII), en relación con la principal industria de entonces, la de la lana. El país exportaba en esa época la fibra bruta a Holanda, situación que diversos monarcas se esforzaron en modificar, fundamentalmente a través de medidas de protección de las manufacturas nacionales por medio de tasas a la exportación de lana bruta y provocando la "fuga" hacia Gran Bretaña de obreros calificados holandeses ².

Entre 1721 -fecha de la reforma de la política comercial por Robert Walpole- y la abrogación de la ley sobre el trigo, en 1846, el reino practicó una política comercial particularmente voluntarista. Durante ese periodo utilizó activamente las protecciones aduaneras, las reducciones de tarifas para los insumos necesarios a las exportaciones y el control de calidad de las exportaciones por parte del Estado; medidas que hoy en día se asocian con Japón y con los demás países de Asia Oriental. Durante todo ese período Gran Bretaña protegió mucho más sus industrias que todos los otros países europeos, incluida Francia, la que se supone era el contra-modelo "dirigista".

² En un libro casi olvidado, *A Plan of the English Commerce* (1728), Daniel Defoe, el autor de *Robinson Crusoe*, muestra como los Tudor, particularmente Enrique VII (1485-1509) e Isabel II (1558-1603) dotaron a Inglaterra -durante mucho tiempo dependiente de sus exportaciones de fibra bruta a Holanda- de la más poderosa industria de lana del mundo, gracias a la intervención deliberada del Estado.

Gran Bretaña dio un paso decisivo -aunque incompleto- hacia el libre comercio, con la abrogación de las leyes sobre el trigo en 1846³. Generalmente se considera esa medida como la victoria final de la doctrina liberal clásica sobre un mercantilismo estrecho. Pero ciertos historiadores, especialistas de ese período, ven más bien un acto de "imperialismo librecambista" destinado a "detener el avance de la industrialización del continente a través de una ampliación del mercado de productos agrícolas y de materias primas"⁴. Ese fue por otra parte el argumento que desplegaron por entonces los principales voceros de la Anti-Corn Law League (Liga contra las leyes cerealeras), en particular el diputado Robert Cobden.

En síntesis, el avance tecnológico de Gran Bretaña, que le permitió convertirse al libre comercio, había sido obtenido "gracias a barreras tarifarias elevadas, mantenidas durante largos períodos" como escribió el gran historiador de la economía Paul Bairoch⁵. Fue por esa razón que Friedrich List -el economista alemán del siglo XIX, considerado erróneamente como el padre de la teoría de la protección de las "industrias en período de infancia"- afirmó que la prédica británica a favor del libre comercio recuerda la actitud de quien, una vez en lo alto, arroja al piso la escalera para evitar que otros suban (kicking away the ladder).

Gran Bretaña fue el primer país en lanzar exitosamente una estrategia de promoción a gran escala de sus "industrias en período de infancia", pero fue en Estados Unidos, "patria y bastión del proteccionismo moderno" como dijera Bairoch⁶, donde su justificación fue inicialmente elaborada por Alexander Hamilton, primer secretario del Tesoro de la historia del país (de 1789 a 1795), y por el economista Daniel Raymond. Friedrich List, a quien se atribuye la teoría moderna del proteccionismo, en realidad la conoció durante su exilio en Estados Unidos en la década de 1820. Numerosos intelectuales y responsables políticos estadounidenses del siglo XIX habían comprendido

³ Esas leyes -votadas en 1815 por un Parlamento dominado por la aristocracia terrateniente, y a pesar de la oposición de los industriales y de la burguesía urbana- imponían tasas aduaneras muy altas a las importaciones de trigo del continente.

⁴ Charles Kindleberger, "Germany's Overtaking of England. 1806 to 1914", en *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance and Growth*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1978.

⁵ Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La Découverte, Paris, 1995.

⁶ *Ibid.*

perfectamente que el librecombio no se adaptaba a su país, a pesar de que esa idea era contraria a la de grandes economistas de entonces, como Adam Smith y Jean-Baptiste Say, que consideraban que Estados Unidos no debía proteger sus industrias manufactureras y que le convenía más especializarse en la agricultura.

Entre 1830 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, los derechos aduaneros estadounidenses sobre la importación de productos industriales figuraban entre los más altos del mundo. Si se añade que ese país ya gozaba de un alto grado de protección "natural" por el costo que tenía el transporte hasta la década de 1870, se puede afirmar que la industria estadounidense fue literalmente la más protegida del mundo hasta 1945. La ley Smoot-Hawley de 1930, sobre las nuevas tarifas aduaneras, aumentó marginalmente el nivel de proteccionismo de la economía. La tarifa aduanera promedio sobre productos industriales era del 48%, lo que la situaba en lo alto de la franja intermedia de tarifas desde la Guerra de Secesión. Es sólo en comparación con el breve intermedio "liberal" de 1913 a 1929 que la tarifa de 1930 puede ser considerada como un aumento del proteccionismo, mientras que la tarifa promedio sólo fue aumentada en un 11%, pasando del 37% al 48%.

Hay que recordar que lo que estaba en juego en la Guerra de Secesión no era sólo la cuestión de la esclavitud, sino también -y quizás en mayor medida- la de las tarifas aduaneras. De ambos aspectos, este último era el que más amenazaba al Sur. Abraham Lincoln era un notorio proteccionista que había hecho sus primeras armas a la sombra de un hombre político carismático, Henry Clay,⁷ del partido Whig, abogado del "sistema americano" -basado en el desarrollo de la infraestructura y en el proteccionismo- y así llamado porque el librecombio correspondía a los intereses "británicos". Además, Lincoln pensaba que los negros constituían una raza inferior y que su emancipación era sólo una propuesta idealista sin perspectivas de aplicación a corto plazo. En su respuesta al editorial de un periódico que preconizaba la inmediata emancipación de los esclavos, llegó a escribir: "Si yo pudiera salvar la Unión sin liberar ni un solo esclavo, lo haría; y si pudiera salvarla liberándolos a todos, lo haría; y si pudiera hacerlo liberando algunos y de-

⁷ Henry Clay era también uno de los dirigentes de la American Colonization Society, fundada en 1817, y quien concibió la idea de crear un hogar nacional en África para los esclavos liberados. De allí viene el nombre de Liberia dado en 1820 a la nueva República de África del Oeste.

jando a otros donde están, también lo haría" ⁸. Su proclamación de emancipación del 1º de enero de 1863 tenía menos de convicción moral que de estrategia dirigida a ganar la guerra civil.

Fue sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando su supremacía industrial ya estaba sólidamente afirmada, que Estados Unidos liberalizó sus intercambios comerciales (aunque mucho menos que los británicos a mediados del siglo XIX) y se erigió en gran promotor del librecombio, demostrando a su vez la validez de la metáfora de List. Ulysses Grant, héroe de la Guerra de Secesión y presidente de Estados Unidos de 1868 a 1876, había anticipado esa evolución: "Durante siglos Inglaterra se apoyó en la protección, la practicó hasta límites extremos, y logró resultados satisfactorios. Luego de dos siglos, consideró mejor adoptar el librecombio, pues piensa que la protección ya no tiene futuro. Muy bien, señores, el conocimiento que yo tengo de nuestro país me lleva a pensar que, en menos de 200 años, cuando Estados Unidos haya sacado de la protección todo lo que ella puede darle, también adoptará el librecombio" ⁹.

Mito y realidad

Conclusiones idénticas pueden sacarse de la historia de otros países desarrollados. En momentos en que trataban de superar el atraso que los separaba de los más desarrollados que ellos, prácticamente todos aplicaron derechos aduaneros, subvenciones y otras herramientas políticas para promover sus industrias. Resulta curioso comprobar que son las dos potencias anglosajonas -supuestos bastiones del librecombio- y no Francia, Alemania o Japón, países considerados representantes del intervencionismo estatal, los que utilizan de manera más agresiva las protecciones tarifarias.

Durante el siglo XIX y comienzos del XX los derechos aduaneros fueron relativamente bajos en Francia y en Alemania (entre el 15 y el 20%) mientras que los de Japón estuvieron fijados en un 5% hasta 1911. Durante el mismo periodo, las tarifas aduaneras promedio sobre productos industriales, en Estados Unidos y en Gran Bretaña se situaron en una franja de entre el 40% y el 50%.

⁸ John Garraty y Mark Carnes, *The American Nation. A History of the United States*, décima edición, Addison, Wesley Logman, Nueva York, 2000.

⁹ *Ibíd.*

Las únicas excepciones a ese modelo histórico son Suiza y Holanda. Sin embargo, se trata de países que habían alcanzado la frontera del desarrollo tecnológico ya en el siglo XVIII, y que por lo tanto ya no tenían necesidad de fuertes protecciones. Por otra parte, hasta el siglo XVII Holanda había desarrollado una impresionante batería de medidas intervencionistas con el objeto de obtener una supremacía comercial y marítima. Suiza, de su lado, no tuvo legislación sobre patentes hasta 1907, lo que parece una burla a la importancia que la ortodoxia actual concede a la protección de la propiedad intelectual. De manera más significativa, Holanda abrogó en 1869 su ley de 1817 sobre las patentes, considerando que constituían monopolios creados por el Estado, y por lo tanto estaban en contradicción con los principios de un mercado libre. Este razonamiento parece escapar a los economistas librecambistas que apoyan el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (Adpic, oTrips en inglés) de la OMC. Holanda se dotó de una nueva legislación sobre las patentes recién en 1912.

Si bien las protecciones tarifarias constituyeron un ingrediente crucial en las estrategias de desarrollo de numerosos países, no fueron sin embargo el único componente, ni necesariamente el más importante. Otras muchas herramientas fueron utilizadas con ese fin: subvenciones a las exportaciones, reducción de tasas aduaneras para la importación de insumos necesarios a las exportaciones, concesión de monopolios, carteles, créditos a medida, planificación de las inversiones y de las corrientes de mano de obra, apoyo a la investigación-desarrollo, promoción de instituciones para el fomento de la asociación entre el sector estatal y el privado, etc. Se suele creer que todas esas medidas fueron inventadas por Japón y por los países de Asia Oriental luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando en realidad muchas de ellas ya tenían una larga historia. Por último, aun si comparten los mismos principios de base, los países desarrollados combinaron de forma muy diversa las herramientas de política comercial y de política industrial: contrariamente a lo que piensa la mayoría de los economistas librecambistas, no existe un modelo único para el desarrollo industrial.

Los pocos de ellos que conocen el Pasado proteccionista de los países hoy en día desarrollados, sostienen que esas políticas tuvieron posiblemente algunas consecuencias positivas (muy pocas, insisten en decir), pero que en el actual mundo globalizado resultan perjudiciales. Afirman que la superioridad del librecambio fue ampliamente demostrada

por el crecimiento récord de las últimas dos décadas de liberalización de los intercambios, que habría sido superior al de las décadas precedentes, en las que en los países en desarrollo reinaba el proteccionismo. Los hechos reflejan una historia totalmente diferente. Si el librecambio hubiera sido tan eficaz, el crecimiento económico hubiera debido acelerarse en el curso de los últimos veinte años, en forma paralela a las medidas de liberalización del comercio. Sin embargo, durante las décadas de 1960 y 1970, cuando existían muchas más protecciones y otras regulaciones, la economía mundial progresaba mucho más rápidamente que hoy en día. En esos "tiempos afortunadamente superados" el ingreso mundial per cápita aumentaba en alrededor del 3 % anual, contra el 2,3% durante las dos últimas décadas. En los países desarrollados, el crecimiento del ingreso per cápita retrocedió del 3,2 al 2,2% comparando 1960-1980 con 1980-1999, mientras que caía a la mitad (del 3 al 1,5%) en los países en desarrollo. Y en este último período, de no ser por los buenos resultados de China y de India -dos países que para nada siguieron las recetas liberales- los porcentajes hubieran sido aun más bajos.

Además, esa tasa de crecimiento promedio está lejos de reflejar el alcance de la crisis que afectó a numerosos países en desarrollo en las dos últimas décadas: el crecimiento del ingreso per cápita fue prácticamente inexistente en América Latina: 0,6% contra 3,1% entre 1960, y 1980. Igual caída en Medio Oriente y en África del Norte (-0,2% anual) y en África sub-sahariana (-0,7% anual; contra respectivamente 2,5 y 2% de 1960 a 1980). Desde que comenzaron su transición hacia el capitalismo, la mayoría de los países ex comunistas registraron las más fuertes caídas de nivel de vida de la historia moderna.

En síntesis, la experiencia neoliberal de las últimas dos décadas se mostró simplemente incapaz de cumplir su principal promesa, la aceleración del crecimiento, en nombre de la cual se pidió sacrificar todo el resto, desde la simple equidad hasta el medio ambiente. A pesar de ese lamentable fracaso, el dogma liberal sobre las virtudes del librecambio sigue imponiéndose gracias a un aparato económico-político-ideológico que, por su tamaño y su poder mundial, sólo puede compararse al del Vaticano en la Edad Media.

Merced a su dominio sobre los gobiernos de los países desarrollados más influyentes -en primer lugar Estados Unidos y el Reino Unido- los neoliberales están en condiciones de influir en la agenda política de las instituciones multilaterales, particularmente sobre la "Santa Trinidad" formada por el FMI, el BM y la OMC. Gracias a su enorme poder sobre

los medios de comunicación, lograron endulzar y a veces hacer desaparecer las informaciones que les molestaban, fundamentalmente las catastróficas cifras del crecimiento. Dado que esas personas ocupan posiciones de poder en los departamentos de economía de las universidades más prestigiosas del mundo, velan para que ningún economista disidente sea admitido.

En los países en desarrollo, el cepto neoliberal es aún más firme. Muchos gobiernos se ven obligados a seguir las políticas del FMI, del BM y de los principales Estados prestamistas, cuyo apoyo financiero les resulta indispensable, a pesar de que esas políticas sólo sirven para perpetuar la crisis de desarrollo, que es la raíz de su dependencia. Hay que señalar que esas políticas cuentan también con el apoyo de poderosos intereses locales: los exportadores de productos de base y sus prestatarios de servicios profesionales. Las propuestas de políticas alternativas son cada vez menos frecuentes en esos países, pues los intelectuales no tienen suficiente confianza en sí mismos para oponerse a la ortodoxia. Algunos de ellos incluso se pasaron al otro bando, lo que no tiene nada de sorprendente cuando se piensa que una consulta para el FMI o para el BM equivale a varios años de salario en las universidades de la mayoría de los países en desarrollo.

Al controlar de esa forma la agenda política e intelectual, los neoliberales tienen todos los medios para oponerse a quienes los critican y calificarlos de blandos, de pusilánimes que se horrorizan ante la idea de generar desigualdades sociales a corto plazo, pero que generarían una mayor riqueza para todos a largo plazo. Otras veces, los tratan de analfabetos económicos, incapaces de entender la realidad... De esa manera se evita cualquier tipo de debate serio, mientras que los disidentes son sistemáticamente ignorados, lo que reconforta la dominación liberal.

En esas condiciones, ¿cuál es el futuro del librecambio? Al contrario de lo que pretenden sus partidarios, hay excelentes razones teóricas para pensar que la libertad de intercambio entre países de niveles de productividad muy diferente puede, a corto plazo, beneficiar a los más pobres al abrirles mercados para la exportación, pero que, al mismo tiempo, hipotecaría su desarrollo a largo plazo al condenarlos a actividades de baja productividad. Esto lo habían entendido perfectamente los responsables políticos de los países que en su tiempo trataban de alcanzar a las naciones más desarrolladas -desde

Robert Walpole y Alexander Hamilton en el siglo XVIII, hasta los burócratas japoneses y coreanos de las décadas de 1960 y 1970- cuando rechazaron la vía del libre comercio.

Los acuerdos de libre comercio que implican a países de niveles de productividad muy diferente tarde o temprano fracasarán, pues los países pobres tomarán conciencia de que eso no facilita el desarrollo. Los acuerdos entre países de nivel de desarrollo comparable, como el Mercosur en Sudamérica y la Asociación de Naciones de Asia del Sud-Este (Anase) ¹⁰, cuyos miembros son mayoritariamente países en desarrollo, tienen más posibilidades de funcionar que el proyecto del ALCA que quiere imponer George W. Bush. Friedrich List no veía ninguna contradicción entre su apoyo al Zollverein, la unión aduanera alemana, y la protección de las "industrias en período de infancia" pues consideraba que los Estados alemanes tenían niveles de desarrollo suficientemente parecidos.

La única forma de que funcione correctamente una zona de libre comercio entre países de niveles de desarrollo muy diferente, es una integración a la manera de la Unión Europea (UE), que implica mecanismos de transferencia de los más ricos a los más pobres y corrientes de mano de obra en sentido contrario. Esto sólo es posible si los países de economías pobres son pequeños y poco numerosos respecto de los de economías ricas. Si no fuera el caso, los ricos hallarían el acuerdo muy oneroso. Es por eso que la ampliación de la Unión Europea podría detenerse frente a las fronteras de Turquía y Ucrania.

La OMC en la mira

La OMC no es aún un acuerdo de libre comercio integral, pues autoriza ciertas protecciones para las industrias de los países en desarrollo. Sin embargo, la presión para obtener reducciones de tarifas aduaneras es creciente, fundamentalmente a partir de la propuesta estadounidense de suprimirlas completamente en 2015. En tal hipótesis, los daños que podría causar la OMC al desarrollo de los países más pobres, serían aún mayores que los

¹⁰ El Mercosur incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Un acuerdo de libre comercio (AFTA) vincula igualmente a los países de la Anase: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar (Birmania), Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Entre estos, sólo Singapur es un país realmente desarrollado, ya que la riqueza de Brunei descansa exclusivamente en el petróleo.

del TLC o los del ALCA, pues las diferencias de niveles de productividad serían aun más considerables.

Sin embargo, la OMC tiene atribuciones mucho más amplias que los acuerdos de librecomercio: se ocupa de la propiedad intelectual, de los mercados oficiales y de las inversiones. De allí los riesgos extra que esa organización implica para el desarrollo de los países pobres. A pesar de ello, la mayoría de esas naciones desean seguir en la OMC, pues la consideran un mal menor, en la medida en que les permite hacerse oír dentro del sistema comercial internacional: teóricamente cada Estado dispone de un voto. La OMC les brinda un mínimo de protección respecto de las presiones bilaterales a favor de la liberalización de sus intercambios con países desarrollados, principalmente con Estados Unidos.

Esa situación podría no durar mucho a causa del resentimiento de los países en desarrollo respecto del real funcionamiento de la OMC: aparentemente "democrática", esa organización está en realidad dirigida por una oligarquía de países ricos. No sólo porque estos últimos disponen del poder implícito de tratar bien o de amenazar a los más débiles, algo corriente en una democracia compuesta por actores de diferente peso: el problema es que los miembros de la citada oligarquía no se preocupan siquiera de las apariencias, como se puede ver en las reuniones llamadas del "salón verde", donde los representantes de los países en desarrollo no son siquiera invitados, y a las que se les prohíbe el acceso. Esto permite la adopción de prioridades políticas abiertamente favorables a las economías más poderosas.

Si la OMC continua privando a los países pobres de las herramientas necesarias para su desarrollo, no hay que excluir la posibilidad de una retirada masiva de éstos. A la inversa, esos países podrían tratar de utilizar plenamente los mecanismos democráticos de la organización para tratar de renegociar los parámetros fundamentales. En esa hipótesis, los países más poderosos, y muy particularmente Estados Unidos, que hizo del unilateralismo una doctrina, podrían decidir abandonar la OMC antes que correr el riesgo de perder en una votación. En ambos casos se habrá terminado con el librecomercio tal como lo conocemos. Y no será necesariamente algo para lamentar, si se tiene en cuenta el deplorable balance que presenta en las dos últimas décadas.

(FUENTE: Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur, Año IV, Número 48, Junio 2003)