

## **La falacia del libre comercio**

**Michael Lind**

Prospect, enero, 2003

Michael Lind es coautor, junto con Ted Halstead, de The radical center, Doubleday, 2001.

De acuerdo con el consenso de Washington que rigió el pensamiento sobre el desarrollo económico global en los años ochenta y noventa, la única manera para que los países pobres alcanzaran a Estados Unidos, la Unión Europea y Japón consistía en adoptar políticas de libre comercio y libre inversión. Sin embargo, esta receta arrojó resultados más bien desalentadores. La terapia de choque fracasó en la Rusia y la Europa Oriental poscomunistas, mientras que la liberalización de los flujos de capital fue un importante factor en la crisis financiera asiática. Además, ahora se conocen los datos y resulta que la mayoría de los países del tercer mundo crecieron más rápidamente antes de que abandonaran instrumentos de política industrial, como los aranceles de sustitución de importaciones, que en el periodo en el que siguieron los consejos del fmi, el Banco Mundial y los evangelistas del libre comercio como Jeffrey Sachs, Jagdish Bhagwati y Paul Krugman.

El fracaso del globalismo del libre comercio para ayudar al mundo en desarrollo no ha sido un accidente, de acuerdo con Ha-Joon Chang, economista de la Universidad de Cambridge. Chang sostiene que las reglas de la economía mundial no están concebidas para ayudar a los países pobres a desarrollarse y transformarse en economías modernas, sino para mantener las ventajas de los actuales líderes industriales. Estados Unidos y otros países industriales avanzados no sólo son egoístas, sino también hipócritas. Niegan a los países en proceso de industrialización las mismas prácticas que ellos aplicaron en el pasado para llegar a ser superpotencias económicas.

"Cuando estaban en la posición de alcanzar a otros, los países ahora desarrollados protegieron las industrias incipientes, hurtaron trabajadores calificados... y dolosamente violaron patentes y marcas registradas", puntualiza Chang. "Tras unirse a la liga de las naciones más desarrolladas, se volvieron abogados del libre comercio y evitaron la salida de trabajadores calificados y tecnologías; también se hicieron férreos protectores de patentes y

marcas registradas... los ladrones se volvieron policías".

Pero la historia reciente y más remota socava el dogma del libre comercio: "Todos los países, en especial los países en desarrollo, crecieron a mayor velocidad cuando aplicaron 'malas' políticas en el periodo de 1960-80 que cuando usaron 'buenas' políticas en los dos decenios posteriores", afirma Chang. En la medida en que las 'malas' políticas -como la protección de las industrias incipientes y las barreras no arancelarias- se usaron con éxito para industrializar Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania y Japón, entre otros, Chang concluye que los países desarrollados "en realidad están 'echando abajo la escalera' con la que subieron a la cima". Esta metáfora se debe al economista germano-estadounidense Friedrich List, quien en 1841 escribió: "Es muy común que cuando alguien alcanza la cumbre de la grandeza, eche abajo la escalera con la que ascendió, para privar a otros de los medios para subir después de él... Lo más sensato que puede hacer cualquier nación que, por medio de derechos protectores y restricciones a la navegación, ha aumentado su capacidad manufacturera a tal grado de desarrollo que ninguna otra nación está en condiciones de competir libremente con ella es echar abajo estas escaleras de su grandeza".

Si viniera de un crítico de izquierda convencional del capitalismo global, probablemente se descartaría un argumento como éste. Pero Ha-Joon Chang es el subdirector de estudios de desarrollo de Cambridge y ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y otras organizaciones internacionales. Es autor de *The political economy of industrial policy* (1994) y coordinador de la edición de *The rebel within* (2001) de Joseph Stiglitz y el Banco Mundial. Su libro más reciente, *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*, publicado por Anthem Press, Londres, es el libro más importante sobre economía mundial que ha aparecido en años. No se ha reseñado ampliamente, pero si Chang tiene razón, no sólo está amenazada la idea generalmente aceptada sobre el desarrollo económico, sino también la reputación de muchos economistas.

Chang pone en entredicho la economía ortodoxa tanto en su planteamiento como en sus conclusiones. En vez de hacer elaboraciones matemáticas de axiomas a priori, analiza la historia para determinar qué ha funcionado. Chang advierte que "el debate contemporáneo sobre la formulación de políticas para el desarrollo económico ha sido peculiarmente ahistórico". Con justa razón, muchas facultades de economía angloamericanas han eliminado los cursos de historia económica. El estudio de la historia del capitalismo industrial es tan

funesto para la ortodoxia del libre comercio como lo es el telescopio de Hubble para la teoría ptolomeica del universo.

Muchas cosas que la gente educada del mundo de habla inglesa piensa que sabe sobre la historia económica en realidad son falsas. No es verdad que hubo una época dorada del libre comercio que finalizó con la adopción de Estados Unidos del tan vilipendiado arancel Smoot-Hawley en 1930, medida a la que se culpa de manera injusta del ascenso del fascismo y de los fenómenos de la segunda guerra mundial que dieron origen, respectivamente, al trauma cultural de la primera guerra mundial y las ambiciones geopolíticas de Alemania, Japón e Italia, más que la depresión. La escuela de pensamiento en política económica con la mayor influencia mundial entre el siglo xviii y mediados del siglo xx no fue la "escuela inglesa" laissez-faire de Adam Smith y David Ricardo, sino la escuela rival del nacionalismo económico, denominada de manera más precisa "economía estratégica" porque sus recetas fueron aplicadas con éxito por imperios, bloques comerciales y ciudades-Estados, así como naciones-Estados. En Estados Unidos, en el decenio de 1790, el brillante primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, concibió un programa para la industrialización del país mediante la protección de la industria incipiente y otras políticas. En la siguiente generación, Henry Clay desarrolló el programa de Hamilton con el nombre de "el sistema estadounidense" y lo aplicó durante el mandato de su discípulo y admirador Abraham Lincoln y sus sucesores en el periodo comprendido entre el decenio de 1860 y el de 1940, cuando Estados Unidos se convirtió en la principal economía manufacturera resguardada por un alto muro arancelario.

Las enseñanzas de la "escuela estadounidense" de "economía nacional", transmitidas a Alemania por Friedrich List, sentaron las bases de la industrialización patrocinada por el Estado en la Alemania wilhelmiana. Por otro lado, durante una visita a Alemania en el decenio de 1870, Toshimichi Okubo, uno de los líderes de la restauración Meiji, se familiarizó con la tradición de Hamilton-List. Cuando volvió a Japón, Okubo fundó el ministerio del Interior, que fomentó la industria japonesa y, en 1874, dio a conocer un equivalente del Informe sobre manufacturas de 1791 de Hamilton: su influyente Propuesta para el fomento industrial. Entonces, a principios del siglo xx, Estados Unidos, Alemania y Japón habían usado con buenos resultados la economía estratégica para dar alcance a Gran Bretaña y (en el caso de los dos primeros) luego superarla. Incluso los dominios británicos de Australia y Canadá, emulando la práctica estadounidense y alemana en vez de la teoría británica, insistieron en el derecho a usar aranceles para no permitir la

entrada de bienes británicos y establecer su propia base industrial.

No es que Gran Bretaña tuviera derecho alguno a reclamar. Desde los Tudor hasta principios del siglo xix, este país recurrió a varios mecanismos proteccionistas para promover sus propias industrias. El primer ministro del siglo xviii Robert Walpole, hoy recordado sobre todo como un político corrupto ridiculizado por Alexander Pope, resultó ser, de acuerdo con Chang, un cerebro de la política industrial que inspiró a Alexander Hamilton. Sólo cuando quedó asegurada su propia supremacía industrial, los británicos empezaron a promover el libre comercio, con la esperanza de acabar con las industrias competitivas de Estados Unidos, Europa continental y otros lugares. Después de las guerras napoleónicas, que impulsaron el crecimiento de la manufactura estadounidense al suspender el comercio trasatlántico, lord Henry Brougham dijo al Parlamento en 1816: "Bien vale la pena sufrir pérdidas en la primera exportación, debido a la saturación, a fin de sofocar desde la cuna esas manufacturas crecientes en Estados Unidos, cuya existencia se ha visto forzada por la guerra, contrariando el curso natural de las cosas". El "curso natural de las cosas", de acuerdo con los políticos y teóricos británicos del libre comercio, consistía en que Estados Unidos abasteciera a Gran Bretaña de bienes agrícolas y materias primas e importara, en vez de elaborar, toda su maquinaria y bienes manufacturados. John Adams escribió en 1819: "Tengo suficiente edad para recordar la guerra de 1745 y su fin; la guerra de 1755 y su conclusión; la guerra de 1775 y su terminación; la guerra de 1812 y su pacificación... Los manufactureros británicos, inmediatamente después de la paz, nos inundaban con sus reservas de mercancías y manufacturas, no sólo sin recibir utilidades, sino con ciertas pérdidas durante algún tiempo, con el propósito expreso de aniquilar a todos nuestros manufactureros y arruinar todas nuestras fábricas". En la India e Irlanda, las autoridades imperiales británicas de hecho prohibieron las industrias textiles locales.

Al igual que Gran Bretaña, EU protegió y subsidió sus industrias mientras fue un país en desarrollo, y optó por el libre comercio apenas en 1945, cuando la mayoría de sus competidores industriales habían sido arrasados por la segunda guerra mundial y él mismo se beneficiaba de un monopolio virtual en muchas sectores manufactureros. La reactivación de Europa y Japón en los años setenta eliminó estas utilidades monopólicas y disminuyó el apoyo al libre comercio de los electores de los estados industriales del medio oeste y el noreste de EU. Hoy, el apoyo al globalismo de libre comercio en este país viene principalmente de sur y el oeste, regiones exportadoras de productos básicos y de multinacionales que han trasladado sus fábricas a países con

salarios bajos como México y China. Como en la Gran Bretaña del siglo xix, el Estados Unidos del siglo xxi dice a los países que están tratando de darle alcance: hagan lo que les decimos, no lo que nosotros hicimos.

Como un enfoque práctico de la política económica basado en la experiencia histórica y no en la teoría abstracta, la economía estratégica se basa en una idea simple. Con excepción de las materias primas, la ubicación de las industrias no está determinada por una ventaja fija (ya sea absoluta o comparativa), sino por la política pública o el empresarialismo privado. Los autos y las computadoras se fabrican hoy en Japón debido a las decisiones tomadas por el gobierno japonés algunas generaciones atrás; en teoría no hay razón por la que no puedan fabricarse en Kenia y Paraguay también, aunque, una vez establecida, la ventaja comparativa puede llegar a reafirmarse poderosamente. Incluso la agricultura se puede emprender en cualquier parte, con la tecnología adecuada. La idea de que ciertas actividades se ubican "naturalmente" en algunos países y de que las políticas industriales de los gobiernos violan el orden de las cosas es una superstición del siglo XVIII.

Con frecuencia se presupone, equivocadamente, que el pensamiento neoclásico favorece el libre comercio, mientras que la economía estratégica favorece el proteccionismo. De hecho, la economía estratégica recomienda el libre comercio, el proteccionismo, o alguna combinación de ambos, dependiendo de las circunstancias y el nivel de industrialización de determinado país. De acuerdo con la teoría clásica de la economía estratégica de List y sus seguidores, un país agrario debe exportar productos básicos y practicar el libre comercio hasta que pueda darse el lujo de adoptar políticas proteccionistas, a favor de las industrias incipientes. Entonces, cuando sus industrias, alimentadas por aranceles, subsidios y otras políticas, se han vuelto competitivas, el país debe alejarse del proteccionismo y unirse a otras naciones desarrolladas en la liberalización del comercio, por lo menos entre ellas. En vez de considerar el libre comercio como una panacea, la economía estratégica la considera, junto con la protección, como un instrumento de política, que se usará o abandonará en beneficio del sistema de gobierno.

La economía de libre mercado angloamericana de nuestros días es un compuesto inestable. Combina a la perfección el análisis racional con un toque del misticismo utópico arraigado en las ideas medievales sobre el papel providencial del comercio en la unión de los recursos dispersos de la tierra. La economía como disciplina no se separó de la filosofía moral y la teología sino hasta mediados del siglo xix en Gran Bretaña y Estados Unidos. Richard

Cobden popularizó el lema "el libre comercio es la ley internacional de Dios". El cosmopolitanismo de inspiración religiosa subyacente en el liberalismo económico se debe claramente a uno de los fundadores de la economía neoclásica, Alfred Marshall, quien dijo que la economía "nos ayuda a entender el plan central del gobierno divino del mundo".

Limitada a su tarea apropiada de identificar los costos y beneficios de políticas alternativas, la economía neoclásica no necesariamente favorece un derrotero sobre otro. Al economista neoclásico que afirma "la protección de las industrias incipientes reduce la eficiencia teórica de la economía global, considerada en su conjunto", el rector de las políticas de un país en desarrollo -Estados Unidos en el siglo xix, Malasia hoy- puede responder "de acuerdo; pero me preocupa la riqueza y el poder relativos de mi país, no el bienestar de la humanidad en abstracto". De la misma manera, cuando el economista neoclásico señala que los consumidores pagarán el precio de las políticas de sustitución de importaciones que los obligan a comprar productos locales más caros en vez de productos extranjeros más baratos, el rector de las políticas puede responder "sí, tiene razón; pero así como nuestros ciudadanos pagan impuestos para apoyar a nuestro ejército, nuestros consumidores pagarán impuestos por medio de precios más altos para apoyar el sector manufacturero de alta tecnología, en beneficio de la seguridad nacional, la independencia y la diversificación económicas". (Nada evita que los gobiernos paguen una compensación a los ciudadanos perjudicados por la industrialización promovida por el Estado, aunque en general los gobiernos proteccionistas no lo han hecho -así como los gobiernos liberalizadores rara vez han compensado a los ciudadanos lesionados por el libre comercio.)

Entre los grandes economistas que no vieron ninguna contradicción entre la teoría económica tradicional y la política económica estratégica se cuentan Adam Smith, quien abogaba por la excepción al libre comercio por motivos de seguridad nacional; J.S. Mill, quien aceptaba la utilidad de la protección a las industrias incipientes; y John Maynard Keynes, quien escribió estas famosas palabras: "Las ideas, el conocimiento, el arte, la hospitalidad, los viajes, todas éstas son cosas que por su naturaleza deben ser internacionales. Pero dejemos que los bienes sean hechos en casa siempre que sea razonable y en la medida de lo posible". Todo el impulso de la administración económica internacional -incluidas las condiciones para otorgar créditos establecidas por el fmi y el Banco Mundial- se ha orientado a la reducción de aranceles y subsidios. De hecho, en los últimos cincuenta años el arancel promedio sobre bienes manufacturados ha disminuido de alrededor de 50% a menos del 4%. Sin

embargo, Chang advierte: "Con una o dos excepciones (los Países Bajos y Suiza), los países ahora desarrollados no tuvieron éxito gracias a un paquete de políticas de este tipo. Las políticas que siguieron para llegar adonde están... son precisamente aquellas que estos mismos países dicen que no deben seguir los países en desarrollo por sus efectos negativos en el desarrollo económico". Es cierto que las políticas de protección de las industrias incipientes como las que dieron resultado en EU, Japón y Alemania -y más recientemente en Corea, Singapur y Taiwán- fracasaron en muchos países, entre ellos, Argentina e India. A veces se considera que estos fracasos desacreditan las políticas económicas estratégicas, aunque nunca se piensa que los fracasos de la democracia en varios de esos mismo países desacreditan el gobierno representativo. Lo importante es que al seleccionar una estrategia de desarrollo un país tenga opciones.

Lo anterior no significa que el mundo debe descartar la maquinaria actual de administración económica global. De hecho, una pelea podría beneficiar a los económicamente fuertes y hacer la vida aún más difícil a los países en desarrollo. Pero si Chang tiene razón -y cuenta con el apoyo de otros economistas influyentes como Dani Rodrick y Paul Bairoch-, funcionarios de la omc, el fmi y el Banco Mundial deben dar a los países en desarrollo una mayor flexibilidad para adaptar sus estrategias económicas a sus necesidades particulares, de ser necesario a costa de las reglas generales.

¿Los asistentes a Davos pronto acudirán en masa a los seminarios sobre sustitución de importaciones y se reirán y burlarán de las referencias a ese libre comercio curalotodo desacreditado? Es poco probable. Los medios de comunicación de habla inglesa siguen siendo totalmente cobdenistas y las facultades de economía estadounidenses tienen gente con algún interés en mantener la ortodoxia laissez-faire. De cualquier modo, por primera vez en un decenio en los círculos elitistas, el fracaso de la ortodoxia para cumplir sus promesas ha vuelto aceptable criticar sus premisas

Traducción: Virginia Aguirre.

Viñetas: Federico Saavedra.