

EL PROTECCIONISMO Y LA POLITICA MUNDIAL (*)

Susan STRANGE

EN muchos países occidentales —en el seno de los partidos políticos y en los círculos gubernamentales, en la comunidad empresarial y en el ámbito académico—, el comercio internacional viene siendo últimamente objeto de especulación y de debate público, referido tanto a las perspectivas de futuro como a las políticas que los gobiernos deberían o no deberían adoptar en su propio interés o en pro del bienestar general de la sociedad mundial.

En este debate ya va siendo hora de que los estudiosos de las relaciones internacionales y de la economía política internacional se liberen de la esclavitud intelectual de la teoría económica liberal y empiecen a pensar por su cuenta sobre el comercio internacional y su papel en el sistema internacional. Esta dependencia cultural les ha llevado a aceptar con demasiada facilidad el supuesto liberal de que la conexión entre el comercio internacional y las relaciones internacionales opera en ambos sentidos, de que no sólo unas mejores relaciones políticas dan como resultado unas relaciones comerciales mejores, sino que unas mejores relaciones comerciales dan como resultado unas relaciones políticas mejores. La experiencia histórica, en efecto, avala la opinión de que un comercio más intenso y más libre mejora las relaciones políticas. Pero la segunda afirmación, «cobdenita», de que el comercio restringido perjudica las relaciones políticas, resulta mucho más dudosa.

Sin embargo, su amplia aceptación ha llevado a un supuesto ulterior. Se afirma que es necesario adoptar medidas correctoras positivas para asegurar el comercio internacional frente a la miope tendencia de los estados a restringirlo, en detrimento no sólo de la eficiencia y la riqueza del sistema económico, sino de la paz del sistema político. Se ha supuesto generalmente que estas medidas, o bien deben venir impuestas por la fuerza de una potencia comercial hegemónica que tenga intereses propios en un comercio más libre, o bien aplicarse sobre la base de normas negociadas lo bastante fuertes como para frenar los obstinados y descomulgados impulsos nacionalistas que animan a los estados a entorpecerlo.

Pese a las oscuras profecías de la teoría económica liberal, la experiencia comercial de los primeros años ochenta nos dice que el proteccionismo no entrafía, de hecho, ninguna grave amenaza para el sistema del comercio mundial. Por el contrario, los únicos trastornos verdaderamente serios que aquejan al sistema son resultados de diez años de mala gestión monetaria y crediticia y, en cierta medida, de la inestabilidad del mercado petrolero mundial.

La explicación de esa discordancia existente entre teoría y práctica hay que hallarla, según argumentaré, en la estructura cambiante de la producción mundial y en sus efectos tanto sobre las decisiones de los gobiernos como sobre las decisiones de las grandes empresas. En vista de que la riqueza nacional y, en definitiva, el poder de la nación dependen de su éxito en el mercado mundial —reza el argumento—, los gobiernos ofrecen una resistencia natural, generalizada y creciente, a las presiones proteccionistas provenientes de intereses especiales. Y al depender la supervivencia de una gran empresa también de su éxito en el mercado mundial, el comercio de bienes y servicios entre los países debe estar apoyado (ya lo está) por una compleja red o tela de araña de acuerdos transnacionales bilaterales: acuerdos entre empresas, entre empresas y gobiernos, y entre gobiernos. El interés de ambas partes en mantener esos intercambios bilaterales es (y seguirá siendo) un factor de influencia sobre el nivel, la dirección y el contenido del comercio internacional, un factor mucho más poderoso que los endeble esfuerzos de los Estados por entorpecer las fuerzas del mercado.

Se sigue de esto que el hundimiento del sistema de normas que denominamos régimen tiene poca importancia, excepto para los que tienen en él un interés personal, sea profesional o ideológico. La supuesta decadencia del poder hegemónico es también irrelevante en lo que respecta a este punto concreto, excepto en la medida en que pueda conducir a enfrentamientos bélicos o civiles.

El argumento presenta tantas implicaciones políticas como intelectuales. Los políticos y los funcionarios tienen que saber cuáles son las opciones rea-

les en cuestiones comerciales; sin embargo, todavía están expuestos, como señaló Keynes, a ser prisioneros mentales de economistas difuntos. Y algunos universitarios, al menos, buscan un mejor entendimiento, con independencia de la ideología, de lo que está ocurriendo. Las implicaciones analíticas del argumento son claras: el comercio ha de verse, dentro del sistema internacional, como una estructura *secundaria*. Una estructura subsidiaria de cuatro estructuras básicas de la economía política internacional: la estructura de la seguridad; la estructura de la producción; la estructura monetaria y crediticia; y la estructura informativa. La estructura de la seguridad incluye tanto la seguridad externa como la seguridad interna; determina si hay guerra o paz en las relaciones entre Estados, y si los gobiernos de éstos son capaces —y de qué forma— de mantener el orden interno. El comercio es, obviamente, muy vulnerable a ambas cosas. Es asimismo sensible a la estructura de la producción que, junto con la estructura informativa, decide qué ha de producirse, cómo (es decir, con qué tecnología), dónde, por quién y para quién; y es vulnerable a la estructura monetaria y crediticia, que decide quién puede pagar, y cómo, los bienes o servicios intercambiados. Todo lo cual significa que si pueden evitarse los enfrentamientos bélicos y las luchas internas en la estructura de la seguridad, y si —tema muy importante— se pueden regular pasablemente los flujos monetarios y crediticios, las estructuras de la producción y las informativas se harán cargo, entre ellas, del futuro del comercio mundial. Si abandonamos tanto el modelo de régimen hegemónico como el multilateral, por considerarlos inadecuados como aproximaciones a la realidad de las relaciones comerciales, y en su lugar adoptamos un modelo de red de contratos, podemos empezar a albergar la esperanza de que el comercio satisfaga más valores básicos de la economía política de lo que ninguno de los otros dos modelos nos induce a esperar. Podríamos darnos cuenta de que el comercio es más estable y duradero de lo que habíamos creído, porque está mejor capacitado para sostener el crecimiento frente al cambio técnico y económico. Puede ser más equitativo porque puede enmendar en parte la asimetría entre Norte y Sur. Y puede facilitar la coexistencia de una economía mundial unificada con un sistema político de autoridad repartida, dejando a los Estados más campo de acción para escoger un comercio más o menos libre —o ambas cosas a la vez

para diferentes sectores sin por ello correr el riesgo de poner en peligro ni la paz, ni la prosperidad mundiales.

Pero quizá haya que repetir, precisamente en provecho de los que aún son esclavos de ellos, los mitos de la teoría económica liberal y las razones, derivadas del estudio de las relaciones internacionales, por las que ya no hay que tomarlos demasiado en serio.

LOS MITOS DE LA DOCTRINA LIBERAL

El principal dogma de la teoría económica liberal respecto al comercio internacional es que cuanto menos intervingan los gobiernos en esas transacciones, tanto mejor. Cuanto más liberales, en general, sean las políticas que se adopten hacia la competencia extranjera, mejor servicio se hará al bienestar nacional y al bienestar global. Se considera que el libre comercio permite mejorar la asignación de recursos para maximizar la producción global. El proteccionismo, a la inversa, fomenta la ineficiencia y empobrece tanto a los consumidores individuales como a la sociedad en su conjunto.

Buena parte de los defensores del liberalismo afirman, además, que el proteccionismo de un país provoca las represalias de los demás, disparando una espiral viciosa. Para evitarla, se considera esencial mantener un sistema de acuerdos multilaterales tendentes a la reducción de las barreras comerciales. Cuanto más se multipliquen las políticas proteccionistas, más imperativo resulta para el orden mundial que los Estados firmantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) lleven a cabo una «nueva iniciativa conjunta», en palabras del informe del GATT de 1983, para detener la propagación (1). Además, se arguye a veces, los efectos económicos pueden desbordarse e invadir la política, envenenando las relaciones internacionales y provocando, directa o indirectamente, conflictos entre aliados e incluso guerras.

Como la mayoría de las doctrinas simples, la teoría económica liberal es defendida con enorme pasión, pero con una lógica o estricta consideración de los hechos históricos bastante precaria. Las principales falacias, falsas premisas y desfiguraciones históricas que sustentan la doctrina liberal pueden exponerse con bastante concisión, ya que la mayoría de ellas han sido ya observadas e identificadas (2).

La premisa básica de que la política estatal debería (o puede) basarse en el criterio único de maximizar la eficiencia en la producción de bienes y servicios para el mercado es demostrablemente falsa. La eficiencia no ha sido nunca, *ni puede serlo*, la única consideración a la hora de elegir las políticas estatales. Dado un sistema político internacional en el que el mundo está dividido territorialmente entre Estados, por encima de los cuales no hay una autoridad superior fiable que impida que entre ellos se produzcan conflictos, la seguridad ante un ataque exterior y el mantenimiento del orden interno son y han sido siempre la primera preocupación del gobierno de cada Estado. Sólo se puede dar prioridad a la eficiencia si la seguridad, tanto externa como interna, se da por supuesta, como de hecho la dan muchos, si no la mayoría, de los economistas liberales.

Algunos, es cierto, han reconocido que a veces los cañones deben prevalecer sobre la mantequilla. El propio Adam Smith admitió que la defensa del territorio y la seguridad frente a una invasión tenían que ser objetivos de política económica del Estado. Algunos economistas liberales modernos admitirán que la producción militar pueda contar como parte del producto nacional, aunque no sea exactamente consumible ni productiva en el sentido corriente de estas palabras. Incluso pueden conceder, aunque sea a regañadientes, que es racional la adopción por parte del Estado, en interés de la seguridad nacional, de una estrategia «de segundo óptimo», manteniendo una agricultura o una explotación hullera o una industria textil de eficiencia inferior a la máxima a fin de hacer al país menos vulnerable, en tiempo de guerra, al cese de las importaciones de alimentos, combustible o ropa.

Es en lo tocante al orden interno y a la seguridad del gobierno donde los economistas liberales se muestran reacios a seguir la lógica de admitir que la seguridad es un valor básico, porque no es más irracional sacrificar la eficiencia en la asignación de recursos a la necesidad de cohesión social que sacrificarla a la necesidad de seguridad nacional. Un grupo ineficiente de productores podría constituir un grupo potencial de disidentes revolucionarios. Sería más barato y más rápido pagar el precio de sostener sus empresas que pagarle a la policía para que reprimiera sus alborotos (3). A fin de mantener la lealtad de sus ciudadanos —condición necesaria para la seguridad política—, el Estado,

en las sociedades más ricas, ha de procurar también la seguridad económica. Seguridad económica puede querer decir establecer un sistema de bienestar o de seguridad social para todos. También puede querer decir atender a las necesidades especiales de los grupos que se consideran en desventaja, tanto los físicamente disminuidos cuanto aquellos que, como los trabajadores del acero, se ven más perjudicados por la rapidez de los cambios que alteran la división internacional del trabajo. Desde la perspectiva de un político, no existen diferencias esenciales entre unos y otros. Ambos exigen un trato justo como precio de su apoyo continuado y su lealtad al político en las elecciones, o incluso al Estado mismo. No puede haber un orden político estable dentro del Estado sin el consentimiento y el apoyo de los principales grupos sociales.

La eficiencia, en suma, es sólo uno de los cuatro valores básicos que cualquier sociedad políticamente organizada procura lograr para sus miembros. Riqueza, orden, justicia y libertad; estos son los elementos básicos de los compuestos políticos, del mismo modo que el hidrógeno, el oxígeno y el carbono son los elementos esenciales de algunos compuestos químicos. Y así como los elementos químicos pueden combinarse de diferente manera para producir petróleo, madera o patatas, así los valores básicos se combinarán de diferente manera en las sociedades políticamente organizadas para producir, por ejemplo, estados autoritarios de crecimiento rápido o democracias de crecimiento lento, o a la inversa, democracias de crecimiento rápido o estados policiales de crecimiento lento. La riqueza y la eficiencia en la producción de riqueza parecerán el objetivo más importante del gobierno sólo si la seguridad del Estado y el orden civil pueden darse por supuestos, bien porque haya un consentimiento libremente otorgado, fundado en que el orden existente se considere justo, bien porque los disidentes potenciales estén atemorizados y se vean obligados a obedecer en silencio. No es coincidencia que los dos máximos adalides del librecambio, la Gran Bretaña del siglo XIX y la América de mediados del siglo XX, fueran ambos Estados seguros y convencidos de la justicia básica de su orden social. En circunstancias normales, no tenían por qué temer una revolución desde el interior ni una invasión desde el exterior. Ambos eran tan fuertes que podían permitirse una acción de gobierno rela-

tivamente limitada. Otros Estados cuyas sociedades eran, de hecho, menos seguras, tanto interior como exteriormente, necesitaron, paradójicamente, un gobierno central fuerte a fin de proteger a su sociedad de la división interna, del ataque externo o de ambas cosas.

La libertad es asimismo un valor básico que las economías de mercado preservan religiosamente y los economistas liberales ensalzan. Pero es precisamente la libertad de elegir el ser gobernados de distinta manera que otros, de ser gobernados por aquellos a los que el pueblo identifica como «nosotros» en vez de como «ellos», lo que se erige en la razón sustentadora de la existencia continuada de una sociedad como la actual, formada por un conjunto de Estados tan proclive a conflictos destructivos y debilitadores, y a guerras de aniquilación mutua. Si la historia no ha demostrado que los hombres y mujeres eligen de vez en cuando la libertad y la justicia por encima de la asignación más eficiente de los recursos, entonces es que no ha demostrado nada. En todo el mundo, los individuos, pese a su tibia vocación internacional, tienden a identificarse con un grupo nacional y entregan su lealtad a un Estado-Nación concreto.

Gobernar, por consiguiente, es lograr un compromiso adecuado entre estos cuatro valores básicos —seguridad (u orden), riqueza, justicia y libertad— cuando de lo que se trata es de hacer política de Estado. En ocasiones puede ser necesario sacrificar una parte de la libertad y aceptar normas vinculantes (como las del GATT), si se considera que esas normas son justas y que así se obtendrá una mayor riqueza mediante un crecimiento económico más rápido. Otras veces puede ser necesario afirmar la independencia por encima de la eficiencia para conservar el orden de la unidad nacional. Esto es lo que hicieron los franceses en los años ochenta del pasado siglo, según indica Alan Milward, cuando la Asamblea Nacional votó a favor de proteger a los agricultores contra la importación de cereales baratos. Esa decisión se equipara, en opinión de Milward a una ampliación *de facto* de la democracia, «una serie de pasos en orden a la participación cada vez más amplia de diferentes grupos del cuerpo político». En este sentido, «la transición de liberalización del comercio a mediados del siglo XIX al proteccionismo de finales del mismo siglo, no fue una respuesta atávica regresiva de las presiones agrarias conservadoras, sino

un avance de la participación política» (4). Después de los campesinos vinieron los trabajadores del acero, los obreros textiles y los constructores de buques, y el proceso de adopción de políticas ha estado cada día más atento a las necesidades de cada grupo social importante, con el fin de mantener la unidad nacional en una sociedad democrática.

Esto es lo que se refiere al primer mito, la búsqueda de la eficiencia económica. Un mito que suscita toda suerte de interesantes preguntas de filosofía política, pero no es indagar en ellas mi propósito actual.

El segundo mito es casi un corolario del primero. Los economistas liberales creen que la búsqueda individual del beneficio privado está en consonancia con el bienestar general de la sociedad, ya que la mano invisible del mercado asegura que el productor hará lo que el consumidor necesite y al precio más bajo, puesto que de otro modo tendría que cerrar su negocio. A partir de esa idea —la coincidencia entre el interés individual y el colectivo—, y trasladándola al ámbito internacional, se produce otro mito: que la búsqueda de intereses nacionales por parte de cada Estado impulsa el bienestar general de la sociedad internacional; o, por decirlo de otra manera, se rendirá un buen servicio a la economía mundial si cada gobierno o Estado individual observa la ley de los costes comparativos y vende en el mercado mundial aquello que mejor produzca.

Una idea falaz, porque la seguridad política o económica del Estado puede, de hecho, *no* verse reforzada por la observación de la ley de los costes comparativos. La supuesta coincidencia de los objetivos del bienestar nacional y mundial, además, da por descontada la ausencia o escasa importancia de los costes y riesgos del ajuste. En teoría, los Estados pueden adaptarse libremente a los precios cambiantes de los factores de producción o a las exigencias y condiciones cambiantes del mercado mundial. En realidad, los costes, tanto políticos como materiales, de tener que pasar continuamente de un sector de producción a otro no son en modo alguno insignificantes, sobre todo para los países pobres o para aquellos que no comparten el alto grado de conformismo, respeto a la autoridad y adaptabilidad de, por ejemplo, la sociedad japonesa. Estos costes, además, son probablemente más elevados ahora de lo que solían ser antes, porque se ha

acelerado el ritmo de los cambios técnicos y se ha elevado el coste de la inversión en la tecnología más reciente. El ajuste rápido puede servir al interés colectivo, pero no siempre servirá al interés del Estado individual. La ley de los costes comparativos es un concepto esencialmente estático y cada vez más discutible a medida que la economía mundial se hace más dinámica.

Todo esto no quiere decir que las decisiones políticas sean siempre racionales y se hagan siempre en pro del interés general. El problema es, sencillamente, que las opciones implican un difícil compromiso entre diferentes valores y objetivos cargados de valores; y el descuento temporal —esto es, el soportar contrariedades actuales ciertas contra beneficios futuros inciertos— no es asunto fácil ni ciertamente científico. Los economistas pueden quejarse de que los políticos son irracionales porque efectúan opciones «políticas», pero lo que sea políticamente racional, la manera en que se calibran los valores políticos, no es tan fácil de determinar y no puede ser evaluado por métodos cuantitativos.

Los tres siguientes mitos de la teoría económica liberal atañen a la interpretación de la historia económica del siglo XX. Todo el mundo sabe que dos espectadores distintos pueden describir de manera radicalmente distinta un accidente de carretera. Del mismo modo, dos testigos completamente imparciales de una recesión mundial pueden dar versiones enteramente distintas de la secuencia de causa y efecto. Pero cuando —como creo que ocurrió con el proteccionismo de la última gran recesión mundial de los años treinta— casi todos los que han dedicado más tiempo al estudio de los hechos han llegado a una conclusión única, mientras que los liberales que tienen intereses personales en la política han llegado a otra totalmente distinta, debe dudarse de la segunda conclusión, aun cuando pueda estar muy aceptada como versión «fidedigna» de lo que ocurrió.

Con respecto a la recesión mundial de los años de entreguerras, la opinión convencional de la teoría económica liberal es que, aunque pudo iniciarse con una crisis financiera, una de las causas principales de la contracción de los mercados fue el levantamiento de barreras comerciales. El problema principal fue el proteccionismo; el sistema se vio atrapado en una espiral recíproca de políticas de «empobrecimiento del vecino», en la que cada país tomaba repre-

salías contra los demás por las barreras levantadas contra sus propios productos. El resultado fue que todos sufrieron y ninguno se benefició.

Pero no es esto lo que dicen los historiadores de la economía; o, mejor dicho, no es lo que dijeron cuando, pocos años más tarde, por fin llegaron a examinar cuidadosamente los hechos y a comprobar las cifras. Por desgracia, esto ocurrió justamente cuando la atención del mundo entero ya estaba vuelta hacia el estallido inminente de otra guerra mundial, o cuando esa guerra había empezado ya de hecho, amenazando la propia supervivencia de los estados y los sistemas políticos. El resultado fue que el veredicto de los historiadores de la economía acerca de la Depresión fue poco escuchado y pronto olvidado. Lo que dijeron fue que los aranceles, aunque sustancialmente, habían influido sorprendentemente poco tanto en el volumen del comercio mundial como en su dirección. (Hasta Frank Taussig estuvo de acuerdo con esta opinión). Y las represalias no habían sido tampoco el motivo determinante. No hubo mucho peloteo. Lo que ocurrió fue simplemente que, al contraerse los mercados, los políticos de todas partes se vieron presionados y forzados a discriminar a los productores extranjeros en favor de los nacionales, a fin de tratar de conservar puestos de trabajo en sus respectivos países. Sin embargo, esa discriminación sirvió de poco a la hora de alterar la pauta de los flujos de intercambio. En lugar de eso, como concluyó Arthur Lewis, «La reducción del comercio de manufacturas no fue debida ni a los aranceles ni a la industrialización de los países recientes. Ese comercio se reducía porque los países industrializados compraban sus importaciones de productos primarios y pagaban precios muy bajos por lo que compraban» (5). Estaban comprando demasiado poco no sólo porque los precios de los productos básicos habían caído mucho antes de que se elevaran los aranceles, sino también porque el crédito se había agotado en Londres y en Nueva York, sobre todo el crédito internacional. Comparativamente, los efectos de los aranceles (y de ese otro fantasma de la imaginación histórica que es la devaluación competitiva de las monedas) fueron mínimos (6).

¿Por qué tuvo entonces el mito tanta popularidad como para persistir aún hoy? La respuesta es sencilla. Los americanos se dieron cuenta, acertadamente, de que eran los grandes comercian-

tes del mundo de la posguerra, tanto porque tecnológicamente estaban más avanzados cuanto porque las grandes empresas americanas estaban mejor organizadas para producir y vender en un mercado masivo de consumidores (7). Consideraron también que los protegidos mercados coloniales británicos y de otros países europeos obstruirían su conquista del mercado mundial después de la guerra, y la destrucción de las barreras preferenciales contra las exportaciones americanas fue el primer objetivo de la política comercial estadounidense. El mito de que el proteccionismo había sido la causa principal de la Depresión de preguerra, propagado por los economistas a cuyo frente estaba Clair Wilcox, halló eco en los órganos decisorios de la política estadounidense (8). Los europeos, incluidos los británicos, aceptaron el argumento, reconociendo que tanto si las barreras comerciales habían hecho mucho daño como si no, ciertamente habían hecho poco bien, y que un cambio de rumbo al término de la guerra sería probablemente beneficioso para todos.

Otro mito histórico sostiene que la recuperación de Europa durante la posguerra y el crecimiento sin precedentes de las economías de todos los países industrializados en los años sesenta fue principalmente resultado de la reducción multilateral de aranceles llevada a cabo bajo los auspicios del GATT, y tal vez de los anteriores recortes de contingentes y restricciones cuantitativas que los americanos exigieron a los europeos como condición para las ayudas del Plan Marshall. Que esas rondas de negociaciones de los aranceles fueron una importante innovación de la diplomacia económica, y que ayudaron a que los empresarios tuvieran más confianza en la expansión de los mercados para la mayoría de los bienes de capital y de consumo, son hechos que están fuera de duda. Pero, ¿fueron las reducciones de los aranceles la causa principal de la prosperidad de la posguerra? Nadie podrá nunca probar de manera concluyente cuál de los dos factores fue el más decisivo. La correlación es obvia, pero la causalidad en cualquier dirección puede sólo suponerse, nunca probarse.

En este caso, me parece mucho más probable que fuera la prosperidad lo que permitió la liberalización. El comercio resucitó después de la guerra, y siguió creciendo, porque los Estados Unidos inyectaron en el sistema grandes dosis de poder adquisitivo, a un ritmo que casi igualaba la capacidad física de

las empresas para aumentar la producción. Impulsados por un consciente interés nacional en oponerse a la expansión soviética, en Europa y en otras regiones, los Estados Unidos intervinieron primero con la ayuda de la UNRRA y el Empréstito Británico, luego con el Programa de Recuperación Europeo, y finalmente con la ayuda militar a la OTAN y a otros aliados (la cual incluso financió las importaciones de trigo británicas) y con dólares para pagar el estacionamiento de las tropas estadounidenses en el extranjero. Para entonces el sector privado estadounidense era ya capaz de sustituir al gobierno en la tarea de exportar dólares hacia el resto del mundo. Los americanos compraron compañías extranjeras o invirtieron en nuevas plantas para filiales extranjeras, permitiendo a sus aliados y asociados la reconstrucción de sus reservas monetarias (compuestas en gran medida de pagarés en dólares) hasta el punto de que la mayoría de ellos —con la excepción de Gran Bretaña— no tuvieron ya que temer las consecuencias políticas de un déficit temporal en su balanza comercial. Con el tiempo, por supuesto, y sobre todo después de mediados de los años sesenta, la inyección de poder adquisitivo en dólares se fue haciendo cada vez más inflacionaria, al irse también encargando el gobierno estadounidense de la financiación del bienestar social. Pero que contribuyó durante una generación a aumentar el poder adquisitivo en todas las economías es algo que apenas puede dudarse.

Al tratar de la historia más reciente y del estado actual de la economía mundial, hay que poner cuidado en no exagerar lo que dicen los liberales. Hay, por supuesto, diferencias sustanciales de énfasis tanto en sus análisis de hechos pasados como en sus prescripciones para la política futura. Pero una y otra vez aparecen tres observaciones generales, observaciones que no siempre concuerdan bien con el análisis que las precede. Una es que el principal problema que afecta a la economía mundial es el deterioro del sistema comercial. Esto se afirma a veces de manera explícita, a veces está implícito en las recomendaciones a los gobiernos.

Otra es que si no se detiene la tendencia hacia el proteccionismo, las cosas se pondrán mucho peor. Podríamos llamarla la «teoría de la bicicleta», ya que viene a decir que si no se mantiene el impulso de la liberalización comercial, se producirá el desastre. Por ejemplo, Miriam Camps y William Diebold escribieron recientemente para el Con-

sejo de Relaciones Extranjeras de Nueva York que «no hacer nada traerá problemas». «Aguantar» —es decir, prometer en principio lealtad al GATT y a sus normas, y en la práctica ceder a las presiones proteccionistas— es «decidirse a empeorar las cosas» (9). Del mismo modo, un reciente informe de expertos escrito para el Secretariado de la Commonwealth en Londres afirmó llanamente, y en apariencia sin ninguna prueba que apoyara tal afirmación, que las recientes tendencias expansionistas en las exportaciones de los países en desarrollo «no pueden continuar, aunque se reanude pronto la expansión mundial, a menos que se detenga e invierta la tendencia hacia el proteccionismo» (10).

El último mito histórico es la injustificada pero extendidísima suposición de que la única esperanza está en el acuerdo multilateral, negociado a través de una organización internacional. Esta suposición se basa, por supuesto, en esa tendenciosa interpretación de la historia de la posguerra que concede tanta importancia a las reducciones multilateralmente negociadas de las barreras comerciales, y tan poca a otros factores. Esta interpretación subestima enormemente la importancia de algunas relaciones bilaterales clave en el seno de la alianza americana, concretamente las de los Estados Unidos con Gran Bretaña, con Canadá, con Alemania y con el Japón. Cada uno de esos países tenía sus propias razones para secundar los objetivos de la política americana. También subestima la creación continua de crédito, primero por parte del gobierno estadounidense, luego a través de la inversión de dólares en el extranjero por parte de empresas estadounidenses, y finalmente, después de la primera subida del precio del petróleo en 1973, por los préstamos internacionales efectuados a través de los mercados de eurodólares.

En contraste con estas afirmaciones más bien dogmáticas, el análisis más serio atribuye, a menudo, mucha más importancia al desorden del sistema monetario y financiero que a la situación del comercio internacional. (El comercio mundial tan sólo se redujo en 1982, después de casi una década de proteccionismo en aumento, y en un 1 por 100, cantidad insignificante comparada con la caída de un 28 por 100 en el comercio mundial entre 1926 y 1935. El crecimiento, en términos reales, del comercio mundial entre 1973 y 1983 ha sido del orden de un 6 o un 7

por 100). Camps y Diebold, por ejemplo, empiezan por describir los problemas financieros de la economía mundial antes de pasar a afirmar que la «solución» de los problemas del comercio es condición necesaria para la recuperación económica. Y aún se observa mejor lo que decimos en el análisis publicado por Jan Tumlrir, director de estudios del GATT, en una revista bancaria británica. Tumlrir inicia su análisis con la afirmación de que «la cuestión clave del momento es la precariedad de todas las estructuras financieras». Ni los deudores ni los acreedores, piensa, «querrían seguir indefinidamente con acuerdos de renegociación de la deuda que no son sino parches». La sobrecarga del sistema financiero con deudas de dudoso cobro —préstamos por los que los acreedores reclaman un valor contable muy superior a su valor negociable— exige un plan conjunto para estabilizar la economía mundial (11).

Varios economistas consideran que el menor ritmo de crecimiento de los grandes países industrializados es el principal problema y la causa próxima de la tendencia al proteccionismo. Tal vez prematuramente, Max Corden ha escrito que «el mundo desarrollado acaba de salir de una recesión de primera magnitud creada esencialmente por las políticas monetarias restrictivas orientadas a eliminar la inflación. Durante este período ha habido un gran aumento de las presiones proteccionistas, y también cierto aumento del proteccionismo real» (12). Corden insiste, sin embargo, en señalar que no hay pruebas inequívocas de que este nuevo proteccionismo haya tenido un efecto significativo sobre el comercio. Sin embargo, tampoco le resta importancia y se cuida de señalar que los efectos pueden venir después, o que la distorsión obrará por medio de los tipos de cambio y de un dólar sobre-valorado para perjudicar las exportaciones, o que el comercio habría tenido una expansión más rápida de no haber sido por estas medidas restrictivas.

Estas tres ideas tardías, o cláusulas adicionales, indican una resistencia a admitir que, después de todo, el proteccionismo no ha tenido grandes efectos. Se corresponden con una evidente aversión a buscar las causas más profundas de la recesión de los primeros años ochenta más allá de las políticas monetarias más restrictivas de los Estados Unidos. Tales inhibiciones son bastante comunes entre los economistas liberales, por ejemplo, y pueden encontrarse en las explicaciones británicas del

crecimiento económico más lento de los últimos años (13). Exceptuando a unos cuantos economistas académicos particularmente interesados en las finanzas internacionales, y a quienes actúan en los mercados financieros desde los bancos centrales o comerciales, existe una curiosa resistencia a reconocer los tremendos cambios estructurales que han tenido lugar en esos mercados, y, por lo tanto, la razón de que unas políticas monetarias más restrictivas en los Estados Unidos hayan tenido tan enormes repercusiones mundiales. La relación entre el desorden monetario y el tirón de precios de los productos básicos en los primeros años setenta, o la caída de las cotizaciones de esos mismos productos básicos en los primeros años ochenta (la peor en 15 años, según el Banco Mundial) queda así encubierta; como queda encubierta también la coincidencia de la atonía de la demanda que acompañó a la recesión con los importantes cambios estructurales verificados en la división internacional del trabajo, que, de hecho, han sostenido las exportaciones de los países en desarrollo, pese al aumento del proteccionismo.

¿Por qué esta generalizada resistencia a considerar los factores financieros y monetarios que contribuyen a las dificultades actuales o los cambios estructurales de la producción resultantes de la internacionalización de la actividad económica? Hay varias explicaciones posibles. En un primer nivel, hay que contar con el interés institucional de las burocracias internacionales por conservar su papel y su importancia. Desde el fracaso de la reunión de ministros de comercio en Ginebra, en noviembre de 1982, el secretario del GATT, por ejemplo, ha tenido que afrontar el hecho incómodo de que el camino de avance en la liberalización del comercio estaba cerrado a cal y canto por los profundos desacuerdos existentes entre americanos y europeos, entre europeos y japoneses, y entre todos los países industrializados y el grupo de los 77 países en desarrollo. No es de extrañar que los informes del GATT estén tan cargados de fatalismo y pesimismo. La verdad es que si la Organización entera fuera disuelta, y sus funcionarios, a los que se exige de pagar impuestos, despedidos con un espléndido apretón de manos, el comercio mundial se vería muy poco afectado. A un nivel algo superior, hay que señalar que muchos economistas académicos prefieren interpretar el cambio económico de una forma que les permita a la vez hacer caso omiso

de la política y mostrarse farisaicamente exigentes con ella. Así pueden condenar a los políticos por su falta de seriedad al tiempo que les dicen a sus estudiantes que si sus sacerdotales consejos hubieran sido escuchados todo habría ido bien. Eso es mucho más fácil y muchísimo más divertido que tratar de enfrentarse con las complejidades de un problema monetario y financiero para el que nadie tiene solución segura ni sencilla.

En el terreno político hay, creo yo, una explicación ideológica. La ideología del librecomercio, la empresa privada y la competencia no obstaculizada por ingerencias gubernamentales presenta todavía un fuerte atractivo para la comunidad empresarial de la mayoría de las ciudades del mundo. Es una ideología que tiende a persistir mucho después de que el interés material reflejado en la política gubernamental y en el comportamiento empresarial haya pasado de la competencia abierta al proteccionismo, la cartelización y las prácticas restrictivas. Bien entrados los años cuarenta, y aún en los cincuenta, los funcionarios británicos seguían creyendo y abogando por la ideología del librecomercio, aunque para entonces tan solo unas pocas industrias británicas eran aún capaces de competir ventajosamente con las americanas, las alemanas o las japonesas. Sospecho que ahora está sucediendo lo mismo en los Estados Unidos, donde la retórica del librecomercio indiscriminado persiste todavía con fuerza en Washington, mucho después de que la realidad de la política estadounidense en algunos sectores se haya orientado en una dirección totalmente opuesta (14).

Tan fuerte es esta resaca ideológica que entre unos cuantos economistas y políticos persiste también todavía la creencia, absolutamente injustificada, de que el proteccionismo pone en peligro la paz, y que el orden político mundial puede verse directamente amenazado si se permite que se derrumbe el orden comercial multilateral. El Secretariado de la Commonwealth, por ejemplo, al comentar los efectos más generales del proteccionismo, declara que «cuando las oportunidades de un esfuerzo fructífero se ven impedidas por actos arbitrarios y discriminatorios por parte de potencias extranjeras, pueden crearse resentimientos que tomen la forma de intercambios agresivos y de una ruptura de las relaciones pacíficas» (15). Es sumamente difícil encontrar ejemplos históricos de guerras comerciales deliberadamente buscadas por

países que comerciasen entre sí o que incluso compitiesen por cuotas de terceros mercados, pero esa dificultad no impide que el mito persista. Como tampoco lo impide el hecho de que rara vez se hayan producido conflictos políticos y militares por causa de rivalidades comerciales. Curiosamente, los competidores que más se temían en la Gran Bretaña anterior a 1914 eran el Japón —a la sazón un país que habría empeñado a industrializarse hacia poco, pero que amenazaba a Gran Bretaña con sus manufacturas baratas de porcelana y tejidos— y los Estados Unidos, que ya empezaban a comprar compañías británicas y a establecer filiales al otro lado del Atlántico. Pero fue con Alemania con quien combatió Gran Bretaña. Y entre todos los numerosos conflictos internacionales habidos desde 1914 o antes, es difícil dar con uno que fuera provocado o exacerbado por las políticas proteccionistas de uno o ambos contendientes. ¿Qué tuvo que ver el proteccionismo con la guerra fría, con los repetidos conflictos árabe-israelíes, con la tensión entre la India y el Pakistán, con la guerra irano-iraquí o con la batalla de las Malvinas?

TENDENCIAS RECIENTES DEL COMERCIO MUNDIAL

Hasta el más superficial examen de las tendencias recientes del comercio mundial muestra que mientras éste descendía, como antes se indicó, sólo en un insignificante 1 por 100, las tasas de crecimiento, producción y empleo han sufrido una regresión mucho más severa. En los primeros años ochenta el mundo atravesó una recesión muy grave, de la que quizá no haya salido aún enteramente. Sin embargo, esa recesión no tuvo un efecto tan violento, ni muchísimo menos, sobre el volumen del comercio internacional como la depresión de los años treinta. Las razones de esta paradoja no se entienden muy bien, pero una explicación plausible se apoya en el crecimiento de lo que Judd Polk fue el primero en describir como *producción internacional*, es decir, producción para un mercado mundial por parte de grandes empresas que operan con una estrategia global y no sólo venden en el extranjero, sino que, de hecho producen en más de un país (16). Charles-Albert Michalet ha hecho una distinción muy útil entre dos tipos de producción internacional. La una tiene lugar en una «filial de relevo», que se limita a reproducir en el extranjero el pro-

ceso de producción desarrollado en el país de origen, práctica que se ajusta a la teoría del ciclo del producto. La otra tiene lugar en «filiales de taller», en las que, por así decirlo, se subcontrata una etapa de un proceso de producción a otro país en el que la mano de obra es más barata o más dócil, o los impuestos más bajos (17).

Sea cual sea la razón, el comercio de bienes manufacturados ha crecido mucho más rápidamente que el comercio de productos primarios. Además, el comercio es mucho más intenso entre países industrializados que entre ellos y los países en desarrollo. Según la opinión tradicional, el comercio está determinado por las diferencias en la dotación de recursos, pero, como señala Frank Meyer, la tecnología y el ritmo acelerado del cambio técnico tienen mucho más que ver con la producción con destino al mercado mundial. Porque, al hacerse la tecnología más compleja, y cara, cada nueva planta o proceso que instala una compañía es más cara y está destinada a una obsolescencia más rápida que aquella a la que reemplaza (18). En la mayoría de las industrias resulta imposible amortizar la inversión con la suficiente rapidez vendiendo sólo en un mercado local o nacional. Resultado de ello es que el comercio de bienes semimanufacturados también ha crecido por encima de la tasa media de crecimiento. Así, ya no existen cosas como un coche Volvo enteramente sueco, o un avión Boeing enteramente americano, ni tan siquiera un buque enteramente surcoreano. Se ensamblan componentes procedentes de aquí y de allá, y las cifras relativas al comercio reunidas por las organizaciones internacionales no dicen más que medias verdades, en la medida en que nos permiten mantener la idea desfasada del comercio como un intercambio internacional de productos nacionales.

Un segundo punto es que la penetración de los países en desarrollo en los mercados de los países industrializados ha sido, para los productos manufacturados y en los años setenta, más rápida que nunca y más rápida que el crecimiento del comercio de esa clase de productos (véase el cuadro n.º 1). Aunque los tejidos, el calzado y los productos eléctricos son los sectores en los que las exportaciones del Tercer Mundo son más conocidas, no son las únicas ni mucho menos. Las exportaciones de papel, de productos derivados del papel y de impresos, por ejemplo, aumentaron en los años setenta en un 26 por 100; las de productos químicos,

CUADRO N.º 1

PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES DE PAISES EN DESARROLLO EN EL CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN ONCE PAISES INDUSTRIALES, 1970-80

(Porcentajes)

	Participación en el consumo aparente				Crecimiento de las importaciones	
	1970		1980 (a)		1970-80 (b)	
	Total de importaciones	Importaciones de países en desarrollo	Total de importaciones	Importaciones de países en desarrollo	Total de importaciones	Importaciones de países en desarrollo
Australia	22,3	2,1	25,9	5,5	2,6	11,0
Canadá	27,0	1,3	31,1	2,1	1,7	5,0
Comunidad Europea	20,4	2,5	31,8	4,6	4,8	6,7
Bélgica	57,5	5,7	80,1	6,2	3,2	1,4
Francia	16,2	1,9	23,1	3,8	3,6	7,8
Alemania	19,3	2,3	30,8	4,8	4,9	8,1
Italia	16,3	2,2	31,6	5,2	6,8	9,3
Países Bajos	52,3	3,9	62,1	7,5	2,0	6,7
Reino Unido	15,8	2,8	26,6	4,1	5,8	3,8
Japón	4,7	1,3	6,2	2,4	2,4	5,8
Suecia	31,3	2,8	27,9	3,8	2,5	3,9
Estados Unidos	5,5	1,3	8,6	2,9	4,5	8,6
Países industriales	11,6	1,7	17,6	3,4	4,3	7,2

(a) Datos preliminares sujetos a revisión.

(b) Tasa de crecimiento anual calculada mediante regresión por mínimos cuadrados: las tasas de crecimiento son las de participación en el crecimiento del mercado allí donde ha sido posible, para evitar problemas deflacionarios.

Fuente: H. HUGHES y A. KRUEGER, «Effects of Protection on Developing Countries' Exports of Manufactures», mimeografiado, enero de 1983.

petróleo, carbón, caucho y plásticos, en un 25 por 100, y las de todos los productos metálicos, maquinaria y equipo, en casi un 33 por 100.

A la vista de estas cifras, resulta claro que el proteccionista no opera a modo de freno sobre el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Ciertos acuerdos muy precisos, negociados bilateralmente entre países industrializados tales como el Japón y los Estados Unidos, para ciertos productos muy definidos, frenan evidentemente la penetración comercial. Los contingentes y aranceles, e incluso los acuerdos voluntarios sobre exportaciones alcanzados con países en desarrollo, evidentemente no la frenan. Como muestra el cuadro n.º 2, los únicos mercados de exportación en los que los productos manufacturados de los países menos desarrollados sufrieron un revés en 1982 (y probablemente también en 1983) fueron los países de la OPEP, que padecían entonces la caída del precio del petróleo, y los demás países menos desarrollados afectados por la caída de los precios de los productos básicos (y por

tanto de los ingresos en divisas) y la contracción del crédito asociada a los problemas de la deuda. Pero nadie ha dicho que la tendencia hacia el proteccionismo haya sido más marcada en uno u otro de estos dos grupos de países. Tal vez hayan sido proteccionistas,

pero son los países desarrollados los que se han hecho marcadamente más proteccionistas en la última década.

A lo largo de todo el período del llamado nuevo proteccionismo, los países desarrollados han visto reducirse su

CUADRO N.º 2

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE PAISES DE LA OPEP Y PAISES MENOS DESARROLLADOS

(En miles de millones de dólares)

	1973	1980	1981	1982
Países desarrollados	15,10	58,70	63,0	63,0
OPEP	1,40	9,80	11,40	10,80
Países menos desarrollados .	5,20	26,50	28,90	27,50
COMECON	6,70	2,70	3,40	3,60
Mundo	23,15	99,8	110,55	107,50

Fuente: Informe anual del GATT, *International Trade*, 1982/3 (Ginebra, 1983).

CUADRO N.º 3
EXPORTACIONES COREANAS A LOS ESTADOS UNIDOS, 1981-83
 (En millones de dólares)

	1981	1982	1983 (a)
Pescado y productos derivados	81.618	78.642	90.212
Frutas y verduras	12.816	8.898	2.877
Tabaco y productos derivados	46.165	26.809	20.485
Productos químicos	42.165	52.987	55.553
Productos manufacturados del caucho	120.716	105.669	150.748
Productos manufacturados de la madera ..	131.304	75.241	32.631
Hilados, tejidos y manufacturas textiles ..	162.230	176.842	260.013
Productos siderúrgicos	488.774	405.336	584.084
Manufacturas metálicas	328.816	328.301	253.155
Maquinaria y equipo de transporte	1.046.377	1.257.996	2.512.651
Ropa y calzado	1.825.718	2.141.810	2.318.602
TOTAL (incluidas otras partidas)	5.140.727	5.636.822	7.351.300

(a) Enero-noviembre.

Fuente: Economist Intelligence Unit y Korean Trade Centre de Londres.

Aunque más visible en las economías orientadas a la exportación de Corea del Sur y Taiwan, está también ocurriendo en la India y en el Brasil, donde un mercado masivo en expansión —para ropa, radios, incluso ordenadores— se ve cada vez más abastecido por la producción local en vez de por importaciones de los antiguos países industrializados. (Nadie negaría que esto es así, aunque las estadísticas sobre el consumo en esos países son a veces tan escasas que resulta difícil encontrar datos fiables).

El progreso de los países recientemente industrializados, que son los principales blancos del proteccionismo, queda indicado por las cifras de los cuadros núms. 3 y 4 sobre exportaciones de Corea del Sur, y del cuadro n.º 5 sobre exportaciones de Taiwan, país arbitrariamente excluido de la mayoría de las estadísticas de la ONU a causa de su irregular *status* legal. Aunque el valor de las exportaciones coreanas de productos básicos (fruta, vegetales y tabaco) a los Estados Unidos sufrió un fuerte descenso entre 1981 y 1983, la mayoría de las exportaciones coreanas de productos manufacturados siguió creciendo apreciablemente.

En el espacio de dos años supuestamente malos, las exportaciones coreanas de tejidos a América crecieron en un 60 por 100, las de maquinaria y equipo de transporte en un 140 por 100, las de acero en un 20 por 100, las de caucho en un 24 por 100, y las de ropa y calzado en un 27 por 100. En total, el

cuota en los mercados totales y en los mercados de otros países. En un análisis elaborado para el Banco Mundial, H. Hughes y A. Krueger llegaron a la conclusión de que el «ritmo de aumento de las cuotas de mercado de los países menos desarrollados ha sido tan grande que se hace difícil imaginar que las tasas hubieran sido significativamente más altas en ausencia de cualquier me-

cida proteccionista» (19). Presumiblemente, por lo tanto, las pérdidas de bienestar no recayeron sobre los países en desarrollo sino sobre los países desarrollados.

La nueva división internacional del trabajo parece ser imparable. El traslado de la industria manufacturera al Tercer Mundo es estructural, no cíclico.

CUADRO N.º 4
EXPORTACIONES COREANAS AL JAPON, 1980-83
 (En miles de dólares)

	1980	1981	1982	1983 (a)
Pescado, carne y productos derivados	102.076	118.191	629.880	556.822
Semillas oleaginosas	12.329	12.858	1.285	924
Minerales en bruto y fertilizantes	8.586	8.113	28.807	21.243
Combustibles minerales	9.804	32.673	s.d.	s.d.
Productos químicos	47.468	48.734	72.236	60.528
Madera y productos derivados	17.952	5.731	5.585	11.784
Fibras textiles y productos derivados	105.718	91.494	388.480	270.716
Productos siderúrgicos	68.945	87.121	585.826	482.780
Maquinaria y equipo de transporte	68.087	70.659	75.140	351.687
Ropa	91.606	121.417	594.623	387.385
TOTAL (incluidas otras partidas)	681.218	748.074	3.314.444	3.018.095

(a) Enero-noviembre.

Fuente: Economist Intelligence Unit y Korean Trade Centre de Londres.

crecimiento de las importaciones estadounidenses procedentes de Corea fue del 43 por 100.

Las cifras de las exportaciones coreanas al Japón del cuadro n.º 4 muestran, aunque en menor escala, tasas de crecimiento igualmente notables. En cuatro años las exportaciones textiles de ropa se multiplicaron por siete, y las de maquinaria y equipo de transporte se multiplicaron por más de cinco. Las exportaciones de fibras textiles y productos manufacturados ascendieron en algunos años y descendieron en otros, pero, en cualquier caso, fueron menos importantes que las de otras categorías de productos manufacturados.

En el cuadro n.º 5 puede verse una tendencia alcista de parecida magnitud en las exportaciones de productos manufacturados de Taiwan hasta 1982, último año del que hay cifras disponibles. Aquí el único hiato se produce de 1981 a 1982 (y de 1974 a 1975, cuando la atonía de la demanda interrumpió la tendencia alcista), excepto en lo referente a equipo de transporte, principalmente buques de contenedores, de los que en la actualidad Taiwan es el segundo productor del mundo.

La conclusión es clara: el proteccionismo es mucho menos importante para los países menos desarrollados que la tasa de crecimiento de la economía mundial en su conjunto. Aunque es muy posible, como ha indicado Corden, que esas exportaciones hubiesen sido aún mayores de haberse tropezado con menos barreras, aun así la tasa de crecimiento sigue siendo asombrosa. Sobrepasa todo lo anunciado en las previsiones económicas hechas en los años sesenta. Lo logrado por los cuatro principales países recientemente industrializados del Asia Oriental (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur) queda, por supuesto, muy por delante del grupo de la ASEAN, y aún más por delante de los países latinoamericanos. Pero ello no invalida la idea de que, si el proteccionismo no ha podido frenar a los que iban en cabeza (aquellos cuyos productos suponen la mayor amenaza para las industrias nacionales de los países desarrollados), entonces es que el proteccionismo no puede ser el principal problema.

Esa es al menos la conclusión de Bela Belassa, quien ha señalado que, a pesar de la protección que otorgan los países industrializados a sus productores textiles frente a las importaciones del Tercer Mundo, éstas pasaron de un 7,3 por 100 del consumo interno en 1973 a

CUADRO N.º 5
TAIWAN: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
(En millones de dólares)

Año	Productos metálicos	Maquinaria eléctrica	Equipo de transporte	Total de productos industriales
1972	56	531	63	2.489
1973	91	788	105	3.794
1974	145	1.000	132	4.766
1975	132	782	114	4.441
1976	243	1.277	198	7.154
1977	324	1.489	329	8.189
1978	504	2.009	427	11.310
1979	696	2.775	446	14.581
1980	862	3.899	643	17.990
1981	1.052	4.171	864	20.859
1982	1.019	3.910	1.092	20.523

Fuente: Ministerio de Hacienda de la República de China (Taiwan), anuarios estadísticos.

un 17,4 por 100 en 1981. Pese a la protección estadounidense a los productos de acero americano, el acero al carbono importado se apropió de un 26 por 100 del mercado americano en 1982, frente a un 5 por 100 en los años sesenta. El descenso de un 1 por 100 en el volumen del comercio mundial de productos manufacturados en 1982, concluía Belassa, fue atribuible a un descenso en la producción del 2 por 100, más que a un aumento de la protección en los países desarrollados. «Las restricciones cuantitativas no han limitado sustancialmente la expansión de las importaciones de productos manufacturados en los países desarrollados» (20).

Todas las pruebas apuntaban, de hecho, a la volatilidad del crédito disponible como factor dominante. La experiencia latinoamericana difiere aquí grandemente de la del Asia Oriental, sobre todo porque fueron los latinoamericanos los que más se endeudaron en los mercados de euromonedas, animados a ello por los grandes bancos estadounidenses. (Corea del Sur recibió también grandes préstamos, pero principalmente de los bancos japoneses. El mismo tipo de dificultades que llevó al Brasil, a México, a Venezuela, a Indonesia y a las Filipinas a llamar a la puerta del FMI lo resolvió Corea con un acuerdo bilateral discretamente negociado con el Japón, que ampliaba en 4.000 millones de dólares la línea de crédito vinculada

a un viejo acuerdo de reparaciones de guerra). Cuando se agotó el crédito y la carga siempre en aumento de los tipos de interés hizo necesario renegociar las deudas latinoamericanas bajo la supervisión del FMI, una de las consecuencias inmediatas de lo que el Fondo llama remilgadamente «buena administración casera» fue un recorte drástico de las importaciones. El GATT señaló que, en 1982, el déficit total de los países menos desarrollados descendió de 74.000 millones de dólares en 1981 a poco más de 60.000 millones de dólares en 1982, una «mejora» de 14.000 millones de dólares lograda en gran medida gracias a *no comprar en el extranjero*. Argentina, México y Chile redujeron sus importaciones a la mitad, según el GATT (21). Y, como se señalaba en un reciente estudio hecho para el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, «quienes con más severidad han sentido en los Estados Unidos el efecto inicial de la crisis de la deuda latinoamericana han sido los exportadores». Entre 1978 y 1981 las exportaciones estadounidenses a Latinoamérica habían crecido por encima de un 50 por 100 más deprisa que las exportaciones estadounidenses al resto del mundo, presumiblemente como resultado de los préstamos. Pero, al agotarse éstos, se acabaron también las exportaciones estadounidenses, invirtiendo la tendencia y representando nada menos que un 40 por ciento del descenso global de las exportaciones estadou-

nidenses en 1982 con respecto a 1981. En los primeros seis meses de 1983 las exportaciones estadounidenses se habían reducido a menos de dos tercios de los que habían sido un año antes (22). Como observó Lewis respecto a los años treinta, el comercio descendió principalmente por falta de poder adquisitivo.

Significativamente, esa falta ha afectado más al comercio de los países menos desarrollados con los países industrializados que a su comercio mutuo. Más de un tercio de sus exportaciones de bienes manufacturados van en la actualidad a otros países del mismo grupo y, en algunos casos, la proporción es incluso mayor. Más de la mitad de las crecientes exportaciones de coches y camiones de Corea del Sur —que en la actualidad rozan la barrera del medio millón— van a otros países en desarrollo, a pesar de que la industria no existía hace diez años. La explicación de esta expansión del comercio de bienes manufacturados dentro del Tercer Mundo puede radicar en el creciente número de acuerdos comerciales regionales y bilaterales concertados entre esos países.

Por último, no cabe duda de que otros factores internos han influido considerablemente en la divergente experiencia de comercio que caracteriza al escenario del Tercer Mundo en los años setenta y primeros ochenta. Los estudios del Banco Mundial han mostrado, por ejemplo, que, aunque los salarios no eran en Colombia más altos que en el Asia Oriental, la productividad de la mano de obra era mucho más baja. A causa de las políticas gubernamentales, además, las materias primas importadas eran, a menudo, más caras y la gestión empresarial menos rápida a la hora de servir pedidos y hacer envíos. No eran los contingentes ni los aranceles lo que frenaba a Colombia (23). México, que durante mucho tiempo disfrutó en sus zonas fronterizas de un trato preferencial por parte de los Estados Unidos con relación a otros países en desarrollo, fue, sin embargo, incapaz de competir con otros menos favorecidos, principalmente porque sus propias políticas proteccionistas de sustitución de importaciones mantuvieron sus precios altos y la calidad de sus productos baja (24).

Hacia mediados de los años ochenta, sin embargo, se estaba iniciando un cambio en México y en otros varios países anteriormente proteccionistas. El cambio se debió menos a las exhortaciones de los economistas liberales o a

los requerimientos de las organizaciones internacionales que a la necesidad urgente de conseguir divisas. Gobiernos de todos los colores políticos empezaron a darse cuenta del perjuicio que suponía el proteccionismo para la competitividad nacional en los mercados mundiales, y a ensalzar las ventajas de abrir el mercado interno a una mayor competencia. Los surcoreanos, por ejemplo, declararon que aprenderían de los errores del Japón y permitirían la entrada de muchas más firmas extranjeras que compitieran con las locales en el mercado interno. Bob Hawke, primer ministro laborista de Australia, de quien se podía haber esperado que estuviese presionado por los sindicatos para proteger los puestos de trabajo, no sólo liberalizó las restricciones que pesaban sobre los bancos extranjeros, sino que declaró la intención de su gobierno de dismantelar las barreras defensivas que rodeaban (y según él asfixiaban) a la industria australiana del automóvil. En estos y en otros casos los gobiernos estaban respondiendo a la necesidad imperiosa de ser competitivos, al menos en algunos sectores del mercado mundial.

Esta necesidad explica por qué el proteccionismo no supone una amenaza tan grande, por qué la teoría de la bicicleta no es convincente, y por qué el temor a las guerras comerciales tiene aún menos fundamento hoy que en el pasado. Es incluso posible que los gobiernos de algunos países industrializados —los Estados Unidos, por ejemplo—, estén fingiendo ante sus grupos de presión proteccionistas. Aparentando ostentamente responderles con contingentes u otras barreras a la competencia extranjera, logran aplacar sus clamores de protesta. Pero, al mismo tiempo, son conscientes de que las barreras (por ejemplo, frente a la ropa o el calzado de los países menos desarrollados) serán pronto derribadas. Pueden incluso pensar que si lo son saldrá beneficiado el interés nacional.

Otra razón es que los países en desarrollo están aprendiendo mucho sobre cómo sortear las barreras levantadas contra ellos. En el caso bien conocido de Hong Kong, los contingentes sobre tejidos y ropa barata forzaron a los exportadores a comerciar con productos de más calidad, para los que esas barreras eran menores, aumentando así, de hecho, el valor total de las exportaciones. La procedencia y el destino final son siempre, en el comercio, cuestiones poco claras, como averiguan pronto quienes pretenden mante-

ner bloqueos o embargos estratégicos. Siempre hay terceros, intermediarios, dispuestos y deseosos de hacer pasar como exportaciones propias lo que exceda de los contingentes de los productores.

Lo más importante, a la hora de explicar por qué el proteccionismo no está frenando el comercio de manufacturas de los países en desarrollo, es la convivencia de las empresas transnacionales. Entre ellas y los gobiernos de los países en desarrollo hay una fuerte simbiosis que acelera el trasvase de la industria manufacturera de Norte a Sur. Es esta simbiosis la que lleva a las empresas transnacionales a concertar acuerdos complejos con otras empresas y con las empresas estatales y los gobiernos de todo el mundo. Algunas estimaciones de la proporción del comercio mundial que, de hecho, es comercio entre diferentes secciones de empresas transnacionales indican que no menos de la mitad de las importaciones totales de algunos países corresponde a transferencias intraempresariales.

Muchos países en desarrollo reconocen, por consiguiente, que la negociación que el gobierno lleva a cabo con el sector privado —bancos extranjeros y empresas extranjeras— es mucho más importante que la diplomacia usual con otros estados. Las negociaciones del Ecuador con la Gulf Oil en años recientes, por ejemplo, han sido probablemente más importantes para el país que sus relaciones diplomáticas con sus vecinos. En esta nueva forma de diplomacia, el dominio que el Estado tiene sobre el territorio le permite controlar el acceso a sus mercados así como a sus recursos naturales, su fuerza de trabajo y sus recursos financieros y capacidad de endeudamiento. La empresa, por su parte, puede tributar por sus ingresos y cuenta a menudo con tecnología nueva basada en su capacidad investigadora, tiene experiencia directiva y la capacidad de comercializar productos en otros países, todo lo cual puede intercambiarlo por el acceso que sólo el Estado puede conceder o retirar. Existe un interés mutuo que ambas partes reconocen cuando negocian entre sí, pero que ambas, a menudo, niegan en público (25).

Sin embargo, se desconoce el alcance de estos acuerdos impulsores del comercio entre Estados y empresas. Nadie tiene un interés personal por compilar las cifras, comparable al interés que siempre han tenido los gobiernos (en principio, por razones tributarias y

de balanza de pagos) por compilar estadísticas sobre el volumen de bienes que entran o salen de su territorio. Aunque la mayoría de los acuerdos gobierno-empresa son probablemente con los países en desarrollo, hay muchos con los países desarrollados a los que se ha dado cumplida publicidad. Tanto Gran Bretaña como los Estados Unidos, por ejemplo, han concertado acuerdos con compañías japonesas de automóviles para invertir en nuevas plantas. Además, es probable que la mayor parte del comercio occidental con los países del bloque soviético y China haya sido negociada más por compañías que por gobiernos. En virtud de un acuerdo comercial franco-soviético, firmado en 1984, las exportaciones francesas de bienes de capital a la Unión Soviética ascenderán de 2.000 millones a 10.000 millones de francos tan sólo en el primer año, y se triplicarán las exportaciones francesas de acero; pero las negociaciones importantes serán las que se lleven a cabo con las compañías francesas. La mayoría de los acuerdos relativos al gasoducto soviético-europeo occidental se negociaron durante un largo período entre el gobierno soviético, las compañías petroleras (sobre todo la Shell) e importantes firmas constructoras (como la John Brown). Aunque en sus relaciones comerciales con Arabia Saudí los surcoreanos han negociado con el gobierno (acordando, por ejemplo, construir primero hospitales y después dotarlos de médicos, enfermeras y técnicos), en otras relaciones bilaterales las negociaciones con los gobiernos a menudo son sólo un preámbulo a negociaciones más detalladas con compañías extranjeras.

Los datos fragmentarios e inconexos de que disponemos, procedentes principalmente de la prensa financiera, suministran, sin embargo, fuertes indicios de que esta red bilateral de contratos no sólo está manteniendo —pese al desorden financiero— la expansión continuada del comercio mundial, sino que, de hecho, está siendo mucho más útil que los debates en el seno de las Naciones Unidas por la consecución del tan discutido Nuevo Orden Económico Internacional. Esta silenciosa diplomacia comercial produce resultados más tangibles, en forma de nuevas inversiones, nuevos puestos de trabajo y nueva producción en el Sur, que todas las resoluciones, códigos de conducta, directrices y declaraciones en las que se ha empleado tanto tiempo. Mientras que los informes del GATT sobre el comercio internacional dan gran impor-

tancia a los acuerdos bilaterales que restringen el comercio —en especial a los acuerdos sobre reparto del mercado siderúrgico entre los Estados Unidos, el Japón y la Comunidad Europea—, se muestran, sin embargo, curiosamente reservados respecto a los acuerdos impulsores del comercio, incluso respecto a los que se conciertan entre gobiernos, como el firmado por Australia y Nueva Zelanda en 1983, y no digamos respecto a los que se conciertan entre gobiernos y empresas, o entre empresas solas.

Un índice parcial de lo importantes que son estos acuerdos es el rápido crecimiento, en los últimos años, de una nueva forma de trueque (*countertrade*) en la que el intercambio se realiza sin dinero. A veces los bienes en cuestión son parte de la producción de una planta en la que una empresa extranjera ha efectuado la inversión inicial. También pueden ser bienes totalmente distintos de los que la empresa receptora comercializa normalmente. Se estima que ese trueque alcanza en la actualidad un valor de 500.000 millones de dólares anuales, alrededor de un cuarto del comercio mundial, y diez veces más que hace diez años. Muy recientemente, los Estados Unidos decidieron que ese tipo de comercio «era lo bastante importante como para justificar un cambio de la legislación que permitiera a los bancos estadounidenses financiar las correspondientes operaciones».

No debería sorprendernos que las empresas y los gobiernos lleven a cabo tan enérgicos esfuerzos para superar la incertidumbre económica que ha caracterizado a la pasada década. En los años treinta, la primera reacción de los gobiernos ante la recesión económica, y la subsiguiente contracción del comercio, fue buscar socios comerciales con los que pudieran hacerse tratos especiales, a fin de restaurar la confianza y reabrir los mercados a los exportadores. La administración Roosevelt, al amparo de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, firmó dieciséis acuerdos bilaterales, que cubrían un tercio del comercio americano, antes de concluir el acuerdo de 1938 con Gran Bretaña. Los latinoamericanos se esforzaron muchísimo en construir una red continental de convenios bilaterales, que no abandonaron sino a regañadientes después de la guerra y ante la presión de Washington. Aunque los convenios bilaterales de Hjalmar Schacht con los vecinos surorientales de Alemania son el grupo de convenios comerciales mejor documentado de aquella

época, y son notables por su «explotación» de los productores básicos, en muchos aspectos no fueron insólitos ni mucho menos.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, además, no parece extraño que un sistema comercial se componga de una red engranada de convenios y relaciones bilaterales. Pese a cuanto se dice acerca de un «sistema internacional», en eso es en lo que consisten la mayoría de las relaciones internacionales: relaciones bilaterales entre Estados. La alianza occidental, por ejemplo, en el fondo se reduce a una serie de relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y ciertos países clave, primero Gran Bretaña, recientemente Alemania y el Japón, pero también Canadá, Australia y otros aliados menores. La cuestión más importante de la política mundial, el control del armamento nuclear, está reconocida generalmente como una cuestión de relaciones bilaterales entre las superpotencias. Y cuando se trata de determinar el futuro de Hong Kong a nadie le parece sorprendente que se negocie bilateralmente entre los británicos y los chinos.

Lo que ha sucedido entre los años treinta y los años ochenta es que las empresas internacionales han tomado, en gran medida, de manos de los gobiernos la tarea de concertar acuerdos comerciales internacionales. Este bilateralismo es mirado con desdén por las organizaciones internacionales y por los economistas liberales, pero sus respectivas actitudes están más que sesgadas, por el interés propio en el primer caso y por la ideología en el segundo. Parece, cuando menos, defendible que el modelo de una red de contratos bilaterales sea capaz de producir un compromiso más duradero, y en general más satisfactorio, entre los valores básicos de la economía política que cualquier otro modelo. Parece capaz —siempre que se acompañe de la oportuna gestión monetaria— de sostener el crecimiento y la eficiencia en la producción de riqueza. Al ayudar a que la cambiante división internacional del trabajo beneficie a los países recientemente industrializados, también está dando lugar a una distribución algo más justa y equitativa de los beneficios de la integración económica. Y, ciertamente, está dando a los Estados mayor libertad para ser abiertamente incoherentes (en vez de, como antes, encubiertamente) en sus políticas comerciales. Por razones de seguridad política pueden elegir ser proteccionistas en un sector (la construcción naval alemana) y abiertos

y competitivos en otros (los automóviles alemanes). La elección es suya, y no hay razón por la que los gobiernos no deban cambiar de opinión en un sentido u otro.

En cualquier caso, los próximos años demostrarán si el comercio mundial puede seguir sobreviviendo a pesar del punto muerto alcanzado en el GATT y a pesar de una cierta dosis de proteccionismo incrementado. Mi opinión es que una combinación de intereses políticos y económicos, reforzada por un cambio estructural en la división internacional del trabajo, provocado a su vez por la movilidad del capital y de la tecnología, está impidiendo que una recesión mundial detenga o reduzca gravemente el crecimiento sostenido del comercio mundial.

IMPLICACIONES TEORICAS

De ser cierta, esa conclusión socava algunos de los supuestos básicos de la doctrina económica liberal sobre la economía política del comercio. La doctrina liberal supone que hay algo inherente a la naturaleza del Estado que le inclina hacia el proteccionismo y hacia otras intervenciones en el mercado, y que de alguna manera habría que corregir esa inclinación. Hay que corregirla, prosigue el argumento, por razones económicas, a fin de que la riqueza se maximice mediante la especialización internacional. Hay que corregirla por razones políticas, a fin de que las políticas comerciales de «empobrecimiento del vecino» no inicien una espiral recíproca de represalias que termine en abierta violencia.

La doctrina liberal se mueve en dos direcciones: hacia el modelo hegemónico y hacia el modelo multilateralista. El primero dice que el mejor modo de corregir esa lamentable tendencia estriba en que el poder coactivo y persuasivo de una potencia económica y militar dominante, es decir hegemónica, contenga a los otros Estados. El segundo afirma que si los principales países son capaces de aprobar una serie de normas vinculantes, los beneficios cosechados por cada uno de ellos de la expansión del comercio compensarán sobradamente de la incomodidad de someterse a las normas.

Fue Charles Kindleberger el primero en señalar que la economía mundial integrada de nuestros tiempos requiere una hegemonía en su centro para funcionar de modo ordenado y productivo.

También definió los requerimientos básicos de tal sistema hegemónico (26). Un sistema capitalista o de mercado está expuesto, como ha demostrado la experiencia, a sufrir auges y depresiones cíclicas, y a desajustes periódicos entre demanda y oferta. La hegemonía, pues, ha de funcionar de tres maneras para mantener el orden del sistema: siempre que sea necesario, debe ofrecer una salida o vía de escape para la producción excedentaria; debe actuar como prestamista en última instancia para mantener la liquidez, y debe generar una corriente de capital o de crédito para mantener el sistema en expansión. Kindleberger sostuvo (y muchos han aceptado su argumento) que Gran Bretaña desempeñó este papel, con más o menos éxito, durante las tres o cuatro décadas previas a la primera guerra mundial, y que los Estados Unidos lo desempeñaron durante las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial. Entre ambas guerras, sin embargo, Gran Bretaña no pudo seguir desempeñando su papel y los Estados Unidos no quisieron hacerlo. El resultado fue que el mundo padeció la peor recesión de su historia.

La mayoría de los americanos cree que en la actualidad los Estados Unidos, como Gran Bretaña hace 50 años, han sufrido una pérdida de poder que ya no les permite desempeñar este papel hegemónico. La mayoría de los que no son americanos se muestran sumamente escépticos ante ese descenso del poder estadounidense, y convendrían con Hedley Bull en que «el problema que nos plantea América no es, como parecen creer tantos americanos, la relativa merma de su poder, sino la merma de su capacidad de buen juicio y de liderazgo» (27). Bull se refería más a cuestiones de seguridad y defensa, pero su observación puede aplicarse igualmente al dinero y al comercio. En estas cuestiones no es tanto que los Estados Unidos no puedan cuanto que no quieren. No es tanto que hayan perdido poder en beneficio del Japón, Alemania o cualquier otro país cuanto que el sector privado ha crecido de tal manera que su regulación ha llegado a escapar (o parece haber escapado) del control de cualquier gobierno.

En la versión del modelo hegemónico desarrollada por Robert Gilpin y luego por Stephen Krasner, el declive político y económico de la hegemonía provocaba inevitablemente el hundimiento del orden comercial liberal (28). Arthur Stein, a su vez, afirmó recientemente que ese declive era de por sí inevitable,

inherente a lo que él llamó el «dilema de la hegemonía» (29). Tanto Gran Bretaña en el siglo XIX como los Estados Unidos en el siglo XX adoptaron políticas económicas que socavaron su propia posición dominante. El dilema de la hegemonía era reconciliar el interés nacional con el mantenimiento del sistema. La cuestión crucial era, según Stein, «si el país hegemónico, frente a su posible hundimiento económico, sería capaz de renunciar a las represalias» cuando otros agudizasen la protección.

Lo que se le escapa a Stein es que el sistema comercial es secundario respecto al sistema de seguridad y a los sistemas monetario y crediticio. Por lo tanto, lo que importa no es lo que el país hegemónico haga o deje de hacer respecto al comercio, sino lo que haga o deje de hacer para mantener la estabilidad del sistema monetario y los flujos de crédito.

Kindleberger tenía razón al hacer hincapié en que las tareas hegemónicas básicas durante el período de entre guerras eran todas monetarias, es decir, estabilizar el flujo de poder adquisitivo mediante la emisión de crédito, estabilizar el precio de los bienes en dinero y mantener los tipos de cambio de las principales divisas en un cierto equilibrio. Ninguna de las políticas comerciales alternativas que, según Stein, podrían haber permitido a la hegemonía mantener su dominio, y salvar así al sistema del hundimiento, fueron nunca factibles. Gran Bretaña no podría en ningún caso haber tenido el monopolio de los secretos de la Revolución Industrial, y los Estados Unidos no podrían haber impedido la eventual recuperación de las principales potencias industriales. Fue más bien el fracaso en el mantenimiento de la paz en 1914 y el fracaso en el mantenimiento del orden monetario en 1929 y 1979 lo que determinó el declive del comercio en cada una de esas ocasiones. Como deja claro el propio Stein, en ningún momento determinante estuvo el sistema amenazado por el recurso a la represalia por parte del país hegemónico.

El liderazgo hegemónico puede haber sido útil para acelerar y maximizar el desmantelamiento de las barreras comerciales. Dados los cambios estructurales que hemos perfilado, sin embargo, en la actualidad no es esencial, aunque lo fuera en el pasado. Vale la pena recordar que la liberalización comercial de los años cincuenta, sesenta y setenta prosiguió en tanto crecieron los flujos crediticios. Se detuvo cuando el crédito y el poder adquisitivo se agotaron.

En ningún momento dependió de un liderazgo claro, coherente y absoluto por parte de los Estados Unidos. La liberalización comercial siguió adelante a pesar de todas las contradicciones de la política comercial estadounidense, tales como la renuncia al comercio agrícola de los años cincuenta, las políticas de «compre productos americanos» y de ayuda condicionada, los fletes subvencionados y el favorecimiento de las industrias de la defensa. Las contradicciones y las incoherencias (en favor de un más libre comercio de servicios y de un comercio regulado de los bienes manufacturados) han cambiado, pero apenas si son nuevas. Tal vez la razón de que el modelo hegemónico haya sido tan atractivo sea, sin embargo, que reclama para sí el *status* de la ley natural. Frente a tal *force majeure*, fracasar en la coherencia o en el tratamiento de los problemas monetarios subyacentes puede disculparse más fácilmente.

Lo mismo puede decirse del segundo modelo, el multilateralista, en el que los principales participantes en el sistema comercial aceptan un patrón común y no quebrantan ni cambian las normas con demasiada frecuencia. Es el modelo preconizado por el GATT y defendido por los economistas liberales. Ambos tienden a confundir la correlación con la causa, y a hacer peticiones exageradas en pro de la liberalización comercial en tanto que causa principal de la expansión y el crecimiento comerciales en la economía mundial. Es muy probable que el establecimiento de unas normas acordadas fomentara la confianza. Probablemente la confianza ayudó a otros factores —la alianza política y la paz entre los aliados occidentales, la expansión del crédito y la internacionalización de la producción mediante las empresas transnacionales, que estaban contribuyendo poderosamente al crecimiento del comercio.

Pero decir que las normas comunes constituyen una condición previa *esencial* para la expansión del comercio es ir demasiado lejos. En primer lugar, esas normas significan poco si se combinan con un sistema monetario asimétrico. El GATT fue ideado originalmente para que operara dentro de un sistema de tipos de cambio fijos, en el que las normas afectarían a todos. Pero el sistema de Bretton Woods se apartó del modelo desde el comienzo. El desarrollo del patrón de cambios dólar-oro permitió que los Estados Unidos; al ejercer su «exorbitante privilegio» de pagar sus deudas con su propia moneda, se sus-trajeran a la disciplina impuesta a otros

países deficitarios. Desde 1973 los tipos flotantes han creado lo que Robert Triffin llamó un «patrón dólar fiduciario», imponiendo aún menos disciplina que nunca a los Estados Unidos; así, éstos han tenido libertad para sanear una balanza comercial débil, permitiendo que el dólar se depreciara: un método más eficaz de fomentar las exportaciones y frenar las importaciones que cualquier política arancelaria. En otras ocasiones, cuando las presiones internas exigían un dólar fuerte, pudieron compensar cualquier perjuicio que tal medida supusiera para la industria americana forzando las restricciones voluntarias a la exportación, o endeudándose fuertemente en el extranjero, para compensar en el aspecto financiero lo que perdían en el comercial.

Y, en segundo lugar, no hay correlación entre las normas y el crecimiento. El comercio mundial de productos alimenticios ha crecido sustancialmente sin normas que frenaran el proteccionismo agrícola. Asimismo, ha crecido el comercio mundial de servicios, desde el turismo y el transporte marítimo hasta la banca y los seguros. En la actualidad, además, el incumplimiento de los compromisos que se derivan de las barreras no arancelarias, los subsidios, los contingentes y las compras preferenciales, es tan grande que la desaparición repentina del GATT bajo las aguas del lago Lemán apenas si sería notada en el mundo de las transacciones internacionales.

Como sucedía con el modelo hegemónico, el «régimen» (como aún se le llama inexactamente) multilateral resulta atractivo para los economistas académicos que buscan modelos diáfanos y normas generales. La realidad de la dominación hegemónica y de la supervisión multilateral ha sido mucho más complicada y contradictoria de lo que creen los economistas teóricos (30). El funcionamiento ordenado del sistema, logrado por Gran Bretaña como potencia hegemónica del siglo XIX o por América en las décadas de la postguerra, o gracias al GATT y a sus normas, ha sido siempre muy relativo. Sólo en su forma ideal es, cualquiera de los dos modelos, más operativo que la compleja red de contratos y tratos bilaterales de la que dependemos actualmente.

NOTAS

(*) *International Organization*, 39, 2, primavera de 1985. © 1985 by the Massachusetts Institute of Technology and the World Peace Foundation. Traducción de Equipo de Traductores, S.A., corregida por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

(1) GATT, *International Trade 1982/3* (Ginebra, 1983).

(2) R. COX, «Social Forces, States and World Orders: Beyond IR Theory», *Millennium*, verano de 1981, págs. 126-55; G. SEN, *Military Origins of industrialisation and International Trade Rivalry* (Nueva York, St. Martin's, 1983); J. FINLAYSON y M. ZACHER, «The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions», *International Organization*, 35 (otoño de 1981), págs. 561-602; F. BLOCK, *The Origins of International Economic Disorder* (Berkeley, University of California Press, 1977); y R. TOOZE, «In Search of International Political Economy», *Political Studies*, 32 (1984).

(3) Esto es lo que el gobierno francés de Mitterrand decidió al no tomar represalias contra los granjeros bretones enfurecidos por las importaciones de carne británica. La decisión contraria que tomó en 1984 el gobierno inglés de Thatcher, de resistirse a la negativa de los mineros a aceptar el cierre de las minas, ha resultado enormemente costosa: parece que, al cabo de seis meses, ascendía a 4.000 millones de libras esterlinas.

(4) A. MILWARD, «Tariffs as Constitutions», en S. STRANGE y R. TOOZE, comps., *The Management of International Surplus Capacity* (Londres, Allen & Unwin, 1981), pág. 63.

(5) W.A. LEWIS, *Economic Survey, 1919-1939* (1949; reimpresso en Londres, Allen & Unwin, 1970).

(6) C. KINDLEBERGER, *The World in Depression, 1919-1939* (Londres, Allen Lane, 1973); W. ASHWORTH, *A Short History of the International Economy since 1850*, 2.ª ed. (Londres, Longman, 1962). Para una interesante explicación de los apuros y las políticas de un país endeudado de aquella época, véase Arturo O'CONNELL, «Argentina un-

der the Depression: Problems of an Open Economy», mimeografiado (Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, diciembre de 1983).

(7) A. CHANDLER, *The Visible Hand* (Cambridge, Harvard University Press, 1977); S. MELMAN, *Pentagon Capitalism: The Political Economy of War* (Nueva York, McGraw-Hill, 1970).

(8) G. PATTERSON, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues* (Princeton, Princeton University Press, 1966); R. GARDNER, *Sterling Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, nueva ed. (Nueva York, Columbia University Press, 1981); y A.S. MILWARD, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51* (Londres, Methuen, 1984); C. WILCOX, *A Charter for World Trade* (Nueva York, Macmillan, 1949); S. HARRIS, *The European Recovery Program* (Cambridge, Harvard University Press, 1948).

(9) Miriam CAMPS y William DIEBOLD, Jr., *The New Multilateralism: Can the World Trading System Be Saved?* (Nueva York, Council on Foreign Relations, 1983).

(10) Secretariado de la Commonwealth, *Protectionism: Threat to International Order. The Impact on Developing Countries*, informe de un Grupo de Expertos (Londres, 1982), párr. 1.29, pág. 5.

(11) Jan TUMLER, «The World Economy Today: Crisis or New Beginning?» *National Westminster Bank Quarterly Review*, agosto de 1983, págs. 26-44.

(12) W.M. CORDEN, *The Revival of Protectionism*, Group of Thirty Occasional Paper, 14 (Nueva York, 1984).

(13) R.C.O. MATTHEWS, comp., *Slower Growth in the Western World* (Londres, Heinemann, 1982).

(14) R.S. WALTERS, «America's Declining Industrial Competitiveness: Protectionism, the Marketplace and the State», *Political Studies*, invierno de 1983, págs. 25-33. Véase también I.M. DESTLER, *The Textile Wrangle: Conflict in US-Japanese Relations, 1969-71* (Ithaca, Cornell University Press, 1979); M. HUDSON, *Global Fracture* (Nueva York, Harper & Row, 1977), cap. 16; y Secretariado de la Commonwealth, *Protectionism*. También se afir-

ma que: «el proteccionismo... puede tener repercusiones en todos los aspectos de la política y afectar profundamente a las relaciones internacionales» (pág. 89).

(15) Secretariado de la Commonwealth, *Protectionism*. También se refrendan, al citarlo, las ideas de Arthur Dunkel (pág. 105): «No hay salvación fuera de un sistema aplicado generalmente de normas multilaterales, y todo alejamiento de las normas, por temporal o excepcional que pretenda ser, ayuda a erosionar el sistema y a destruir la confianza que los gobiernos y los empresarios deberían poder depositar en él».

(16) Judd POLK, «US Production Abroad and the Balance of Payments: A Survey of Corporate Investment Experience», mimeografiado (National Industrial Conference Board, Nueva York, mayo de 1966).

(17) C.A. MICHALET, *Le Capitalisme mondiale* (Paris, PUF, 1976).

(18) F.V. MEYER, *International Trade Policy* (Nueva York, St. Martin's, 1978).

(19) H. HUGHES y A. KRUEGER, «Effects of Protection on Developing Countries's Exports of Manufactures», mimeografiado, enero de 1983, pág. 37.

(20) B. BELASSA, «The End of a Liberal Era?», *SAIS Review*, verano-otoño de 1983, págs. 133-42. Belassa, sin embargo, aún suscribe la teoría de la bicicleta en cuanto a negociación multilateral sobre políticas comerciales. Véase también C.F. BERGSTEN y W. CLINE, «Trade Policy in the 1980s: An Overview of the Problem», en CLINE, comp., *Trade Policy in the 1980s* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1983).

(21) GATT, *International Trade 1982/3*, pág. 5.

(22) Sanjay DHAR, «United States Trade with Latin America: Consequences of Financing Constraints», Banco de la Reserva Federal de Nueva York, *Quarterly Review*, otoño de 1983.

(23) D. MORAWETZ, *Why the Emperor's New Clothes Are Not Made in Colombia: A Case Study in Latin American and East Asian Manufactured Exports* (Nueva York, Oxford University Press, para el Banco Mundial, 1981), publicado por vez prime-

ra como un documento orientativo del Banco Mundial.

(24) Estudio de país del Banco Mundial. Véase también HUGHES y KRUEGER, «Effects of Protection»; W. CLINE, *Exports of Manufactures from Developing Countries: Performance and Prospects for Market Access* (Washington, D.C., Brookings, 1983), y John ODELL, «Growing Conflict and Growing Cooperation in Trade between Latin America and the United States», en K. MIDDLEBROOK y C. RICO, *US-Latin American Relations in the 1980s* (1984).

(25) Un ejemplo extremo de práctica divergente de la teoría (socialista) es el acuerdo de China para permitir a la 3M Corporation establecer una sucursal ciento por ciento de su propiedad en Shanghai.

(26) KINDLEBERGER, *World in Depression*.

(27) H. BULL, «The International Anarchy in the 1980s», *Australian Outlook*, 37 (diciembre de 1983), págs. 127-31.

(28) R. GILPIN, *U.S. Power and the Multinational Corporation* (Nueva York, Basic Books, 1975). Véanse también R.O. KEOHANE y J. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, Little, Brown, 1977); S. KRASNER, *Defending the National Interest* (Princeton, Princeton University Press, 1978). Una opinión contraria, que encuentra la teoría de la estabilidad hegemónica de Keohane menos convincente que mi propia explicación de la «capacidad excedentaria», figura en P. COWHEY y E. LONG, «Testing Theories of Regime Change: Hegemonic Decline or Surplus Capacity?», *International Organization*, 37 (primavera de 1983), págs. 157-88.

(29) A. STEIN, «The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States and International Economic Order», *International Organization*, 38 (primavera de 1984), págs. 355-86. Véase también T. MCKEOWN, «Hegemonic Stability and Nineteenth-Century Tariff Levels in Europe», *International Organization*, 37 (invierno de 1983), págs. 73-91.

(30) Para un buen resumen realista, véase L. RANGARAJAN, «The Politics of International Trade», en S. STRANGE, comp., *Paths to International Political Economy* (Londres, Allen & Unwin, 1984), págs. 126-63.