



¿Es reversible la liberalización?

En vísperas del nuevo milenio, el término “globalización” se ha puesto de moda en todo el mundo. El Estado-nación, fuerza motriz de los últimos dos siglos, está desapareciendo bajo la presión de la integración transnacional. Sin embargo, pese a sus muchos efectos benéficos, la globalización es un factor de perturbación, y los que se sienten más amenazados por ella podrían tratar de hacer retroceder el reloj.

Harold James

LOS CAMBIOS más pronunciados que ha conllevado la globalización —la liberalización del comercio de bienes y servicios y el flujo de capital cada vez más libre de restricciones a través de las fronteras— no eran en absoluto inevitables. De hecho, han sorprendido a muchos estudiosos de la economía política, en cuyo marco se observan numerosos ejemplos de grupos de interés que imponen políticas que restringen el comercio y contraen el ingreso nacional.

El libre comercio ha sido rara vez una causa popular. La historia del comercio está llena de decepciones, aun en las últimas cinco décadas, período de notable expansión del comercio mundial. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en 1947, representó un compromiso. Logró sus mayores éxitos en los primeros años de la década de los sesenta, en gran medida gracias a la reducción de su campo de acción, excluyendo dos de las cuestiones comerciales más controvertidas: los textiles y los productos agrícolas. Sin embargo, al llegar los años setenta se creía que el GATT agonizaba. La Ronda de negociaciones comerciales de Tokio, iniciada en 1973 por los principales países comerciantes con la intención de lograr considerables reducciones de los aranceles, fue errática y prolongada, concluyéndose en 1979. A mediados de la década de los ochenta, los principales expertos concluyeron una vez más que el GATT estaba en estado de desintegración. La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, que comenzó en 1986, parecía condenada al fracaso al verse la

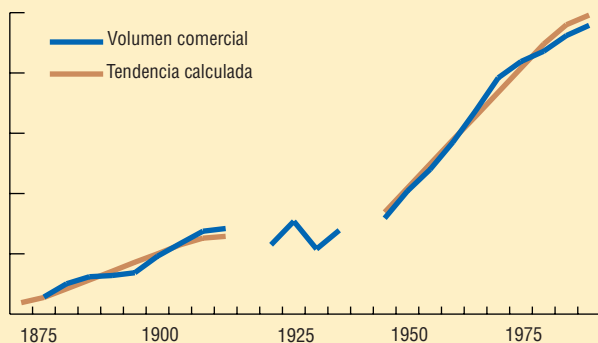
Comunidad Europea y Estados Unidos atascados en una lucha políticamente compleja con respecto los precios y subsidios en el sector agrícola. En 1993, cuando la Ronda Uruguay estaba por concluir, Patrick Low —ex funcionario del GATT— examinó el debilitamiento del enfoque multilateral de las relaciones comerciales y el lento fin del GATT, y atribuyó esto a las sucesivas acciones emprendidas por los gobiernos.

No obstante, algunos de los logros de la Ronda Uruguay fueron notables: Ciertos principios se hicieron extensivos a la propiedad intelectual y a la inversión relacionada con el comercio; se creó un procedimiento más completo para la resolución de conflictos, y en 1995 se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucesora del GATT. Al mismo tiempo, muchos temieron que Estados Unidos, pese a la OMC, seguiría ejerciendo presión unilateralmente (conforme a una disposición de la Ley General de Comercio, el gobierno debe publicar una lista de empresas que aplican prácticas comerciales desleales frente a Estados Unidos, negociar la eliminación de estas prácticas y adoptar medidas de represalia si fallan las negociaciones). No fue así. Estados Unidos aceptó el primer fallo desfavorable de la OMC. En 1997, pese al escepticismo general con respecto a la posibilidad de un acuerdo multilateral sobre servicios financieros, se logró un acuerdo.

El libre movimiento de capital, que el público asocia a la especulación desestabilizadora y la eliminación de importantes metas nacionales de política económica, es aun menos

Volumen del comercio mundial de productos manufacturados

(Escala logarítmica, con tendencias calculadas)



Fuentes: Harold James, 1996, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (Nueva York: Oxford University Press para el Fondo Monetario Internacional).

popular que el libre comercio. Si bien los principales países industriales comenzaron a liberalizar su cuenta de capital en los últimos años de la década de los setenta, muchos países de la CE concluyeron este proceso en 1990. En la década de los noventa, unos cuantos países en desarrollo comenzaron a liberalizar su cuenta de capital con el fin de atraer capital extranjero. Puesto que la liberalización de la cuenta de capital conlleva el grave problema de la gestión financiera, se ha planteado la posibilidad de enmendar el Convenio Constitutivo del FMI de modo que la institución pudiera asumir dicha gestión.

Al producirse la crisis financiera de Asia oriental en 1997, se cuestionaron nuevamente las virtudes de la liberalización del comercio y los movimientos de capital, y surgió el peligro de lo que el financista George Soros llamó una crisis mundial del capitalismo.

Movimiento pendular

Los analistas de la globalización a menudo la presentan como un proceso irreversible, pero una evaluación más sobria y pesimista sería más realista. Abundan en la Historia ejemplos de comunidades internacionales muy desarrolladas e integradas que han desaparecido bajo la presión de hechos imprevistos. El péndulo osciló en sentido opuesto. El mundo universal erasmista de la Europa renacentista, por ejemplo, fue destruido por la Reforma y la Contrarreforma, y Europa sucumbió una vez más al separatismo, el provincialismo y la intolerancia.

En la historia económica, el siglo XIX fue una época universalista en la cual la integración y el progreso eran paralelos. Pero este mundo dinámico, de una gran confianza en sí mismo, también se derrumbó y aplastó el optimismo con que se veía la posibilidad de cooperación a través de las fronteras, de hecho, la posibilidad de progreso humano. El primer intento de globalización mundial y la tragedia de su fracaso nos brindan enseñanzas importantes.

Al final del siglo pasado, el mundo estaba considerablemente integrado desde el punto de vista económico, gracias a la movilidad del capital, los bienes y las personas. El capital circulaba sin trabas entre países y continentes; el comercio no encontraba grandes obstáculos, aun en países aparentemente proteccionistas, como Estados Unidos y el imperio alemán. Los obstáculos no arancelarios eran escasos, y no había ningún tipo de cuota. Y, sobre todo, las personas se desplazaban libremente. No necesitaban pasaportes. Apenas se discutían cuestiones de ciudadanía. Muchas personas de Asia y Europa dejaron su hogar y se lanzaron en difíciles viajes a través de continentes y océanos, en busca de libertad, seguridad y prosperidad, tres valores estrechamente interrelacionados. Los inmigrantes contribuyeron de manera importante al crecimiento económico de los países que los acogieron. Y en los países de donde habían partido hubo un gran aumento de la productividad al disminuir la población; la migración redujo la pobreza de países como Irlanda y Noruega. Las grandes corrientes de capital, comercio y población estaban vinculadas. Sin los flujos de capital, habría sido imposible construir la infraestructura necesaria —como los ferrocarriles y las ciudades— para recibir a los nuevos inmigrantes; a su vez, la migración creó grandes mercados exteriores para los productos de las industrias mecánicas europeas, así como para los textiles, el vestido, los instrumentos musicales y otros tipos de bienes de consumo.

El mundo integrado de fines del siglo XIX se parece mucho al de hoy: la globalización es tema de acalorado debate. Los economistas que han tratado de encontrar una base satisfactoria para comparar la primera era de globalización con la nuestra se sorprenden ante la semejanza. De hecho, hace 100 años el volumen de flujos de capital era relativamente mayor que hoy.

Sin embargo, desde un comienzo, la integración creciente provocó ansiedad y demandas de control. Se encargó a los bancos centrales —cuya existencia es innecesaria para el uso de un patrón oro— que utilizaran los instrumentos de que disponen (tasas de descuento, reservas) para modificar o prevenir la inestabilidad de los movimientos de capital a corto plazo. Al abrirse las economías, se introdujeron políticas de bienestar social encaminadas a compensar a las personas que hubieran sido perjudicadas por el cambio. Desde los últimos años de la década de los setenta, más y más países impusieron aranceles de protección. En la última década del siglo, se adoptaron actitudes cada vez más hostiles con respecto a la migración, y políticas cada vez más restrictivas.

Entre las dos guerras mundiales, cuando las autoridades intentaron restablecer el patrón oro, observaron que los movimientos de capital a corto plazo eran mucho más inestables que antes de la primera guerra, por varias razones: los graves problemas estructurales causados por el conflicto, la confusión política con respecto a las deudas y reparaciones de guerra, y las incoherencias entre los grandes países en materia de política económica. Las autoridades estimaron que los an-

tiguos mecanismos utilizados para salvaguardar el sistema antes de la guerra podrían aplicarse nuevamente. En consecuencia, se elevaron los aranceles, Estados Unidos encabezó esta tendencia con la ley de 1922 sobre aranceles aduaneros (Fordney-McCumber Tariff Act) y la catastrófica ley de 1930 (Smoot-Hawley Tariff Act). La inmigración se restringió drásticamente. Los bancos centrales multiplicaron sus intervenciones intentando controlar los flujos de capital. Al no lograrse prosperidad con estas medidas (que intensificaron la propensión a la crisis), surgieron enérgicas demandas de intervención más radical.

Ahora todo debía ser nacional, no sólo la mano de obra y los bienes sino también el capital. Keynes describió brillantemente esta tendencia en su ensayo de 1933 sobre la autosuficiencia nacional (“National Self-Sufficiency”).

Incluso en el campo de las finanzas y la actividad empresarial, se estimaba que la integración económica había fracasado. El derrumbe de la economía mundial produjo un alejamiento del mercado. Aun los analistas moderados y pragmáticos, como el Director de la Sección Económica y Financiera de la Sociedad de las Naciones, Sir Arthur Salter, estimaba que el futuro estaba en la reglamentación y los controles. La Iglesia Católica buscó una tercera vía entre capitalismo y socialismo con la encíclica papal de 1931.

La creciente reglamentación y planificación alentaron a los que creían que la función del Estado era “externalizar” los costos del ajuste económico: imponerlos a los que se encontraban fuera de la comunidad nacional. El deber del Estado era proteger a sus ciudadanos y hacer que otras comunidades nacionales sufrieran lo más posible. Por supuesto, esta posición era opuesta al liberalismo económico clásico y su fe en las ganancias mutuas.

La supuesta cura para la crisis del capitalismo resultó mucho peor que la crisis. El alejarse del mercado, yendo hacia los controles, era también una vía hacia la dictadura política. Keynes manifestó su gran temor de que la autosuficiencia nacional fuera acompañada de estupidez doctrinaria, apresuramiento desquiciado e innecesario, intolerancia y crítica asfixiante. Los ejemplos más evidentes de estos vicios podían observarse en Alemania y Rusia, pero la impresión de que la democracia no había logrado satisfacer las necesidades sociales básicas era ampliamente compartida. En febrero de 1940, el escritor francés André Gide —de una posición política muy abierta— observaba en su diario que, después de la guerra, “aunque hayamos ganado, el caos será tal que sólo una firme dictadura podrá sacarnos del pantano”.

Reacciones contra la globalización

La actual reacción contra la globalización proviene de cuatro fuentes principales, entre las cuales se puede establecer un paralelo histórico.

“El libre comercio ha sido rara vez una causa popular. La historia del comercio está llena de decepciones, aun en las últimas décadas, período de notable expansión del comercio mundial”.

• La economía de mercado y el cambio económico son antielitistas. En efecto, se ha vuelto cada vez más insostenible la posición de una arraigada elite que defiende privilegios creados por el control estatal de la actividad económica, característica no sólo de las economías de estilo soviético sino también de muchas sociedades de Asia y América Latina. Estas elites no merecen nuestra simpatía, y no es probable que puedan seguir aferrándose a las doctrinas que les dieron poder. De hecho, su principal esperanza actualmente es actuar fuera de la ley: el fenómeno de la privatización que privilegia a la *nomenklatura*. La amenaza para los Estados que tenían una economía de planificación centralizada no es el retorno del marxismo sino el caos fomentado por la élite.

Hay una analogía precisa entre esta élite y la aristocracia de la Europa preindustrial. En los países donde la aristocracia se limitó a aferrarse a su poder político, como en Francia, fue rápidamente abatida. Pero en los países en que la aristocracia utilizó los restos de su poder político para incorporarse a las nuevas industrias, como en Gran Bretaña y Alemania, el orden social perduró. La única salvación posible para la élite en un período de perturbación política y económica consistió en abandonar su poder político y adquirir poder económico, una enseñanza bien asimilada por los miembros de la *nomenklatura*.

• Más importante aún, durante un período de rápida transformación técnica y económica, a menudo es más fácil ver los perdedores que ver los eventuales ganadores, dado el carácter imprevisible del futuro y la imposibilidad de saber qué tipo de ocupaciones y actividades surgirán y quiénes tendrán éxito en éstas. En consecuencia, siempre existe la posibilidad de que los perdedores se rebelen.

• Es posible que algunos críticos de la globalización quieran ver el derrumbe del proceso de desarrollo basado en la cooperación, que es mutuamente beneficioso, no porque ello los beneficiaría sino porque perjudicaría a otros, que son objeto de odio. Se podría llamar la reacción Zhirinovsky. El extremista ruso Vladimir Zhirinovsky no es tanto un político como un refinado inventor de enfoques aviesos, como el que refleja su declaración: ¿Por qué habríamos de crear sufrimiento para nosotros mismos? Tenemos que crear sufrimiento para otros”. En el pasado, este tipo de reacción ha sido fuente de conflicto y de guerra. Es sorprendente —y tal vez alentador— que estas reacciones sean muy poco frecuentes hoy. Se valora mucho el que la economía mundial no sea un simple juego de suma nula. Aun en el dramático y colorido mundo de la política rusa, Zhirinovsky es considerado un payaso, no un profeta.

• Al producirse hechos inesperados y desagradables, muchos culpan al “sistema” como un todo y comienzan a buscar sistemas alternativos. Es el efecto “cáscara de banana”: resbalamos y maldecimos el mundo entero. Resbalar puede

ser a veces inevitable. Es perfectamente concebible —de hecho, inevitable— que el nuevo consenso económico se vea en peligro ante graves crisis fiscales y financieras. Las economías de mercado son dinámicas pero también son perturbadoras.

Hay, además, un problema político subyacente. Los Estados se ven hoy sujetos a presiones opuestas: por un lado, las presiones en pro de la reducción de impuestos, que favorece la movilidad de los factores de producción, la mano de obra y el capital, y por otro lado, las presiones en pro de un aumento del ingreso adicional con el fin de financiar el gasto tradicional. Desde los años setenta, los mercados internacionales de capital han facilitado el financiamiento de los déficit. Si bien los mercados reaccionan bruscamente ante una política fiscal insostenible, no reaccionan de inmediato al primer indicio de perturbación sino bastante más tarde. En consecuencia, es probable que en un mundo económicamente integrado haya cada vez más situaciones de pánico financiero y bancario, que siempre crean temores y hacen surgir demandas en pro de una interrupción del proceso de liberalización. La medida en que la reacción ante las crisis haga retroceder el proceso dependerá de cómo enfoquemos el problema. Podemos ver las crisis como oportunidades de adaptación. De hecho, para muchas sociedades resulta imposible superar las ineficiencias y reorientar los recursos a usos más productivos sin producir una conmoción en los intereses y conceptos profundamente arraigados.

Aprensión ante el nuevo milenio

Hoy tal vez se comprende en general la necesidad de libre comercio y movimientos de capital sin trabas, pero hay quienes han comenzado a cuestionar la idea, presentando ciertas situaciones especiales como enseñanzas de validez general. Un ejemplo es la situación en que, debido a la existencia de un oligopolio, puede resultar beneficiosa cierta medida de protección comercial. Constituyen otro ejemplo los abundantes estudios publicados desde la crisis asiática sobre los peligros del comportamiento de rebaño y la inestabilidad vinculada a los movimientos de capital a corto plazo.

La turbulencia de mediados de la década de los noventa ha producido mayor escepticismo con respecto a la liberalización. Como en los años treinta, la idea de moda no es la desreglamentación sino los controles. Algunos financistas conocidos, como George Soros, han comenzado a defender los controles de capital. Aun algunos analistas moderados y pragmáticos, como Joseph Stiglitz, Economista en Jefe del Banco Mundial, creen que el futuro está en el control y la reglamentación de los mercados de capital. En Europa y Estados Unidos, los políticos procuran encontrar “una tercera vía”. En sus reflexiones sobre los peligros de las transacciones de capital libres, Paul Krugman, profesor de economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts, sigue los pasos de John Maynard Keynes.



Harold James es profesor de historia moderna en Princeton University y es el autor de varios libros, entre ellos *The International Monetary System Since Bretton Woods* (Nueva York: Oxford University Press y Fondo Monetario Internacional, 1996).

La gran depresión, que puso fin al primer experimento mundial de globalización, fue consecuencia de la vulnerabilidad financiera, suscitada por las propias instituciones creadas como protección contra el impacto de la globalización. En el siglo XIX la globalización fue rápida pero encontró resistencia casi de inmediato. El Estado intervencionista obtuvo gran parte de su legitimidad como consecuencia de la globalización y fue cada vez más un obstáculo a la integración. Fue justamente durante la gran depresión que los que se oponían a la migración sin trabas y al libre movimiento transfronterizo de bienes y capital vieron la oportunidad de dar marcha atrás al reloj. En esa época, y nuevamente hoy, el Estado-nación y sus mecanismos de control deben ofrecer garantías contra las amenazas de la economía mundial. Pero, ¿acaso no es más peligrosa y destructiva la protección que la amenaza?

¿Vivimos en una era en que se intenta utilizar no realmente la gran depresión sino su sombra —el temor de la depresión— como justificación para abandonar el proceso de integración de la economía mundial? De ser así, podríamos llegar

a producir efectivamente una depresión y, por ende, el retroceso total de la liberalización. **F&D**

Referencias bibliográficas:

Keynes, John Maynard, “National Self-Sufficiency”, en *Collected Writings of John Maynard Keynes*, edición a cargo de Donald Moggridge, 1982 (Londres: MacMillan).

Low, Patrick, 1995, *Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy* (Nueva York: Twentieth Century Fund).

Salter, Arthur, 1932, *The Second Effort* (Londres: G. Bell & Sons).

COMENTARIOS DE LOS LECTORES

Le rogamos enviar sus comentarios sobre los artículos o críticas de libros, por correo al Director de *Finanzas & Desarrollo* o por correo electrónico a: **fandd@imf.org**, incluyendo su nombre y dirección y —si le parece adecuado— su filiación profesional. Todas las cartas pueden ser objeto de pequeñas modificaciones por razones de estilo o longitud.