

**Douglas A. IRWIN, *Clashing over commerce. A history of U.S. trade policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2017, 860 pp.**

La política comercial es un factor clave para entender la historia de Estados Unidos. Las disputas «por aproximación» entre el Norte y el Sur, destinadas a eludir el espinoso tema de la esclavitud, tomaron no pocas veces la forma de una confrontación entre plantadores librecambistas y manufactureros proteccionistas. El llamado arancel de las abominaciones (1828-1833) pasó a engrosar la lista de agravios de los sureños, cuyo fallido y sangriento intento de secesión (1861-1865) abrió paso a una era de dominio proteccionista justificado en la necesidad de preservar de la competencia extranjera las nacientes industrias del noreste y el medio oeste. Excepción hecha del período de dominio demócrata coincidente con la presidencia de Woodrow Wilson y la Primera Guerra Mundial (1913-1921), los aranceles se mantuvieron en unos niveles más altos de lo que justificaba el liderazgo de Estados Unidos en sectores clave —petróleo, electricidad, comunicaciones—, así como su transformación en una economía netamente exportadora, de cuyas políticas mercantiles y monetarias dependía en buena medida la estabilidad del sistema financiero internacional. El país alcanzó la categoría de gran potencia mucho antes de estar dispuesto a asumir los compromisos propios de su posición, que implicaban alteraciones legales e institucionales, de las que la política comercial resultó a la vez símbolo y avanzadilla. Irónicamente, los cimientos de la estrategia mercantil americana durante la Guerra Fría se echaron en la fase más «aislacionista» del New Deal, con la aprobación de la emblemática Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934. Esta contribuyó a engrosar las prerrogativas de la llamada Presidencial Imperial, que otorgaba al jefe del Ejecutivo poderes discrecionales para negociar, sin contar con el Congreso, acuerdos bilaterales basados en rebajas arancelarias significativas y extensibles a un amplio cupo de países. Desde la simbólica conferencia de Bretton Woods (1944), el liderazgo estadounidense se ha identificado con la disminución de barreras comerciales preconizada ya en el segundo de los catorce puntos de Wilson (1918) y traducidas en un descenso del 29% al 5% en la tasa impositiva del conjunto de mercancías sometidas a gravamen entre 1945 y 2016. Pero nunca ha desaparecido la tentación de achacar los malos tiempos al excesivo grado de aperturismo, a la que han sucumbido Franklin D. Roosevelt —que en 1933 habló de «poner primero lo primero»—, Richard Nixon —que basó su Nixon Shock de 1971 en la necesidad de atajar los manejos de «los especuladores internacio-

nales de divisas»— o el propio Donald J. Trump —, que prometió en 2017 que la «protección conducirá a una mayor prosperidad y fuerza».

Pese a su relevancia, el devenir de la política comercial estadounidense no ha suscitado una amplia producción académica. Su primer estudioso fue Frank W. Taussig, que utilizó su cátedra de Harvard como altavoz de sus propias opiniones, y que en 1883 escribió que hacía «mucho que pasó el tiempo en que el argumento de las industrias nacientes podía considerarse como el pilar del sistema proteccionista en Estados Unidos» (Taussig, 1884, p. 72). La defensa de una mayor liberalización estructuró su *Historia Arancelaria de los Estados Unidos*, que conoció ocho ediciones entre 1881 y 1931 y que todavía hoy se sigue utilizando como manual de referencia, a pesar de su carácter a medio camino entre la crónica política y el análisis prolijo de los productos sometidos a variación tarifaria. Taussig personalizó igualmente la idea de un «arancel científico», que protegiera la política comercial de los intereses partidistas y se sustentase sobre unos principios claros y mensurables, establecidos y administrados por expertos —él mismo llegó a presidir, entre 1917 y 1919, la Comisión Arancelaria de Estados Unidos—. Las décadas de 1920 y 1930 fueron especialmente favorables a trabajos académicos extensos sobre los avatares de la política mercantil (McClure, 1924; Jones, 1934; Tasca, 1938), caracterizados por su inmediatez, así como por la intención de influir en las decisiones del momento. Salvo excepciones (Kelly, 1963), hubo que esperar hasta la década de 1990 para que se volviera a despertar el interés de historiadores, politólogos y economistas por los avatares arancelarios del pasado, sin que por ello coincidieran sus intereses e intenciones. Entre los primeros, Alfred E. Eckes y Thomas W. Zeiler publicaron dos obras de conjunto, con la intención de arremeter contra la dinámica aperturista inaugurada en los años treinta, a la que acusan de haber ignorado sistemáticamente los intereses de las clases medias y trabajadoras (Eckes, 1995; Eckes y Zeiler, 2003; Zeiler, 2013). En el ámbito de la ciencia política, Judith Goldstein (1993) utilizó la pervivencia del lenguaje proteccionista para advertir precisamente contra el excesivo peso que tienen en el debate público ideas antiguas y preconcebidas. Y desde la economía, Barry Eichengreen y Douglas Irwin llevan varios años aplicando técnicas econométricas para desmentir precisamente algunos de los tópicos más difundidos acerca de las políticas comerciales (...). Ambos han trabajado bajo los auspicios del National Bureau of Economic Research (NBER), que ha apadrinado obras clave, desde la historia monetaria de Friedman hasta el estudio del propio Eichengreen sobre el patrón-oro, y que también ha auspiciado el último trabajo de Irwin.

Con *Clashing over commerce*, Taussig ha encontrado, más de ochenta años después de la última edición de su *Historia*, un más que digno y necesario sucesor. La cronología de la obra de Irwin no es excesivamente innovadora, pero la manera de presentarla dice mucho a favor de su vocación didáctica. El texto se estructura en tres partes, caracterizadas cada una de ellas por el predominio de una R: Recaudación —*Revenue*— (1763-1865), Restricción —*Restriction*— (1865-1932) y Reciprocidad —*Reciprocity*— (1932-2017). Cada uno de los trece capítulos sigue, además, una estructura similar, que trata de aunar la perspectiva tradicional de los historiadores con la de los economistas. Comienzan presentando los debates previos a cada uno de los cambios arancelarios,

concentrándose fundamentalmente en la labor del Congreso, pero con un grado de exhaustividad y concisión desconocido hasta ahora; Irwin resume excelentemente los puntos principales de las polémicas y ahorra a los lectores la necesidad de recurrir para cada período, como venía ocurriendo, a una docena de trabajos diferentes. Posteriormente, el autor contrasta las discusiones con los datos macroeconómicos disponibles, de una forma parecida a como hizo en su anterior libro, *Peddling Protectionism* (2011), para negar que el arancel Smoot-Hawley fuera responsable directo del agravamiento de la Gran Depresión.

Del contraste entre disputas y números se extraen una serie de patrones que permean todos los capítulos. Su lectura produce la impresión de que los razonamientos esgrimidos por los distintos grupos de interés han tendido a tener poca conexión con la realidad de los datos. Los republicano-demócratas de la primera época, teóricos defensores del librecambio y de un arancel con fines exclusivamente recaudatorios —recuérdese que, todavía en 1900, las aduanas proveían el 41% del presupuesto federal—, fueron realmente los responsables del surgimiento de un *lobby* manufacturero primigenio, surgido de la sustitución de importaciones provocada por el embargo sobre el comercio exterior decretado por Jefferson en 1808 y luego por la decisión de Madison de ir a la guerra contra Inglaterra en 1812. Tras la contienda civil y la recuperación económica subsiguiente, los aranceles perdieron su justificación recaudatoria —primero por la serie de superávit presupuestario previa a 1893 y, tras 1913, por la aprobación de la enmienda constitucional que permitió imponer un impuesto sobre la renta— y se sustentaron en la convicción de que ayudaban a mantener los niveles de empleo y los altos salarios comparativos que se disfrutaban en Estados Unidos. Sin embargo, las cifras parecen avalar que el desarrollo industrial y la bonanza laboral se beneficiaron poco de las trabas a la importación, bien porque se concentraban en sectores no protegidos, bien por el escaso peso del sector exterior en el conjunto de la economía americana. Irwin arremete también contra la creencia que vincula los aranceles con las crisis económicas, ya sea porque los sectores afectados tienden a culpar a la competencia exterior —como hicieron los representantes de los agricultores en la década de 1920—, ya sea porque se les responsabiliza de agravar la situación —como ocurrió con la tarifa Smoot-Hawley—. Ya en plena era de la reciprocidad —convertida en política oficial en 1934— se ha tendido a asociar desempleo con apertura comercial, sin advertir que el paro es más consecuencia de los avances tecnológicos que de una disminución de la producción manufacturera estadounidense que no ha llegado a producirse. Los desacuerdos en torno a las raíces de los problemas asociados con la globalización parecen haber conducido, recientemente, a un callejón sin salida: «Según aumentaba la polarización política y económica del país, la política comercial de Estados Unidos se tornó más polémica que en ningún otro momento posterior a la Segunda Guerra Mundial» (p. 623).

Irwin subraya también que, pese a la marejada de los debates públicos —que de hecho da título al libro—, las políticas comerciales han sido llamativamente estables. De hecho, pasar de la era de la recaudación a la de la restricción costó una guerra civil, y hacerlo de esta a la de la reciprocidad hizo necesaria una gran depresión seguida de un enfrentamiento global. Esta persistencia remite, por una parte, al entramado

institucional de Estados Unidos: mientras la iniciativa de las políticas comerciales permaneció en el Congreso, la intrincada maraña de intereses en conflicto hizo improbable cualquier golpe de timón; y cuando pasó al presidente, este se vio prácticamente impedido de hacer otra cosa que no fueran ulteriores rebajas arancelarias. Por otra parte, la opinión pública ha tendido a actuar de barrera contra los cambios: la reciprocidad solo acabó de cuajar con el consenso en torno al liderazgo mundial estadounidense que vino de la mano de la Guerra Fría, y que consideró la apertura comercial como un factor clave en la seguridad de Estados Unidos. De la misma forma, cuando la conexión entre esta y los compromisos exteriores no ha estado tan clara, no han tardado en resurgir los impulsos proteccionistas: así se vio durante la distensión de los setenta y, de forma más clara, después de la caída del Muro. Es en este apartado donde los empeños de Irwin por manifestar que los datos desmienten las ideas alcanzan su punto más débil. Por el libro parece discurrir una especie de visión teleológica que convierte la apertura comercial en un desenlace inevitable, de manera similar a como Thomas Friedman considera que la tecnología hace de la globalización algo imparable. Pero lo cierto es que la reciprocidad triunfó no tanto por el peso de los análisis econométricos, cuanto por la convicción —errónea si se quiere— de que el retraimiento de los años treinta había conducido al *crack* del 29. Y la ausencia de respuestas nacionalistas inmediatas a la crisis financiera de 2008 tuvo que ver al mismo tiempo con los cambios estructurales que apunta el autor y con el convencimiento de que no podía repetirse el error cometido por Roosevelt en 1933, cuando cerró la puerta a medidas anticrisis pactadas con la comunidad internacional.

Irwin avanza argumentos tremendamente convincentes, y con ellos ha forjado una obra de consulta imprescindible para cualquier interesado en la política comercial estadounidense desde una perspectiva histórica. Pero el libro no va a cerrar las fisuras abiertas tradicionalmente entre los historiadores —volcados en el estudio de las ideas que sustentan las decisiones políticas— y los economistas —determinados a contrarrestar con datos el peso de los debates—. El autor se ha dejado llevar por su oficio y no ha logrado un equilibrio entre los dos platillos, aunque por primera vez —y esto no es poco— ha puesto ambas perspectivas a la par en un solo trabajo.

JOSÉ ANTONIO MONTERO JIMÉNEZ  
Universidad Complutense de Madrid

## Bibliografía

- TAUSSIG, Frank W. (1884): *The protection of young industries as applied in the United States. A study in economic history*, Nueva York, G. P. Putnam's Sons.
- MCCLURE, Wallace (1924): *A new American commercial policy as evidenced by Section 317 of the Tariff Act of 1922*, Nueva York, Columbia University Press.
- JONES, Joseph R. (1934): *Tariff retaliation: Repercussions of the Hawley-Smoot Tariff*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.

- TASCA, Henry J. (1938): *The reciprocal trade policy of the United States*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- KELLY, William B, ed. (1963): *Studies in United States commercial policy*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- ECKES, Alfred E. (1995): *Opening America's market. U.S. foreign trade policy since 1776*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- ECKES, Alfred E. y ZEILER, Thomas W. (2003): *Globalization and the American century*, Nueva York, Cambridge University Press.
- ZEILER, Thomas W. (2013): "Requiem for the common man: Class, the Nixon economic shock, and the perils of globalization", *Diplomatic History* 37:1, pp. 1-23.