

# MERCANTILISMO Y NEO-MERCANTILISMO EN LA HISTORIA ECONOMICA DE AMERICA

ALFREDO LAGUNILLA IÑÁRRITU

Ciudad Trujillo

## I

**N**O fué España sino Portugal —dice Haring— la nación iniciadora de la política mercantilista que podríamos llamar clásica, allá por los días en que Portugal ocupaba sus Indias Orientales y establecía un sistema de puerta cerrada comercial entre sus nuevas colonias y la metrópoli.

Cuando España comenzó, a su vez, a poblar sus Indias Occidentales, puso en práctica un régimen comercial restrictivo de parecida especie al de los portugueses. No aplicó ideas sistemáticas propiamente dichas al régimen que establecía para el comercio con sus Indias. Su línea de acción fué oportunista y hasta cierto punto varió el grado del monopolio comercial establecido y el índice de prohibiciones sobre industrias que comenzaban a aclimatarse en los territorios de este hemisferio y que eran concurrentes con otras establecidas en España. No podía responder a conceptos sistemáticos la doctrina que los mismos virreyes, encargados de aplicar las disposiciones emanadas de España, acataban pero no siempre cumplían en lo referente a la expresa prohibición de plantar vides en el Perú y a trabas sobre industrias textiles en México. Los principios acerca de comercio ilícito de extranjeros, preconizados por Isabel la Católica, y las estipulaciones del tratado de Utrecht (1713) a favor de los ingleses en la trata de negros, revelan hasta qué punto fué contradictoria la política seguida por el monopolio.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

El estatuto colonial fué, como se sabe, la auténtica cesta de mimbre para coger agua: el contrabando, el bloqueo marítimo, las patentes y concesiones comerciales y de navegación concedidos por la Corona de Castilla a banqueros y traficantes no españoles, a los cuales se les había pedido dinero para hacer la guerra a Europa, hicieron del mercantilismo español un fracaso cuyas consecuencias han venido pesando sobre la vida de España hasta la época contemporánea. El oro no pudo ser acumulado, la autarquía imperial resultó un mito y las industrias españolas quedaron arrasadas.

El monopolio español en Indias no era en el siglo xvi sino una derivación del concepto de propiedad realenga extendido a los territorios de las Indias conquistadas; pero este fundamento se deshizo poco a poco en colonismo. En el siglo xviii las Américas eran propiedad de una aristocracia territorial, aliada a los comerciantes de los consulados, ligados éstos a la aristocracia sevillana. A su vez, los beneficios del colonismo, mediante Sevilla y Cádiz se extendían a poderosos intereses de banqueros y traficantes italianos, franceses, flamencos e ingleses. El resultado de esta transformación contribuyó a que los inmensos beneficios del privilegio mercantilista cayeran en la bolsa de ciertos intereses privados, dando al traste con la monarquía absoluta y con la vida económica popular de España, todo a un mismo tiempo.

El mercantilismo inglés, sin contar otros ejemplos, se inició como puro colonismo, por oposición al español. Sin virreyes ni Audiencias, los nuevos territorios se entregaban a la avidez de las grandes compañías mercantiles, o a la iniciativa de emigrantes desarraigados de la madre patria. Este método, que con el andar del tiempo se modificó profundamente, tuvo, sin embargo, un éxito completo, a pesar de presentar un aspecto de dominación mercantil más acusado. Mientras el mercantilismo español fracasaba, el inglés triunfaba en toda la línea. Desde el Tratado de Meunthem en 1703 la acumulación de oro abría para Inglaterra las puertas a las grandes reformas monetarias y bancarias modernas. El mercantilismo espa-

## MERCANTILISMO Y NEOMERCANTILISMO

ñol luchaba en la segunda mitad del siglo xvii con la escasez de barcos para el tráfico con las colonias de América y el mercantilismo inglés vencía a Holanda proclamando que “el comercio sigue a la bandera”, haciendo bueno este lema a causa de la actividad creciente de sus astilleros. Y Mun († 1641), teórico del mercantilismo inglés, podía sostener que una gran parte de las primeras materias importadas de Oriente por la “East India Company” eran reexportadas luego al continente europeo en forma de mercancías elaboradas. Esta capacidad de reexportación era la que permitía saldar la balanza comercial en forma que el oro entrara como saldo de cuentas exteriores, permitiendo ello estabilizar el signo monetario inglés. De esta manera, el mercantilismo inglés se transformaba en economía liberal y la monarquía absoluta de los Tudores en la república coronada de los Estuardos.

Se dió la paradoja de que los españoles se hayan tenido que avergonzar de su mercantilismo mientras Hume, Adam Smith y otros teóricos ingleses, partidarios del comercio libre internacional, demostraban que era absurdo continuar con una práctica comercial que, sin embargo, a ellos les había dado un éxito sin precedentes. Y así se escribe la historia. Cuando Pitt comenzó a echar al suelo las restricciones sobre granos, la balanza comercial exterior de Inglaterra permitía quitar las muletas a la economía agrícola medieval de aquel país. La injusticia en las apreciaciones del mercantilismo han sido numerosas por parte de los países triunfantes europeos, pues no siempre se ha acentuado ni reconocido el hecho de que las grandes monarquías absolutas que no tuvieron éxito en su política mercantilista tampoco pudieron desenvolver sus instituciones políticas hacia un régimen de libertad comercial estabilizada.

## II

Ahora bien, aun a riesgo de generalizar demasiado, conviene señalar cuanto vino a ponerse de manifiesto tan pronto como

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

en 1766 (abolición del puerto único para el comercio con América) y después de 1797 (abolición de las últimas trabas del mercantilismo) todo el sistema colonial español en América quedó definitivamente superado.

¿Por qué las regiones americanas principalmente mineras conquistan la independencia política más lentamente que las regiones dedicadas a la economía ganadera, y también algo el cultivo agrícola? Ejemplos destacados son Venezuela y las regiones del Plata, los cuales, con vida poco próspera a través del siglo xvii y comienzos del xviii, hasta el punto de que su poblamiento tropieza con dificultades poderosas, sin embargo, despiertan a la inquietud de la independencia con un ardor que parecía estar predestinado al rico Alto Perú y a México, baluartes de la minería. ¿Hay paradoja en ello? No, pues el hecho se fundamenta y se aclara cuando consideramos que el comercio libre y el derecho a buscar mercados sin restricciones es mucho más imperioso, desde el punto de vista de su economía, para las regiones agropecuarias que para las regiones mineras. Argentina y Venezuela adquieren su independencia en 1810 y 1811, mientras regiones mineras como México y Perú sólo "definen" su independencia política en 1823 y 1824 respectivamente. Y aun entre México y Perú existe la diferencia siguiente: México, que además de minero es cerealista, se lanza a la independencia muy temprano y con acusado calor social (Morelos), pero pugna entre la autonomía y el imperio (Iturbide) y sólo en 1823 la causa independiente se afianza de una manera incuestionable para los propios mexicanos. Y no basta arguir que Perú estaba bien guardado por la burocracia española y el Plata no lo estaba, pues la independencia fué también empresa de españoles. Es más creíble, por tanto, que intensos estados de interés directo en el comercio libre hicieron lo decisivo en la lucha por la emancipación.

¿Todo ello es un hecho fortuito? Nada de eso. En el fondo quizá la balanza exterior del monopolio español era más favorable a las regiones mineras y más desfavorable a las agrícolas. Aquéllas

## MERCANTILISMO Y NEOMERCANTILISMO

pagaban el déficit de su balanza comercial con una fuente de oro y plata, los cuales no se extraían de acervos penosamente acumulados por una balanza comercial con superávit, sino de minas vírgenes laboradas por el trabajo servil. Entretanto, la carestía enorme de las importaciones debía ser salvada en las regiones mejor dotadas en el orden agrícola mediante la exportación de productos de valor escaso y que tropezaban con la concurrencia de otros artículos similares en el mercado internacional. Imagínese el precio de artículos fabricados en el siglo xvii en los Países Bajos o en Inglaterra, etc., los cuales deben pasar por Cádiz, deben después soportar el régimen costosísimo de convoyes trasatlánticos, han de ser transbordados al Pacífico, importados en el Perú y de aquí llevados por tierra a las regiones del Plata para su definitivo consumo. ¿Cuál no sería el ansia de estas regiones del Plata por lograr su incorporación al mercado libre? ¿Por qué el Consulado del Perú ha de tener el mismo interés en este mercado libre?

A partir de 1777 los precios bajan en Buenos Aires, el comercio de exportación libre se extiende prodigiosamente, aquella colonia comienza a poblarse rápidamente, pero el peso fuerte acuñado en México y Perú (célebres Cecas de América española) huye hacia Europa... Y cuando la independencia de toda América queda consagrada, el régimen del papel moneda inconvertible se extiende a ráfagas por todas partes del antes emporio monetario americano. ¿Es que el comercio libre ha dado la ansiada estabilidad económica a los nuevos países? Es evidente que no. Los precios de las importaciones han bajado pero el oro se ha ido tras estas mismas importaciones.

El equilibrio interno de los países americanos durante el siglo xix está íntimamente relacionado con la prosperidad o ruina de sus balanzas comerciales y de pagos *vis-à-vis* los mercados europeos. Por ejemplo, el historiador Pereyra cuenta sesenta años de luchas civiles en la Argentina. Estas luchas civiles se libran alrededor de la prosperidad de la Aduana de Buenos Aires, y de sus clases de ex-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

portadores y comerciantes progresistas frente a los intereses de los productores en el interior de las provincias. Quizás federalismo y unitarismo hayan formado parte de un hecho fatal: Buenos Aires concentraba el comercio exterior de la Argentina. Sólo 1865, año de los ferrocarriles, acaba por dar estabilidad a la campaña frente a los intereses de los exportadores, y la moneda de explotación y la moneda de exportación (el exportador manejaba monedas europeas) consiguen estabilizar sus respectivos cambios hasta entonces dispares.

La tragedia de regiones mineras y regiones agropecuarias, sobre la base del comercio libre, sigue en pie a través del siglo XIX. La Argentina y el Uruguay consiguen poblarse con una rapidez y constancia que no alcanzan de igual manera las regiones que más dependen de su economía minera. El propio Perú, a pesar de haber encontrado en el guano un nuevo Potosí, experimenta guerras civiles que sólo se aquietan en el siglo XX. Por lo que respecta a Bolivia su estancamiento económico a través del siglo pasado es un hecho correlativo a la dificultad de adaptación al mercado libre de los países únicamente mineros. En cuanto a México, país al mismo tiempo minero y agrícola, es, sin embargo, la minería la que pesa sobre su balanza exterior, y de ahí los momentos difíciles que experimenta su política interior a través del siglo pasado y comienzos del presente —excepto la paz impuesta de Porfirio Díaz— hasta que la constitución actual organiza el país a base de la revolución agraria y de la nacionalización de las explotaciones petrolíferas.

La liquidación del mercantilismo colonial español en América durante el siglo XIX pone de relieve, por último, cual es la indefensión de la propiedad privada en países que han perdido su antigua buena circulación monetaria, signo éste de positiva balanza comercial exterior. Las grandes monedas europeas realizan una penetración en América cuya historia es de todos conocida. Una buena parte de las propiedades mineras y de otro orden pasó a manos de países dueños de una acumulación capitalista preponderante.

## III

En Europa, la saturación de especies amonedables a fines del siglo XVIII —por lo menos para las necesidades monetarias anteriores a la revolución industrial— propició la existencia de una gran economía monetaria mundial, después del eclipse de la economía primitiva medieval, y explica la imposibilidad de mantener el sistema mercantilista en el mundo, cualquiera que sea la bandera que represente dicho mercantilismo clásico.

Pero he aquí que, a la vuelta de más o menos un siglo y cuarto de comercio internacional libre o semi-libre, el mundo se halla de vuelta casi repentinamente (esto es al menos lo que a primera vista parece) a las instituciones de derecho público restrictivas del mercado comercial.

¿Qué ha ocurrido? ¿Mercantilismo otra vez? No lo llamaremos mercantilismo puro o clásico, pero lo designaremos como “neomercantilismo”, de acuerdo con la opinión de destacados comentaristas contemporáneos.

En realidad el oro ha retornado a América —a una parte de América— como en los tiempos de Roma el oro retornó a Oriente. Todavía nos resistimos a creerlo y nos extraña tan grande paradoja como es ésta del retorno del mercantilismo, pero la institución básica del mercado libre internacional, que es el patrón oro, ha periclitado y las balanzas exteriores de muchos países, faltos de esta válvula del patrón oro, han retornado a la defensa de sus disminuídas coberturas monetarias, y aun han formado conatos de economías no monetarias.

Aunque la experiencia de este fenómeno está en su período creciente, parece, no obstante, que entre el modelo clásico y el actual existen diferencias profundas, si bien no excluyen la existencia de “constantes” históricas entre uno y otro sistema mercantil.

Por ejemplo, parece que el mercantilismo clásico fué una consecuencia natural de una fase de crecimiento y desarrollo eco-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

nómico, a causa del nacimiento de inmensos mercados nuevos y de la aportación a Europa, excepcionalmente bien dotada de un campesinado homogéneo, de especies amonedables, con las consecuencias a que ya nos hemos referido antes. En cambio, el neomercantilismo actual parece ser un producto de regresión en la economía del mercado libre, y de un esfuerzo de reajustamiento de la misma economía en busca de un nuevo mercado libre, si para ello consigue evitar los defectos que acabamos de señalar respecto de los países emancipados políticamente, pero no siempre libres desde el punto de vista económico.

### IV

Aunque el actual neomercantilismo no adquiere su fisonomía propia sino en los años de la postguerra (de 1921 a 1931), cuando cierto número de países europeos como Austria, Alemania, Italia, etc., suspenden sus pagos internacionales, sin embargo, la crisis de las balanzas exteriores era ya muy profunda en el tiempo. En realidad el auténtico mercado libre no había existido más que transitoriamente dentro del mecanismo del comercio internacional, pues el proteccionismo, por un lado, y la cláusula de nación más favorecida, por otro, aparte de verdaderas concesiones en el área de los sistemas coloniales vigentes, rendían precaria la existencia real de dicho mercado libre internacional. Alemania y Norteamérica no preconizaron nunca este mercado libre si no es para su exportación. En resumidas cuentas, desde finales del siglo pasado una onda larga de depresión agrícola se dejaba sentir, de la cual mucho saben los países hispanoamericanos, onda que no vino a estallar sino en la postguerra pasada, porque la otra gran guerra revitalizó sólo en forma transitoria mercados agrícolas que compraban caro y vendían cada vez más barato.

La inflación del crédito y las leyes ultraproteccionistas de Norteamérica (política de Hoover) y de Francia y otros países hicieron



## BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION

el resto para desnaturalizar todas las esencias del mercado libre internacional, en un mundo donde las balanzas exteriores se hallaban en franca quiebra, tanto si se cuenta las que sufrían terrible déficit como las que gozaban de excepcional superávit y acaparaban el oro mundial.

Una nube de medidas mercantilistas tenía que convertirse en lluvia de disposiciones sobre el mercado comercial. Pero este neomercantilismo ya no era un sistema empírico como lo fué el español en América, sino todo un régimen perfectamente coordinado tanto para el mercado exterior como también para el interior.

Claro es que no en todas partes las medidas del neomercantilismo moderno son de la misma profundidad y poder restrictivo, aunque en todas partes la articulación de los principios adoptados sea de suma perfección y eficacia. A grandes rasgos, dentro de él podemos distinguir dos posiciones, una moderada y otra extremista, representada la segunda por buen número de países europeos, y a la cabeza de ellos Italia, Alemania y Japón.

Como se sabe, el neomercantilismo extremista tiende a la llamada "autarquía". Durante la otra gran guerra, los países que se encontraron bloqueados en el conflicto echaron los cimientos de esta posición extrema autárquica. La cosa se propagó después a otros países que no habían estado aislados en aquel conflicto.

Para alcanzar la autarquía, países como Italia y Alemania han controlado naturalmente el comercio exterior, implantado el monopolio del comercio de importación para artículos agrícolas deficitarios, han intervenido rígidamente los cambios y la disposición de divisas, emitido algunas de las llamadas "monedas crédito" y otros sucedáneos del cambio internacional; han acordado *clearings* que en el fondo no son más que trueques con cláusulas de reembolso sobre atrasos, cuando estos atrasos existen; han impulsado la producción de sucedáneos (lana artificial, gasolina sintética) cuyo costo de producción no siempre es conveniente; por último, como coronamiento de la política hacia la autarquía han realizado la inter-

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

vención directa sobre el mecanismo de los precios interiores con dos finalidades principales: evitar la inflación de precios y salarios y extraer masas enormes de ahorro obligatorio con cuyo recurso hacer la guerra de las armas buscando un cliente para sus grandes industrias que de otra manera hoy habrían llegado al colapso y al paro.

Por lo que respecta al ala moderada del mercantilismo nuevo tal como se practica en la América Central y del Sur, diremos que sus modalidades principales son como sigue: intervención sobre la superproducción agropecuaria para evitar el efecto de la fluctuación del ciclo, política seguida con éxito variable, y que comprende el almacenamiento de las especies sobrantes (maíz en la Argentina) o la destrucción de una parte de éstas (café del Brasil), o la creación de *pools* de productores con vistas a la pignoración de las especies sobrantes (trigo en el Canadá, algodón en Norteamérica).<sup>1</sup> El ala moderada del neomercantilismo, en su política de la balanza exterior, restringe también, por medio de ordenanzas gubernamentales, la superficie de cultivo de determinados artículos o crea bancos especiales para impulsar el cultivo de artículos de importación; extiende a mercados de segundo orden la cláusula de nación más favorecida y contingenta los productos de importación a las capacidades de compra de los países en los cuales compra sus importaciones; refuerza su política de adquisición de empréstitos exteriores con vistas a estabilizar el cambio...

En síntesis, diremos que el ala extremista del neomercantilismo moderno intenta nada menos que llegar a la estructura misma de la economía capitalista, modificando esta estructura en todo cuanto se refiere al mercado libre y no en cuanto al derecho de propiedad, ideal utópico y contradictorio con las esencias del viejo librecambismo. En cambio, el neomercantilismo moderado, tal como se

<sup>1</sup> Nótese que tanto los países europeos como los americanos intentan, por el mismo tiempo, revalorizar a toda costa los productos agrícolas, si bien el sistema de revalorización no es el mismo, pues Europa es deficitaria y América no lo es.

## MERCANTILISMO Y NEOMERCANTILISMO

practica en América, no aspira sino a defenderse contra la autarquía en espera de tiempos mejores para la reorganización del futuro mercado internacional.

### V

Aventurado es hacer cualquier pronóstico sobre el proceso que seguirá el neomercantilismo mundial y, sobre todo, el adoptado por Hispanoamérica. Sin embargo, parece seguro el siguiente hecho: los países mineros americanos van a salir mejor parados que los agrícolas dentro de este imperio de retriicciones actual, sin duda porque el neomercantilismo es producto de la insuficiencia de la coordinación agrícola mundial. Y aun parece seguro este otro hecho: el neomercantilismo traerá como consecuencia una revitalización de los sistemas monetarios latinoamericanos (también como en el mercantilismo clásico de la colonia).

Pero si es aventurado hoy determinar, en pleno desarrollo de la economía de guerra mundial, ni siquiera como hipótesis científica, los resultados positivos para América de la actual política de defensa de la balanza comercial, en cambio, sí es posible proclamar sin ambages ni cortapisas que la salud del mundo futuro radica en la vuelta y *perfección* del mercado libre, tanto para el comercio como para la inversión. Y ello por la misma razón de que la paz es superior a la guerra como ideal permanente, hasta cuando existan guerras justificadas también en lo transitorio.

Pero ningún reajuste verdadero podrá volver al mundo del futuro si los llamados a dictar la paz no piensan sobre las causas originales de la actual contienda, a saber: proteccionismo desmedido por parte de los grandes países industriales, insuficiencia —¡nunca abolición!— del patrón oro; e insuficiencia de los países agrícolas para realizar inversiones a largo plazo por un procedimiento propio a ellos.