

## EL PROTECCIONISMO DE FIN DE SIGLO

### *Protectionism at the Turn of the Century*

Marcela SABATÉ SORT

*Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza, Gran Vía, 4, 50005 Zaragoza*

Biblid [(1999) 17; 105-132]

**RESUMEN:** Dentro del análisis de la política comercial de la Europa continental, este trabajo profundiza en la reacción proteccionista que, contrastando con la apertura anterior, caracteriza el final del siglo XIX y los primeros años del XX, justo hasta el comienzo de la Gran Guerra. Para ello indaga en los factores, especialmente las consecuencias de la "Gran Depresión", que provocan este cambio, en las políticas comerciales de los principales países europeos ante la crisis y en los niveles de protección establecidos. Unas reflexiones finales sobre el común movimiento de elevación arancelaria que preside la evolución de las políticas comerciales del continente en esta etapa y el diverso grado de protección decidido, permiten definir con exactitud la reacción proteccionista realmente acometida.

*Palabras Clave:* Política comercial, Proteccionismo, Crisis económica, Estado, Fin de siglo.

**ABSTRACT:** Within the analysis of the commercial policy of continental Europe, this study delves deeper into the protectionist reaction which, in contrast with the former openness, characterised the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth, right up until the beginning of the Great War. It inquires into the factors that provoked this change, especially the consequences of the Great Depression, and into the commercial policies of the main European countries in the face of this crisis, as well as the levels of protection established. Some final reflections on the common movement to raise tariffs which presided the evolution of the continent's commercial policies during this stage and the diverse degree of protection decided on make it possible to precisely define the protectionist action really undertaken.

*Key Words:* Commercial Policy, Protectionism, Economic Crisis, State, Turn of the Century.

En materia de política comercial, la reacción proteccionista de la Europa continental domina el fin de siglo decimonónico. El año clave es 1879, cuando tras dos decenios de continua, ostensible y generalizada apertura al exterior, el nuevo arancel alemán invierte la tendencia. A partir de ese momento, y hasta el estallido de la Gran Guerra, no dejan de sucederse las elevaciones de aranceles. Las razones de este compartido cambio de estrategia dan contenido al primer punto de nuestra exposición. Se trata de presentar los factores que deciden a los responsables políticos de la época a virar el régimen arancelario hacia un rumbo proteccionista. En este sentido, los términos en que se plantea y vive la llamada “Gran Depresión” (1873-1896), fueron como veremos decisivos. De la respuesta de política comercial de los principales países europeos ante la crisis nos ocuparemos en un segundo apartado, especialmente dirigido a resaltar el juego de intereses nacionales que apoyan en cada país la dinámica de intervención. La tercera y última sección reflexiona acerca de los niveles de protección finalmente erigidos.

#### I. FACTORES DE CAMBIO

Un modo siempre ilustrativo de exponer las causas de una reacción —aquí la reacción proteccionista de fines del XIX—, es contraponerlas a las que previamente impulsaron la acción; en este caso, las que impulsaron el triunfo de las ideas librecambistas sobre la política comercial británica en la primera mitad de siglo, y su posterior propagación por el continente. En cuanto a las razones del movimiento aperturista que vive Gran Bretaña desde el fin de las guerras napoleónicas, no hay necesidad de extenderse demasiado. La revolución técnica británica de fines del XVIII y principios del XIX, el incremento en la producción de manufacturas que trajo consigo y el cambio en el reparto de fuerza entre intereses nacionales, convirtieron en “natural, naturalísima la tendencia librecambista de comerciantes e industriales”; de hecho, “a la larga la reforma liberal era inevitable” en Gran Bretaña<sup>1</sup>.

El motivo de la ineludibilidad, en efecto, no fue otro que la preeminencia entonces adquirida por los intereses manufactureros, partidarios del librecambio, sobre los agrarios, defensores de la protección. Un dato basta para hacerse idea: si la contribución del sector agrícola al Producto Nacional Bruto británico, era un 70 por 100 más de lo que la manufactura aportaba en 1810, ya en 1840 los términos de la relación se han invertido, y la manufactura aporta un 60 por 100 más<sup>2</sup>. En esta clave deben interpretarse las medidas aperturistas que siguen a las guerras napoleónicas: desde la rebaja de los derechos de importación de materias primas (1822) —que busca el abaratamiento de costes en el proceso de producción, reduciendo los de sus inputs—, hasta las peleadas reducciones sobre las entradas de granos

1. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 393.

2. BAIROCH (1989), p. 13.

(en 1842 y 1846) —que pretenden el mismo abaratamiento, permitiendo la importación de cereales más baratos y el consiguiente recorte salarial<sup>3</sup>.

Era pues más que razonable que la política comercial británica, bajo el influjo de su pujante industria, se plegara a la doctrina del librecombio. La libre entrada de productos extranjeros en la Isla incrementaba la competitividad de los suyos, en un momento, por otra parte, en que dada su posición de liderazgo mundial, ninguna manufactura extranjera podía aprovechar la ausencia de barreras arancelarias para perjudicar a la producción autóctona. Así las cosas, se entiende perfectamente el papel de Gran Bretaña como adalid de la causa librecambista a mediados del XIX, cuando el librecombio no supone ninguna amenaza para su industria, antes al contrario, el librecombio, extendido al resto de países europeos, en cuanto ayude a expandir sus exportaciones, puede reportarle pingües beneficios<sup>4</sup>. De ahí el interés británico en la labor de propaganda aperturista que se desarrolla en el continente en las décadas centrales del siglo. La opinión en favor del librecombio se difunde entonces por toda Europa, en un movimiento, por lo demás, en absoluto ajeno a los éxitos económicos que a su amparo estaba cosechando Gran Bretaña<sup>5</sup>.

Sin embargo, salvando la influencia que ese estado de opinión pudo tener en la desaparición de restricciones mercantilistas, no será hasta 1860 cuando los principales países decanten la evolución de sus políticas arancelarias en un sentido liberalizador. El cambio se fecha en 1860, debido a la firma en dicho año del Tratado anglo-francés, conocido en honor a sus signatarios como Tratado Cobden-Chevalier. De acuerdo con su contenido, Gran Bretaña reconocía la libre entrada a Francia para una extensa gama de productos, reduciendo de manera espectacular los derechos del vino francés; en tanto Francia abolía todas las prohibiciones a importar productos manufacturados, sustituyéndolas por un gravamen máximo del 30 por 100 *ad valorem*. El Pacto incorporaba además la llamada Cláusula de Nación Más Favorecida, de acuerdo con la cual cada firmante garantizaba al otro la extensión automática, en el plazo de vigencia del tratado, de cualesquiera ventajas que

3. En paralelo a estas medidas, se levantaron todas las prohibiciones a la importación y, tras sucesivas reducciones sobre los derechos de importación de semimanufacturas y manufacturas, en 1860 puede considerarse implantado el librecombio. La tarifa británica limita entonces el gravamen a unos pocos artículos, por lo demás con una intención meramente fiscal. Para mayor detalle, véase BAIROCH (1989, pp. 7-13) y KINDLEBERGER (1975, pp. 27-36).

4. El hecho es que en el segundo tercio del XIX, las exportaciones británicas dirigidas a Europa no habían evolucionado al mismo ritmo que las dirigidas al resto del mundo. Del 46,7 por 100 de 1830 —BAIROCH (1974), p. 572—, las exportaciones británicas dirigidas al continente, pasaron a representar el 34,3 por 100 en 1860. Esta percepción, junto a la todavía más punzante conciencia del abultado déficit con Francia —el segundo socio comercial europeo tras Alemania—, en cuanto se consideraban efectos de la protección continental, alentaron los deseos británicos de expansión del librecombio (BAIROCH 1989, pp. 28-30 y 36).

5. Respecto a la proliferación de asociaciones librecambistas en la Europa de mediados de siglo, véase BAIROCH (1989, pp. 28-30). El autor no deja de reconocer el benéfico influjo del crecimiento británico sobre el avance de las ideas librecambistas (p. 23), punto en el que coinciden CAPIE (1994, p. 9) y MOON (1996, p. 54).

se otorgara a un tercero. La funcionalidad de la Cláusula se comprobaría de inmediato, cuando siguiendo a la firma del Tratado con Gran Bretaña, Francia se embarca en una frenética actividad negociadora y mediante la Cláusula de Nación Más Favorecida —incluida en los nueve tratados que firma entre 1861 y 1866— generaliza las rebajas arancelarias intercambiadas primero con Gran Bretaña, y luego con las demás naciones firmantes. Y aunque en esos años también hubo rebajas decididas unilateralmente, el grueso de los avances liberalizadores se inscribe en la constelación de tratados que gira en torno al anglo-francés de 1860<sup>6</sup>.

De este modo, un Tratado impulsado originariamente por Inglaterra con vistas a reducir su déficit con Francia, se convierte en un motor que propaga moderación arancelaria, reforzando las bases de un intercambio comercial en el que el continente venía acogiendo manufacturas inglesas, en tanto la Isla absorbía —sobre todo tras la eliminación de las leyes del grano, en 1846—, sus excedentes agrícolas. En este sentido, puede decirse que “estaba el interés preponderante de las naciones, o, mejor dicho, de los productos de aquel entonces, en las naciones continentales de carácter predominantemente agrícola, inclinado hacia el libre cambio. El Reino Unido se convertía en el mejor mercado de sus cereales, de sus lanas, de sus vinos, de sus carnes, así como del algodón norteamericano”<sup>7</sup>. De manera que, en coherencia con el predominio de lo agrícola y sus intereses de exportación, la Europa continental se decidirá, un tanto tímidamente primero, decantadamente tras 1860, por una política comercial de tintes aperturistas.

El Tratado anglo-francés inauguró un período de ostensible avance en la rebaja y eliminación de aranceles, que sin embargo, y contra los pronósticos de sus más ardientes defensores, terminaría sólo dos décadas después, en 1879, cuando el nuevo arancel alemán, con su revisión de tarifas, quiebra la tendencia. A partir de entonces, en un movimiento que se prolonga hasta la Gran Guerra, el signo de la política comercial se invierte, dejando la experiencia de aproximación del continente al librecambio reducida a la categoría de *interludio* no proteccionista, y dando argumentos a quienes sólo ven *romanticismo* en la idea —más que desmentida por la realidad—, de un diecinueve dominado por el librecambio<sup>8</sup>.

La cuestión es por qué a fines de los setenta termina ese avance de las posiciones liberalizadoras en el Continente. Por varios motivos, el más importante de los cuales se halla en la llamada, por los propios coetáneos, Gran Depresión; una etapa que se fecha entre 1873 y 1896, de generalizada deflación, notable ralentización de las tasas de crecimiento europeas, tanto en lo referente a producción agrícola como industrial, y de desplome de las tasas de crecimiento del producto *per*

6. ASHWORTH (1958, p. 138) y OHLIN (1948, p. 129).

7. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 394. El autor añade al interés económico del Tratado, un interés político. Volveremos sobre el tema más adelante.

8. BAIROCH (1993, pp. XIV y 22) califica el período 1860-1879 de “interlude” de liberalismo comercial en Europa, y tacha de mito de la historia económica la idea de quienes “romanticize” el siglo XIX, presentándolo como una centuria de dominio librecambista.

*cápita*<sup>9</sup>. En lo que aquí nos interesa, resulta indiferente la explicación de ese freno al crecimiento; más interesados que en el hecho de si su origen es monetario o real, nos importan las reacciones de los afectados y sus consecuencias para la política comercial de los estados<sup>10</sup>. En este sentido, parte esencial de la crisis, la llamada cuestión del grano resulta insoslayable para entender el viraje proteccionista iniciado por Alemania en 1879 y seguido por el resto del continente.

En las décadas centrales del siglo XIX, se habían puesto en explotación y mecanizado extensas áreas del oeste y medioeste americano. Resultó un incremento notabilísimo de la producción —entre los años treinta y la década de los setenta la producción norteamericana se multiplica más de cuatro veces—, y sus excedentes pudieron colocarse en cantidades ingentes en los mercados europeos, junto al trigo procedente de las llanuras rusas, gracias a la simultánea reducción del coste del transporte, por ferrocarril y en barco de vapor. Esta caída en los costes del transporte, sumada a la reducción de los de producción en origen, permitió que el pre-

9. Los precios experimentan a principios de los setenta un importante descenso, tendencia que marca su evolución hasta mediados de la última década decimonónica. Los precios al consumo —MADISON (1991), pp. 199-200—, tocan fondo en 1894 en Alemania, en 1896 en Reino Unido y en 1897 en Francia, y la caída oscila entre el 12 por 100 francés y el aproximadamente 30 por 100 del índice británico. Simultáneamente, se ralentiza el crecimiento europeo: la tasa de variación del producto nacional bruto se calcula (BAIROCH 1989, p. 44), que desciende del 2 por 100 anual en 1842/4-1868/70, a un 1,1 por 100 durante 1868/70-1891/1893, fruto de la desaceleración, tanto del crecimiento del sector primario como del secundario. La moderación en la tasa de crecimiento se hace todavía más palpable si se compara la década de los sesenta con la inmediatamente siguiente: la tasa de variación cae entonces del 2,4 al 1 por 100 en promedio anual, y el producto bruto per cápita deja de incrementarse a razón del 1,5 por 100 anual, para quedar prácticamente estancado, con un porcentaje de aumento inferior al 0,2 por 100 (BAIROCH 1989, p. 276).

10. Dos son los enfoques adoptados —a veces se conjugan— para explicar la ralentización económica del periodo. Estaría de un lado el monetario, según el cual, el recorte en la producción mundial de oro que tiene entonces lugar, al forzar un descenso en precios, erosiona los beneficios empresariales —en favor de los salarios y otros pagos contractuales—, desalentando con ello la inversión. Una deflación tan prolongada, a pesar de las graduales acomodaciones a la baja de salarios y tipos de interés, hará que la inversión se frene de forma duradera. De otro lado, está el enfoque real, según el cual, el descenso en precios no hace más que reflejar la existencia de cambios y dificultades productivas. El descenso de los precios agrícolas queda explicado por la intensa mecanización del campo norteamericano y la llamada revolución de los transportes, cuyo coste se vio espectacularmente reducido gracias al funcionamiento de los ferrocarriles y difusión de la navegación a vapor. Una producción agrícola que crece en volumen y movilidad tiene sobre el mercado un efecto deflacionista. En cuanto al sector industrial, según este enfoque, la ralentización del crecimiento es resultado del agotamiento del impulso de demanda proveniente de la construcción de las redes de ferrocarriles, la entrada en la madurez de las industrias asociadas y el consiguiente impasse inversor, hasta que proliferen nuevas industrias (electricidad, química), ya en los noventa. El descenso en precios industriales reflejaría la sobrecapacidad de las instalaciones.

LEWIS (1983, pp. 23 y 32-110), ofrece una excelente síntesis de ambas teorías y discute la prevalencia de unos u otros factores explicativos a lo largo de los aproximadamente veinticinco años que dura la Gran Depresión. Rostow (1983) destaca el papel del sector agrícola en la deflación y detalla los ritmos a que las actividades motoras de la primera revolución industrial fueron alcanzando la madurez; el análisis abarca, entre otras, a las industrias de Alemania, Francia, Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos e Italia.

cio del trigo norteamericano en Londres fuera en 1894 un 35 por 100 del alcanzado en 1867<sup>11</sup>. Así se entiende el nivel de competencia del grano ultramarino y ruso, cómo penetra los mercados de los países de la Europa occidental, les releva en el abastecimiento del importante mercado británico, provoca el desplome de los precios agrícolas en Alemania, Francia, Escandinavia, Italia y Países Bajos, y deprime las rentas de los campesinos autóctonos, todavía el principal sector de ocupación<sup>12</sup>. Por eso hay quien no duda en calificar los efectos de los cambios agrícolas ultramarinos y la revolución de los transportes, de *cataclismo*. Para el continente, fue razón suficiente para que los intereses del cereal, hasta entonces librecambistas, cambiaran de rumbo e iniciaran un movimiento sin tregua, en la demanda de protección frente al grano extranjero<sup>13</sup>.

Pero no fue éste el único foco de reivindicaciones en favor de la protección. Los industriales del continente, tras el acelerado movimiento de expansión registrado en las dos décadas anteriores, reaccionaron ante la desaceleración de la producción y el simultáneo descenso en precios, exigiendo la garantía de abastecimiento del mercado interno, en defensa de sus inversiones y, en última instancia, de los puestos de trabajo asociados. Estas demandas, atrincheradas tras el argumento de defensa del trabajo nacional, y sumadas a las que en idéntico sentido formulan los agrarios, decidirán la vuelta de la práctica totalidad de países europeos a la protección<sup>14</sup>.

Por tanto, independientemente de que en un sentido estricto, la llamada Gran Depresión no pueda considerarse como tal —se trata de un período de bajo crecimiento y sólo puntuales variaciones negativas en los productos nacionales—, de lo que no hay duda es que como circunstancia que socava la confianza de los agentes económicos en la “idea de una expansión industrial sin riesgos y con mercados ilimitados en su capacidad de absorción”, bastó para inclinar el fiel de la balanza de la decisión política en favor de elevaciones arancelarias<sup>15</sup>. Por otra parte, la deman-

11. La caída de la cotización triguera, en LEWIS (1983, pp. 348-349). Para ilustrar las dimensiones de la penetración de importaciones trigueras en el continente, BAIROCH (1989, p. 47) ensalza el caso francés, cuyo porcentaje de importaciones pasa de representar un 0,3 por 100 de la producción nacional en los cincuenta, a un 19 por 100 a principios de los noventa.

12. En 1870 la población agrícola representa el 50 por 100 del empleo en Alemania y Francia, la misma importancia que revestía el sector para Estados Unidos y Suiza. En Europa, sólo Reino Unido (23%), Países Bajos (37%) y Bélgica (43%), arrojaban porcentajes inferiores (MADDISON 1991, p. 193).

13. En GOUREVITCH (1986, p. 73), quien califica los efectos de tales cambios con el término *cataclysmic*.

14. Aunque no hay información seriada al respecto, media un total acuerdo acerca de los negativos efectos que tuvo la desaceleración del crecimiento manufacturero, en un contexto de expansión demográfica, sobre el empleo. Datos parciales —LEWIS (1983, pp. 34 y 45)—, confirman la realidad del problema, que en el caso británico además, se refuerza por la reanudación del movimiento emigratorio (p. 162). De hecho, el discurso proteccionista de Chamberlain en el Reino Unido se funda en la necesidad de combatir el paro. A este respecto, véase la nota 48.

15. La cita en MOMMSEN (1978), p. 39. En cuanto a la caracterización del período como etapa de recesión, puntualiza el mismo autor (p. 40) que no fue un período de “crisis económica en el sentido

da de intervención estatal de industriales y campesinos en materia arancelaria, no fue exclusiva, sino que se superpuso a las demandas de intervención, también estatal, que entonces se estaban reclamando desde otros frentes. Nos referimos a la demanda para que el estado mitigara las inseguridades sociales “que surgían como consecuencia de la industrialización y de un cierto sistema más impersonal de la vida económica”<sup>16</sup>.

El trabajo de los niños, horarios abusivos, las contingencias de accidentes y vejez, unidos a los males de una acelerada urbanización, habían alcanzado en el último tercio de siglo las dimensiones necesarias para poner en cuarentena las bondades del mercado —bajo cuyas reglas se engendraran—, rehabilitando el papel moderador del estado en la esfera de las ideas<sup>17</sup>. Si el juego del mercado en materia de funcionamiento interno —por el problema social—, empezaba a cuestionarse, también podía discutirse su papel en materia de sector exterior. Las dudas sobre la aplicación de los postulados del liberalismo se generalizan, y en la misma medida, allanan el camino para las demandas de intervención arancelaria; máxime cuando éstas se blanden, tal como se hizo, en defensa de un objetivo social, contra la competencia externa y en favor del empleo nacional.

El movimiento proteccionista, en suma, encontró un factor de apoyo en la idea de que podía contribuir a la defensa del trabajo nacional. Del mismo modo que se vio reforzado por el sentimiento nacionalista arraigado en la Europa de la segunda mitad del XIX. En este punto, no deja de ser paradójico que el nacionalismo, como derecho de las naciones a la autodeterminación, fuese una extrapolación directa de los postulados del liberalismo y su defendido derecho a la libre determinación del individuo. Y resulta paradójico por qué en las postrimerías del siglo XIX, la idea nacionalista de autodeterminación ha degenerado en oposición y enfrentamiento, dando soporte a las pretensiones proteccionistas nacionales —que se leen en clave de autoafirmación—, y arremetiendo así contra el principio de librecomercio consustancial a la doctrina liberalista<sup>18</sup>.

---

estricto de la palabra, sino una fase de cambios estructurales unidos a una cierta reducción de la expansión económica. Se caracterizó sobre todo por una deflación persistente de precios tanto para los bienes como para las materias primas y los productos alimenticios, unida a un aumento del volumen de los bienes producidos de mercado, y por rendimientos decrecientes del capital, en relación con los primeros momentos del capitalismo”. Y aunque hubo años de variación negativa del PIB, ni ésta fue tan intensa ni tan generalizada. Para establecer un paralelismo con la posterior recesión del 29 —sostiene Lewis (1983), p. 78— nos tenemos que limitar a la segunda mitad de los setenta, cuando coinciden las dificultades de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos, pues en los años ochenta y noventa las asimetrías temporales de las depresiones entre países y las consecuentes compensaciones, velan su efecto. Véanse al respecto, las variaciones anuales del PIB de distintos países recogidas en MADDISON (1991, pp. 87-88).

16. ASHWORTH (1958), p. 149.

17. Una descripción de la atmósfera en que florecen las revisiones de la doctrina liberal, en SERRANO SANZ (1987, pp. 83-92).

18. Sobre la concepción del nacionalismo como “resultado adverso de la doctrina liberal” y sus consecuencias para la política comercial, consúltese ELLSWORTH (1962, pp. 202-203).

Pero aún hay más. El apoyo del nacionalismo a la política proteccionista no fue meramente ideológico. El nacionalismo, en la forma de exacerbado imperialismo con que finaliza la centuria, impulsó fuertes dispendios militares, en un momento en que la renta de aduanas —fundamentalmente por derechos de importación—, constituía una importante fuente de ingresos para los estados<sup>19</sup>. De este modo, las necesidades hacendísticas de unos estados con presupuestos expansivos, apoyaban, antes que obstaculizaban, el reforzamiento de las barreras arancelarias<sup>20</sup>. La misma dirección en que debió presionar el ejemplo de Alemania y Estados Unidos, países abanderados del proteccionismo, que son también los que más progresan a fines de siglo. Idéntico al mérito propagandístico del liderazgo económico inglés en favor del librecambio, el relevo de Gran Bretaña, a fin de siglo, por Estados Unidos y Alemania, es de suponer que dio apoyo a su opción proteccionista<sup>21</sup>.

En cualquier caso muchos factores, demasiados, para que confluyendo en el último tercio de siglo, no provocaran cambios en la política comercial del continente. En un marco nacionalista claramente propicio, la sensibilidad hacia los problemas sociales legitima al proteccionismo como respuesta natural ante las dificultades económicas que se inician en los primeros setenta. Así ha de entenderse la general reacción proteccionista finisecular, que además, obedeciendo a la principal fuerza impulsora del cambio —la crisis agrícola— emergerá como un pro-

19. Refiriéndose a la fiebre imperialista, decía Flores de Lemus a principios de siglo: “Bajo tal constelación no se mueve el mundo sino por obra y gracia de los colosales ejércitos modernos. Y esos armamentos exigen de los Estados tales esfuerzos que, sobre todo, a partir del octavo decenio del pasado siglo, el solo interés fiscal exige elevaciones de los aranceles” (p. 407). En la misma obra (1905/1906), el autor alude al vínculo entre sostenimiento de ejércitos y Renta de Aduanas en los casos norteamericano (pp. 395-396), de Rusia (p. 401 y ss.), Francia (p. 409) y Alemania (p. 410). ASHWORTH (1958, p. 157) también resalta las consecuencias del imperialismo sobre el gasto estatal, fundamentalmente el asociado a la industria naval, un sector dominado por el “cambio tecnológico” y el consiguiente riesgo de obsolescencia.

20. Hasta tal punto eran importantes las Aduanas sobre el total de ingresos estatales que ELLSWORTH (1962, p. 191), llega a decir que Sir Robert Peel “dio principio a la desintegración del proteccionismo al obtener la adopción del impuesto sobre ingresos”, en cuanto “esta contribución proporcionó ingresos públicos seguros que hasta entonces provenían de una multitud de derechos sobre la exportación de manufacturas y la importación de materias primas”. FOREMAN-PECK (1985, p. 63) abunda en la misma dirección: “Otros Estados se mostraron menos dispuestos que Gran Bretaña a adoptar el librecambio. Casi en todas partes las tarifas indirectas —subraya— eran las fuentes principales de recaudación y, si bien el ingreso procedente de estas fuentes aumentaba con la prosperidad, aumentaban también los gastos del Estado”.

21. Un coetáneo, FLORES DE LEMUS (1905/1906, p. 408), pondera el papel que desempeña la prosperidad finisecular de países proteccionistas en favor de esta opción. “La historia económica de los últimos veinte años ofrece a centenares los ejemplos, y más de un pueblo industrial ha visto heridas de muerte producciones de antiguo abolengo, incapaces de resistir, en su propio suelo, la concurrencia de la joven industria cultivada artificiosamente al calorillo del arancel, en países agrícolas”. Al hablar de pueblo industrial se refiere obviamente a Gran Bretaña; por joven industria entiende la del coloso norteamericano y la producción alemana.



teccionismo que en nada se ajusta a las ideas propugnadas por List. El reforzamiento de los aranceles agrícolas deja al proteccionismo de fin de siglo tan lejos del proteccionismo clásico de List —según el cual el arancel tenía un fin educador, era en esencia temporal y de aplicación exclusiva a la industria—, cuan lejos estaba el proteccionismo de List de las teorías clásicas del librecambio. Como ya advierten testigos de la época, se produce un cambio esencial en “la onda proteccionista contemporánea”. El proteccionismo “comienza siendo un proteccionismo industrial; mas se trunca desde los últimos años del octavo y, sobre todo, desde el noveno decenio del pasado siglo, en un sistema de solidaridad proteccionista”<sup>22</sup>. Es el fruto de la alianza entre intereses agrícolas e industriales contra la amenaza de la competencia. Las características que dicha alianza reviste en diferentes países, el grado y ritmos a los que se atienden sus demandas, dan contenido al próximo apartado.

## II. EL CAMBIO

La llamada reacción proteccionista de fin de siglo tuvo a las políticas aduaneras alemana y francesa por principales protagonistas. En Gran Bretaña a pesar de consolidarse entonces un movimiento de opinión en favor de la protección, se mantuvo el librecambio; en Estados Unidos, donde las tarifas crecieron desde el inicio de la Guerra de Secesión, no hubo ningún proceso de desarme arancelario de las características del vivido por Europa entre 1860 y 1879 en consecuencia, no se pueden calificar las elevaciones de derechos finiseculares en términos de reacción.

El cambio de tendencia, la reacción proteccionista que caracteriza a la política comercial de fin de siglo, como tal reacción, es pues un movimiento esencialmente continental. Su primer síntoma se fecha en 1879, año de aprobación de un nuevo arancel alemán, que eleva los derechos de importación sobre cereales, quebrando la que fuere norma de los dos decenios precedentes, cuando las políticas comerciales del continente —por decisiones de carácter unilateral o mediante intercambio pactado de rebajas—, no habían dejado de avanzar, con paso seguro y sin retrocesos, por una senda de reducciones arancelarias. De ahí la significación del aumento del arancel alemán sobre el trigo, el cual, en lugar de la libre entrada de que gozaba desde 1862, resultó gravado en un 6% (8% el resto de cereales), a partir de 1879<sup>23</sup>. Esta quiebra de tendencia —conforme se expuso en el apartado anterior—, tuvo su origen en el cambio de escenario impuesto por las nuevas condiciones de producción y transporte internacional del grano, que para el caso concreto alemán se tradujo en una importante penetración de importaciones. En

22. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 409.

23. FLORES DE LEMUS (1905), realiza un detalladísimo examen de la política comercial alemana de fin de siglo. Más reciente, aunque no tan detallado, es el de BAIROCH (1989). Sus ideas, en líneas generales, son las que recogen estas páginas.

1861/1870 las importaciones —en grano y harina— representaban el 4-5 por 100 de la producción nacional y en 1877/1879 un 20-22 por 100<sup>24</sup>. El impacto depresivo del fenómeno sobre las rentas agrarias, en un estado en que la mitad de la población seguía siendo agrícola y la representación política de los terratenientes estaba en correspondencia, condujo al comentado aumento de derechos.

La medida se tomaba tras una sucesión de rebajas que habían eliminado los derechos sobre los cereales, los de casi todas las manufacturas de acero y habían dejado el gravamen sobre el resto en torno al 4-6 por 100 *ad valorem*, convirtiendo a la Alemania de fines de los setenta, de entre los grandes países continentales, en el de menor nivel de aranceles nominales. Por este motivo, que fuera Alemania, con un peso además decisivo en el comercio europeo, quien protagonizara el cambio de tendencia, dota al viraje de 1879 de una significación especial<sup>25</sup>. Y ello, independientemente de que la reforma de ese año —que reintroduce gravámenes sobre las importaciones de granos y productos siderúrgicos, eleva los derechos sobre las semimanufacturas, significativamente sobre textiles, y también los de manufacturas—, a pesar de impulsar un general ascenso de los aranceles, los deje a un nivel a todas luces moderado.

Mayor interés reviste la alianza con que terratenientes e industriales —con unos intereses proteccionistas mayoritariamente representados en el Reichstag tras las elecciones de 1878—, van a la reforma. Una alianza natural si se tienen presentes los acontecimientos que marcan la década de los setenta. En “1873 estalló la crisis; siguióla un largo período de depresión, y durante él la importación extranjera, principalmente la inglesa, hacía sentir duramente a los industriales alemanes la debilidad del régimen liberal”. Por otra parte, la “concurrancia agraria tomaba cada vez caracteres más alarmantes, especialmente para los grandes propietarios del este del Elba; su tendencia librecambista de exportadores, trocábase en la contraria por el interés de reservarse el mercado interior”. Confluían ahora las peticiones proteccionistas de uno y otro grupos, y “Bismarck los siguió”. Respondía así —aunque movido por un “débil” interés proteccionista, por un interés fiscal “mucho más vivo”— a las demandas de la mayoría<sup>26</sup>.

El resultado fue el aludido Arancel de 1879, que conservó la libre entrada de primeras materias, y aun cuando modificó al alza el resto de aranceles, no superó la condición —vemos más adelante por qué— de moderadamente proteccionista.

24. BAIROCH (1989), p. 58.

25. La suma de las importaciones y exportaciones alemanas representaba más del 20% del total de intercambios del continente (BAIROCH 1989, p. 72). Siendo tan elevado como era el volumen de comercio intraeuropeo (en torno al 60% de las importaciones y más del 70% de las exportaciones totales), y mayor aún entre los países del continente (en torno al 75 y 80%, respectivamente, sobre los totales), se entiende el ascendente de sus decisiones sobre las del resto de países europeos. BAIROCH (1974), pp. 562, 572, 579 y 582.

26. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 410. Más que un genuino convencimiento, y aparte del interés fiscal, en la aprobación del Arancel, puede reconocerse el interés del canciller por potenciar el entendimiento de católicos, liberales, industriales, junkers y granjeros sobre un común denominador proteccionista, y así restaurar la coalición conservadora (GOUREVITCH 1986, pp. 93 y 121).

Hasta mediados de los ochenta, las llamativas elevaciones trigueras de 1885 y 1887 no romperían la imagen de una reacción contenida. Pero el aumento del último año impuso al cereal un gravamen de casi un 50%, y el proteccionismo quedó clara y definitivamente instalado en las coordenadas de la política comercial agraria alemana, sin que las negociaciones con los países de la Europa central de los primeros noventa —que lo rebajaron al 35%—, alcanzaran a cambiar la imagen de un sector que desde ese momento disfrutaría de sustanciosos aranceles. Sin embargo, las tarifas de semimanufacturas y manufacturas no llegan entonces a tales proporciones. En la década de los noventa, rigiendo los mismos derechos que se aprobaron en 1879 —pues quedaron inalterados en los Tratados de Austria-Hungría, Bélgica e Italia (1891), Suiza (92), Servia (1893) y Rusia (94)—, los gravámenes sobre manufacturas vienen a representar un promedio del 10% del valor de importación; los que pesan sobre semimanufacturas van del 1-2% de los hilados de lana, al 8-11% de los de algodón, hasta un máximo del 20%, que excepcionalmente, grava los productos siderúrgicos<sup>27</sup>. Ni allí donde resultaba aparentemente más pesado —siderurgia— se acercaba el gravamen al impuesto en agricultura.

Resumiendo, los aranceles sobre productos industriales, aunque claramente superiores a los vigentes en 1878, no habían rebasado a principios de los noventa el límite de lo que, en términos comparados, podría considerarse moderado<sup>28</sup>. Más discutibles, en este punto, son los niveles resultantes del Arancel de 1902, en cuya elaboración de nuevo influye decisivamente la alianza de los *junkers* y las industrias textil y siderúrgica en favor de la protección. Esta unión de intereses, que “se conoce en Alemania con el nombre de “Politik der Sammlung der Schutzzöller”, se impuso a la oposición del grupo exportador germano —industria con proyección internacional que veía encarecidos sus *inputs* intermedios, o industria exportadora en general, temerosa de las represalias del extranjero contra el proteccionismo alemán—, y logró que se elevaran de forma importante los aranceles agrarios, aumentaran los aranceles de un buen número de bienes semiterminados, y por medio de una mucho más detallada clasificación (de 391 a 1.451 partidas arancelarias), elevó también los derechos para manufacturas entre un 40 y un 80 por 100<sup>29</sup>. Especialmente significativo resultó lo dispuesto en relación al foco de reivindicaciones proteccionistas agrícolas: los aranceles sobre los cereales aumentaron de los 3,5 marcos/quintal en que los fijaron los Tratados con la Europa central firmados

27. FLORES DE LEMUS (1905), pp. 84-85.

28. Según BAIROCH (1989, p. 42) en 1875, tras múltiples rebajas, los tenidos por bajos aranceles industriales franceses, promediaban un 12-15% *ad valorem*. En la misma clave de moderación, debería por tanto leerse una reforma —la alemana de 1879— que deja el gravamen medio en torno al 10% *ad valorem*.

29. Una excelente pintura de los grupos de interés que la política comercial alemana de fin de siglo enfrenta, es la de FLORES DE LEMUS (1905). Más resumida es la versión de GOUREVITCH (1983, pp.83 y ss.). Ambos planteamientos diferencian la industria orientada al mercado interno —fundamentalmente los sectores de semimanufacturas, en especial la siderurgia—, de las industrias de vanguardia (química e industria eléctrica), sin competencia mundial alguna, pero obviamente sensibles a la política comercial de los países extranjeros. La depresión de 1873 en Alemania, en palabras de FOREMAN-PECK (1985, p. 120), “provocó una reacción política. Los intereses industriales reaccionaron a la baja de los precios

en los noventa, hasta 7,5 marcos/quintal. Sin que además, según se dispuso, pudiera rebajarse el arancel, por vía de la negociación, a menos de 5,5 marcos; por encima, por tanto, de los 5 marcos de 1887. Se ponía así límites al alcance de las concesiones en tratados, que por más que abundaron —en 1904 se firman tratados con Bélgica, Italia, Rumania, Rusia, Servia y Suiza; en 1905 con Austria-Hungría y Bulgaria; en 1911 con Suecia y Japón—, no introdujeron cambios significativos en el Arancel, que iba a seguir vigente hasta el estallido de la Gran Guerra<sup>30</sup>.

El desenvolvimiento de la política comercial alemana, en suma, si bien inaugura con el Arancel de 1879 una fase de “retorno al proteccionismo”, por la moderación de sus disposiciones y debido a que la red de tratados articulada en torno a Francia continúa vigente hasta 1892 no llega a marcar “el auténtico fin del período liberal”<sup>31</sup>. Será este último año, cuando con la denuncia y vencimiento franceses del sistema de tratados y la entrada en vigor del nuevo arancel galo, la altura de los aranceles europeos se eleve claramente por encima de los niveles en que el movimiento aperturista les dejó. A partir de entonces, y en gran parte instigado por el cambio de política comercial francesa, el movimiento alcista de los aranceles se generaliza. El estudio de la política comercial gala resulta en consecuencia ineludible, a la hora de exponer la reacción proteccionista de fin de siglo. A ello dedicamos las próximas líneas.

Francia se había incorporado al movimiento de liberalización comercial con el tan citado Tratado Cobden-Chevalier de 1860. Las ideas librecambistas de Napoleón III, pero también la necesidad de recabar la anuencia británica para apoyar a Italia en su lucha contra Austria-Hungría, explican la firma de ese Tratado, al que sin éxito se opusieron, celosos de su mercado interno, los industriales franceses<sup>32</sup>. No veían éstos con buenos ojos un Tratado que disponía la supresión de las prohibiciones a importar manufacturas, a las que se asignaba un gravamen máximo del 30% *ad valorem* —reducido luego, en 1864, a un 25%. Tampoco confraternizaron con las rebajas intercambiadas en la concurrida ronda negociadora que le siguió,

---

exigiendo protección arancelaria y formando cárteles para reducir la producción, con objeto de mantener los precios”. El temor de los exportadores iba con las represalias que pudieran llegar a tomarse contra ese proteccionismo alemán, tanto más cuanto que los cárteles siderúrgicos —por lo demás perfectamente competitivos—, aprovechaban los altos precios internos para subvencionar la exportación de los excedentes.

30. BAIROCH (1989), p. 74.

31. BAIROCH (1993), p. 25.

32. FLORES DE LEMUS (1905/1906, p. 394) describe la situación en los siguientes términos: “Francia debido a su desarrollo económico era la nación que tenía en Europa interés más opuesto al librecambio, y el influjo de aquel interés decide la política comercial francesa desde la guerra de la Revolución hasta la caída de Luis Felipe. Napoleón III representa sobradamente intereses populares para que no prestase apoyo al punto de vista del consumidor”. Además “deseaba una aproximación política al Reino Unido”. Según FLORES: “Los industriales se defendieron en el poder legislativo; pero Napoleón burló su táctica apelando a la rebaja mediante tratados autorizados en la constitución”. El primer resultado fue el Tratado Cobden-Chevalier. También BAIROCH (1989, p. 38) destaca el hecho de que el Tratado no pasara por el Parlamento, de rotunda mayoría proteccionista, lo cual, opina, “habría sido probablemente fatal para el proyecto”.

fruto de la cual, añadidas las medidas liberalizadoras decididas unilateralmente, quedaron exentas gran parte de las materias primas, resultó un gravamen sobre los cereales más que moderado —del orden del 1,5% *ad valorem*—, y un recargo medio inferior al 10% para productos industriales<sup>33</sup>. Contra estos últimos gravámenes elevaron sus protestas en la reforma arancelaria de 1881, pero ni aun entonces, a pesar de que el Parlamento “era ultraproteccionista”, lograron dar un vuelco a la moderación que regulaba la importación de manufacturas. Es cierto que supuso un aumento promedio de los aranceles del orden del 25%, pero no tuvo la revisión de 1881 efecto práctico alguno “pues aquellos derechos fueron rebajados en los Tratados de tarifa ajustados con Bélgica, Portugal, España, Holanda, Suecia, Noruega y Suiza, de tal modo que la tarifa contractual resultante difería bien poco del régimen que la precediera. Y aquella tarifa se extendía por el trato de la nación más favorecida de que gozaban por tratados de entonces, Austria-Hungría y Servia, por ley; el Reino Unido y Alemania, Dinamarca, Rusia y Turquía, por compromisos anteriores. Era también el régimen aplicable a los más de los Estados de fuera de Europa. Francia volvía a constituirse, como en 1860, en centro del sistema general europeo de los Tratados de comercio”<sup>34</sup>.

En realidad, no será hasta mediados de década, en respuesta al desplome mundial de los precios del grano, significativamente del trigo, y la consiguiente penetración de importaciones en el mercado francés, cuando empiecen a tomarse medidas que supongan un claro cambio, en relación a la tendencia liberalizadora que había dominado los dos decenios anteriores. Nos referimos, en concreto, a la elevación de derechos aprobada en 1885 para un buen número de productos agrarios; a destacar el hecho de que se graven los granos hasta entonces exentos y se dupliquen los derechos que pesaban sobre el trigo y su harina —de 6 a 12 francos/tonelada y de 30 a 60 francos, respectivamente—, los cuales, sin embargo, siguen en una línea de moderación (6% *ad valorem*). Línea que finalmente se abandona cuando en 1887, ante el irrefrenable avance de las importaciones, se elevan los derechos trigueros a 50 francos, equivalentes a un 22% *ad valorem*. En el ínterin, la alianza proteccionista del cereal y la industria se ha sellado. Más aún, han añadido a su causa a la agricultura vitícola del Sur. De esta forma, a la manufactura gala —apremiada en sus demandas de protección por la crisis industrial que se declara en 1883—, se le había sumado el apoyo de dos conversos<sup>35</sup>.

De un lado, los agricultores del Norte cerealista, donde hasta finales de los setenta tuvo “el librecambio un apoyo decidido”, ante la invasión de grano extranje-

33. Véase DESAIGUES (1985, p. 62) y MESSERLIN (1985, pp. 82-83).

34. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 410. La misma idea en BAIROCH (1989), p. 64.

35. Lewis (1983, pp. 53-54) asocia la crisis de la industria francesa al fin —por razones fiscales— del Plan Freycinet de construcción ferroviaria. Con la misma rapidez que el gasto del gobierno central había aumentado entre 1877 y 1883 —en buena medida debido al Plan—, se contrajo en los años siguientes. Se estima el recorte en un 2% de la renta nacional francesa de 1890, y “es probable que una reducción tan grande del gasto global sea la explicación principal de la depresión de la segunda mitad del decenio de 1880”.

ro, invertían en los ochenta “sus aspiraciones” de comercio exterior. E idéntica conversión se aprecia en el Sur. “El librecambio del Midi se basaba principalísimamente en la exportación de vinos, pero a últimos de la séptima década del pasado siglo comenzó la filoxera a dañar los viñedos, que en los decenios siguientes sufrieron una verdadera devastación; ya en 1880 los vinos importados son más que los exportados”<sup>36</sup>. El problema para esta rama nacía de la sobreproducción a que la propia plaga había conducido. En dicho plazo, e incentivados precisamente por el desabastecido mercado francés —el primer consumidor mundial de caldo—, las producciones de España e Italia crecieron de modo espectacular, y cuando a fines de los ochenta empieza a recuperarse la producción francesa —añadida la que absorbe de su colonia argelina—, los vinateros galos encuentran en casa una importante concurrencia<sup>37</sup>. De ahí a las demandas de elevación de aranceles hay un paso, que es con el que se suman, a fines de los ochenta, a las de sus compatriotas cerealistas e industriales. De la fuerza de la alianza es testigo la elevación arancelaria de 1891.

En efecto, el Arancel Méline de 1891 —así llamado en honor al presidente de la Comisión arancelaria francesa— vino a suponer un importante recargo de tarifas. En este sentido, puede verse como el deseado hijo de un Parlamento abrumadoramente proteccionista, que decide que vuelvan a gravarse las materias primas todavía exentas, que mantiene la protección de los cereales en el alto nivel de 1887 y aumenta de manera sustancial los derechos sobre manufacturas<sup>38</sup>. Como novedad de la reforma, el Arancel viene constituido por dos columnas de derechos: una primera, de derechos más elevados, y una segunda, cuyas tarifas, más reducidas, estaba pensado aplicar a los países con que se llegara a algún tipo de acuerdo. La novedad radica en que dicha segunda columna se concibe, inicialmente, como un arancel mínimo, intangible, sin posibilidad de ultimar acuerdos que lo rebajen. Y habida cuenta de que la elevación media de los derechos de este arancel mínimo, sobre los de la antigua columna convencional, superaba el 30 por 100, en nada extrañan las dificultades halladas por Francia para obtener un buen trato de sus anteriores socios comerciales.

36. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 413.

37. SERRANO SANZ (1987, pp. 173-181), desde la perspectiva del interés exportador español, analiza con detalle la amenaza que la competencia extranjera supone para la vinicultura francesa en los inicios de su recuperación.

38. Según FLORES DE LEMUS (1905, p. 11): “Desde mediados del noveno decenio del pasado siglo, las mayorías parlamentarias francesas eran proteccionistas, y las elecciones de 1889 no habían hecho sino reforzar la tendencia, siendo desde entonces omnipotentes los grupos de Dautresme y de Méline. En 20 de Enero de 1890, en la elección de la Comisión parlamentaria de aranceles, resultaron triunfantes 39 proteccionistas, entre 55 elegidos”. En este contexto, la única garantía del régimen contractual francés era la presidencia de Tirard; garantía que desaparece cuando en marzo de 1890 dimite. Esta dimisión, al decir de Flores, fue precisamente provocada por el convencimiento del Presidente de que el proteccionismo francés no podía ser detenido ya en su camino.

De hecho, con la intención de negociar sobre los elevados derechos de una columna pretendidamente intangible, Francia se vio abocada a numerosas guerras de tarifas. Guerras con España, Portugal, Rumania y Suiza, durante las cuales aplicó la primera columna a las importaciones de tales procedencias, mientras las exportaciones galas sufrían un importante trato discriminatorio en los correspondientes mercados exteriores. En el caso suizo, terminaría cediendo ante el que era un importante comprador y rebajó (1895) ciertos derechos de tarifa mínima; igual que antes se habían reducido los derechos sobre petróleo (1892), para evitar un enfrentamiento con Rusia. El resto de acuerdos que se ultiman sobre el Arancel Méline —con España, Italia, Montenegro, Rumania, Servia, Suecia y Noruega, y algunos estados hispanoamericanos—, en todos se intercambia la Cláusula de Nación Más Favorecida. Sólo que las implicaciones de la Cláusula eran ahora magras: en esencia, la inicial segunda columna de 1892, pues las únicas rebajas pactadas, con Rusia y Suiza, no la alteraron significativamente. Al contrario, las modificaciones de la segunda columna Méline avanzaron en sentido alcista.

Un rosario de elevaciones arancelarias se suceden —más de cuarenta leyes, dos por año— hasta que en 1910 se sanciona el nuevo Arancel. La más significativa de todas ellas es la aprobada en 1893, cuando el derecho trigüero se coloca en 70 francos/tonelada, equivalentes a un gravamen del 37% *ad valorem*. Por su parte, el Arancel de 1910, última de las revisiones antes de la Gran Guerra, se limita a detallar la clasificación arancelaria, al objeto de tarifar los nuevos productos que, a principios de siglo, en el marco de la segunda revolución industrial, se han ido incorporando al comercio internacional. Y aunque las nuevas tarificaciones no vayan a traducirse en un aumento de gravámenes —se introducen aranceles por lo normal más altos, pero sobre mercancías también más sofisticadas y caras—, es obvio que la medida venía inspirada por la idea de reserva del mercado interior, dominante en el diseño de las políticas arancelarias europeas, desde que la propia Francia, con la revisión de 1892, dinamitara la potente red de tratados que regulaba el comercio del continente.

Sólo Alemania, por la dimensión de su mercado, hubiese podido tomar el relevo y articular un sistema de tratados comparable; sin embargo, “a pesar de que Alemania accedió en esta situación a unas reducciones aduaneras, para conseguir lo mismo de otras naciones, el resultado de las nuevas negociaciones fue bastante escaso”<sup>39</sup>. No en vano el resto de países continentales, alentados por las mismas circunstancias que alentaron a los dos grandes, o simplemente, como respuesta defensiva ante sus elevaciones de aranceles, optaron por la misma política. Y aunque la dinámica y grado de reacción de los países es muy diversa, sobre cualquiera de los matices, destaca el común deslizarse de sus políticas hacia la elevación de aranceles. Inmersos en este contexto, las distintas naciones aumentaban “sus tarifas, para después poder regatear”, pero las rebajas pactadas con Alemania y Francia

39. OHLIN (1948), p. 133.

tanto en la ronda negociadora de los primeros noventa, como después, cuando a principios de siglo van venciendo los tratados firmados un decenio antes, rozan lo mínimo, de modo que “el resultado de cada nuevo período como éste fue solamente que las barreras arancelarias se elevaran más altas que antes”<sup>40</sup>. En suma, habían perdido los tratados aquella funcionalidad liberalizadora que tuvieran en 1860-1879, cuando la tarifa convencional —la aplicada al comercio de los países con convenio— rebajaba de forma sustancial los derechos que figuraban en el documento arancelario.

A partir de esa fecha, meridianamente desde el inicio de los noventa, los tratados pierden tal poder, mostrándose incapaces de trancar la espiral de elevaciones arancelarias en que se halla inmerso —a excepción de Holanda— el resto del continente<sup>41</sup>. Rusia, el último de los países europeos en incorporarse a la onda liberalizadora, impulsado por imperativos fiscales —los derivados de la guerra con Turquía—, ya había recargado sus aranceles (más de un 30%), al decretar en 1877 el pago en oro de los derechos de aduana. De nuevo dificultades hacendísticas, las derivadas del alivio de la tributación agraria y el simultáneo aumento de las necesidades de fondos con que financiar los ambiciosos planes de construcción ferroviaria, confluyeron en las decisiones de incrementar los aranceles en 1882 y 1885. Desde este momento, las sucesivas revisiones (1891, 1900, 1902), siempre en sentido alcista, conjugarían intereses fiscales —la política imperialista rusa agudizó el déficit del período—, y de fomento arancelario de la industria<sup>42</sup>. Para el resto de países europeos, tan o más importante que el objetivo de defensa y fomento de la industria, sería el de preservación de la producción agrícola, en orden a explicar las reformas de esos años. Nos referimos a las revisiones de Noruega (1881, 1890, 1897 y 1905); Austria-Hungría (1882, 1887, 1903); Suiza (1885, 1887, 1891 y 1906); Bélgica (1887 y 1895); Italia (1887, 1888, 1895); Suecia (1888, 1892, 1895 y 1911); Portugal (1889, 1892) y España (1890, 1891 y 1906). En todas ellas confluyeron la elevación de derechos sobre la importación de productos agrarios y manufacturados, en una tendencia también común, a partir de la década de los ochenta, entre los países balcánicos. Nos consta que la intensidad de los aumentos y la prioridad agraria o industrial de los cambios enumerados varió de una nación a otra, dependiendo de sus condicionantes político-económicos. Al margen de lo cual —volvemos a insistir— sobresale la generalidad de la reacción de las políticas comerciales europeas de fin de siglo contra el movimiento liberalizador que le precediera.

Sólo los Países Bajos y Gran Bretaña se mantuvieron inmunes a dicha reacción; una postura perfectamente coherente con la acentuadísima extraversion de la

40. OHLIN (1948), p. 134.

41. Una detallada descripción de los principales hitos en la espiral de elevaciones arancelarias europeas es la de BAIROCH (1989). FLORES DE LEMUS (1905/1906) se ocupa de Austria-Hungría, Italia, Rusia y Suiza, en un examen que sazona con abundantes referencias al caso español. Sobre la política comercial de los países nórdicos, puede además consultarse OHLIN (1948).

42. Una concisa disección de los problemas de la hacienda zarista y sus implicaciones arancelarias, en FLORES DE LEMUS (1905/1906, pp. 401-406).



economía holandesa, pero mucho más discutida -hasta tacharla de trampa ideológica- en el caso de Reino Unido<sup>43</sup>. En este último caso, quizás convenga hacer un poco de historia<sup>44</sup>. En el epígrafe anterior dejábamos al Reino Unido encumbrado en la práctica librecambista. La supresión de las leyes del grano, el Tratado con Francia de 1860 y disposiciones posteriores, hicieron que a mitades de los setenta las únicas cargas que pesaran sobre la importación (en torno al 5% de su valor total), fueren las existentes sobre el té, café, vino, alcoholes y tabaco; gravámenes con un objetivo puramente fiscal, sin connotación proteccionista alguna. Sin embargo, en el mismo plazo de tiempo, se produjo un deterioro sensible de sus intercambios con el continente: si en 1854-57 el valor de las exportaciones de manufacturas al continente casi triplica al de importaciones, en 1871-79 el saldo es levemente deficitario<sup>45</sup>. Este déficit comercial con Europa está en el origen de la creación de la Fair Trade League (1881), la cual, para corregir el deterioro de la balanza comercial, preconizaría la imposición de derechos de represalia —entre un 10 y un 15% *ad valorem*— sobre los productos originarios de países que no dejaran entrar libres de derechos a las manufacturas británicas. Independientemente de que sus pretensiones no obtuvieran ningún fruto político, la constitución de la Fair Trade League —junto a la de otras asociaciones coetáneas menores, de idéntica inspiración— prueba en sí misma la existencia de una opinión inglesa contraria, cuando menos, a la práctica unilateral del librecambio. Una opinión que adquiere mayor presencia en la vida política de la Isla, cuando Chamberlain —Ministro de Colonias entre 1895 y 1903—, hace suya la cruzada proteccionista. Para exponer los términos en que preconiza el abandono de la política librecambista, debemos empezar por referirnos a la cuestión colonial.

En 1846 quedó abolido el sistema de preferencias coloniales que había venido operando desde 1813, fundado en ventajas arancelarias recíprocas: arancel preferencial —de más reducidos derechos— para la colocación de los productos de las colonias en Gran Bretaña, a cambio de idénticas concesiones para la metrópoli. Pero en 1846, la irrefrenable fuerza de la liberalización inglesa, al levantar la protección sobre el grano, dejó sin contenido a una parte esencial del sistema de preferencias; al suprimir la barrera arancelaria, la metrópoli no se guardaba ninguna posibilidad de discriminar positivamente el tráfico comercial de las colonias en la que era una de las principales exportaciones, el cereal. Las colonias, por su parte, quedaron entonces liberadas de otorgar cualquier beneficio arancelario a Inglaterra. De este modo, en perfecta coherencia con los principios de no discriminación

43. Es LEWIS (1983, pp. 162-165) quien al referirse al “momento crítico” que vivía la economía británica de fin de siglo, con un nivel de desempleo creciente y una emigración en aumento, la juzga “atrapada en un conjunto de trampas ideológicas”, entre ellas la del librecambio.

44. Seguimos aquí, como hiciéramos para Alemania y Francia, la exposición de BAIROCH (1989) y FLORES (1905/1906). Un detallado examen de los grupos de presión británicos y los correspondientes intereses arancelarios, puede encontrarse en GOUREVITCH (1986).

45. BAIROCH (1989), p. 53.

intrínsecos a la doctrina del librecambio, se rechazaba en Reino Unido la idea de mantener unos intercambios alentados por vía arancelaria.

Pero tal decisión, tomada en un contexto de indiscutible liderazgo británico, es la que precisamente quiere revocar Chamberlain, cuando a caballo de ambos siglos, las condiciones económicas en que se halla el país no guardan parecido alguno con las prevalecientes cincuenta años antes. Fe de ello da la evolución de su sector exterior: en 1898/1901 las importaciones de manufacturas procedentes de los países industriales de Europa, casi duplican en valor a sus exportaciones. Y aunque el saldo de intercambios con el mundo sigue siendo *superavitario*, la cobertura de exportaciones sobre importaciones ha experimentado un espectacular recorte<sup>46</sup>. “Las exportaciones del Reino Unido están, comparadas con las de Alemania y Norteamérica, en estado de estacionamiento. El comercio con las Colonias es la parte más firme del comercio inglés. Y esa parte no crece en proporción del aumento de la población del Imperio, ni en relación con lo que pierde la exportación a los países extranjeros”<sup>47</sup>. Las colonias eran el destino de cerca del 40 por 100 de sus exportaciones, y en esa línea ha de leerse que el sistema de preferencias, como medida dirigida a reforzar los vínculos comerciales con el Imperio, constituyera el núcleo de su propuesta de reforma. “Por este medio se lograría —siempre según Chamberlain— traer sobre Inglaterra 23 millones de libras del comercio exterior de las Colonias, lo que daría ocupación a 700.000 trabajadores y sustento a cerca de cuatro millones de almas. Para ello es preciso gravar los mantenimientos: dos chelines por quintal (inglés) de cereales, y un derecho correspondiente sobre sus harinas, dejando libres estas mercancías cuando procedan de las Colonias y posesiones británicas; 5 por 100 sobre la carne y los productos lácteos con la misma ventaja para las Colonias; el tocino deberá quedar en todo caso libre de derechos. Trato diferencial en favor del vino y de la fruta coloniales; una rebaja de 1/4 del derecho sobre el té, y análogo favor para el café y el cacao de procedencia británica. Esto produciría una baja de los ingresos por aduanas de 2,8 millones de libras anuales, para cubrir el cual se cargarán derechos del 10 por 100 sobre las manufacturas extranjeras”<sup>48</sup>.

Este era, en esencia, el programa que hizo suyo la Tariff Reform League (1903), el cual, por lo demás, no dejaba de ser moderado. Las primeras materias seguirían entrando libres, las manufacturas se gravarían un 10%, y en cuanto a los mantenimientos, sobre el trigo se impondría un gravamen del 7%, rebajado al 5% para la carne y lácteos. Sin embargo, a pesar de que en el interludio el movimiento de opinión en favor del proteccionismo había ganado solidez, esta propuesta siguió la misma suerte que antes la de la Fair Trade League, frustrando lo que de otro modo

46. BAIROCH (1989), pp. 53 y 85.

47. Con estas palabras inicia FLORES (1905/1906, pp. 400-401), la glosa del pensamiento económico del que él califica, refiriéndose a Chamberlain, como “mayor político de la Gran Bretaña”.

48. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 401.

hubiese supuesto el ingreso de la Isla en la generalizada reacción proteccionista del continente.

El sistema de preferencias —debido a las exigencias de elevación arancelaria— no logró imponerse y así fue que la política británica, al permanecer, se separó de la norma europea. Tras dicha excepcionalidad puede reconocerse, como es lógico, el influjo de una sociedad igualmente particular. Detrás del fracaso del programa de Chamberlain se reconoce la presión del sector financiero británico, de los comerciantes, las industrias de bienes finales y, sobre todo, la de la fuerza de trabajo<sup>49</sup>. El temor a que el sistema preferencial produjera una disminución del negocio movió a los comerciantes. La banca inglesa —a diferencia de la alemana— no estaba comprometida con el sector industrial; financiaba operaciones comerciales y de inversión extranjera, lo que la convertía en partidaria de cuanto significara apertura. Los productores de bienes terminados recelaban de una protección manufacturera, esencialmente pensada para proteger a las industrias más sensibles a la competencia extranjera —por el momento, la siderúrgica— que iba a encarecer sus costes; igual que se recelaba del gravamen de subsistencias, por si la fuerza de trabajo exigía una compensación salarial. El mismo temor al encarecimiento de las subsistencias alimentaba el rechazo de la fuerza de trabajo. Y frente a esta general oposición, la propuesta sólo recabó el apoyo de los industriales que más duramente se resentían de la competencia exterior y sus asalariados, significativamente, los trabajadores ingleses del hierro y del acero.

Confrontando el juego de fuerzas de los grupos de interés británicos y alemanes, sobresale nítida una diferencia, que es también causa del fracaso en implantar una moderada protección en Gran Bretaña y del triunfo de la opción contraria en Alemania. En el primer país, el tema del grano se lee casi exclusivamente en clave de subsistencias; en Alemania —en general en el continente— más importante que su lectura en clave de alimentación, lo es su lectura en términos de sector productivo. Hablar del grano en Gran Bretaña es hablar, todo lo más, del 20% de la población activa; en Alemania supone hacerlo del 50%. El poder político de la agricultura como clase productiva pudo, en alianza con el de los industriales, hacer triunfar en el continente sus tesis proteccionistas, resultando el mencionado sistema de solidaridad proteccionista. En Gran Bretaña el reducido sector cerealista no podía decidir el fiel de la balanza a favor de la protección, y el resultado fue la permanencia del régimen librecambista hasta la primera guerra mundial<sup>50</sup>. Con todo, aunque la política británica siguió fiel al principio del librecambio, no puede ignorarse el movimiento de opinión en favor del proteccionismo, que iría ganando peso conforme el siglo avanzaba, y con él, el deterioro de su sector exterior. El librecambio pervivía a principios de centuria, pero no se erguía ya sobre un indis-

49. GOUREVITCH (1986), pp. 75-80.

50. CAPIE (1994, pp. 36-37), aparte del reducido peso de la agricultura, ve en la mayor facilidad de la emigración inglesa las razones de que la Isla resistía entonces a la introducción de aranceles.

cutible principio de ciencia económica, como hiciera a mediados del siglo anterior; “la reacción proteccionista no dejó de tener cierta influencia en la opinión pública inglesa e hizo vacilar la confianza de los ingleses en la infalibilidad del librecom-  
bio”<sup>51</sup>. Pudiéndose afirmar que: “Aun donde el librecom-  
bio se mantiene no se apoya en un absolutismo de doctrina, sino en una práctica conveniencia, casi siem-  
pre muy discutida y en crisis”<sup>52</sup>. Las dudas sobre el librecom-  
bio alcanzan incluso a los clásicos ingleses, y desde el continente, quienes fueran convencidos librecom-  
bistas, le ponen epitafio. “A la desconfianza en el Estado, ha sustituido una con-  
fianza, no diré ciega, pero grande en su influencia y en su intervención, y claro es,  
como consecuencia de todo esto, en la aplicación práctica a la cuestión que esta-  
mos tratando, al librecom-  
bio ha sustituido la protección, que viene con una fuerza  
inmensa y se extiende por toda Europa, viniendo con su oleaje poderoso a salpi-  
car las poderosas rocas de las islas británicas, que han sido siempre el asilo del in-  
dividualismo y del librecom-  
bio”<sup>53</sup>.

Las salpicaduras, sin embargo, no alcanzan a ahogar a la política librecom-  
bista, cuya práctica mantuvo Gran Bretaña, mostrándose así ajena a la reacción que  
aquella suscitaba entre las políticas comerciales del continente. Si bien en términos  
contrarios, también los Estados Unidos de Norteamérica se sustrajeron a la reacción  
proteccionista europea de fin de siglo. En este caso, el motivo que explica la ex-  
cepción, es diametralmente opuesto. Los Estados Unidos no se suman al generali-  
zado rechazo que suscita el librecom-  
bio en las postrimerías del XIX, porque  
simplemente ya habían variado el rumbo de política en los inicios de la Guerra de  
Secesión. Por otra parte, el haber optado por una vuelta a la elevación de arance-  
les desde una posición que no era la de las políticas más liberales sobre las que  
viró Europa, difumina de algún modo la imagen de reacción que tan claramente  
dibuja el cambio de dirección en el viejo continente<sup>54</sup>.

De hecho, “en Estados Unidos la tendencia hacia tarifas más bajas culminó en  
1857, cuando los intereses sureños relacionados con el algodón y el tabaco eran  
aún políticamente fuertes”<sup>55</sup>. Sólo la influencia de los exportadores del Sur fue  
capaz de imbuir moderación a la política comercial americana, y su pérdida de  
poder tras la guerra en favor del Norte industrial, junto a los problemas hacendís-  
ticos derivados del conflicto, explican el marcado cambio de tendencia arancela-  
ria<sup>56</sup>. El Arancel de 1861 inicia el movimiento alcista, que continúa durante la

51. BIRNIE (1965), p. 99.

52. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 395.

53. ECHEGARAY (1906), p. 1336. Diario de Sesiones del Senado, 16-II-1906.

54. BAIROCH (1989, p. 140) opina que la política norteamericana del XIX nunca llegó a ser liberal, y que la etapa abierta en 1861 significó el paso de un “modest protectionism” a un “strict protectionism”; pero siempre encuadrada en un marco de protección.

55. FOREMAN-PECK (1985), p. 63.

56. FLORES (1905/1906, p. 395) no duda en afirmar que “el sostén de la política norteamericana era la aristocracia terrateniente del Sur” y que el cambio sobrevino cuando “la dirección política pasó

guerra y coloca en 1875 la altura media de aranceles sobre manufacturas norteamericanas en un rango del 40-50% *ad valorem*; en ese mismo año, en la cumbre de la fase aperturista, el arancel medio europeo oscila en torno al 9-12%<sup>57</sup>. Desde el fin de la guerra hasta el Arancel de 1883, los gravámenes industriales más reducidos fueron del 25% *ad valorem*, y los más altos rondaban el 60; un apoyo arancelario a la manufactura refrendado en los ochenta, cuando “el malestar producido por la baja de los cereales y por el acabamiento de las tierras públicas que repartir a los colonos despiertan nuevas ansias de protección. La mala situación de la agricultura hace volver los ojos a la industria”<sup>58</sup>.

La preservación del trabajo nacional fue el eje central de la revisión de 1890, y el Arancel MacKinley resultante, en línea con lo anterior, aumentaría la altura de los derechos industriales, gravando la entrada de cualquier producto que pudiera producirse en Norteamérica y otorgando la libre entrada a los que no. De este modo, se incrementaron los derechos sobre los bienes gravados —del 45,1 al 48,4% *ad valorem*— aunque con la ampliación de los incluidos en la lista de libre entrada, en términos agregados, hay un aparente, sólo aparente, descenso de protección<sup>59</sup>. En la práctica, la elevación de los aranceles sobre productos gravados satisfizo a los industriales y a unos trabajadores “persuadidos” —en un país que no importaba subsistencias— de que sus intereses derivaban no de su papel de consumidores, sino de empleados<sup>60</sup>.

Los intereses exportadores de agricultores y ganaderos se intentaron conciliar con el proteccionismo industrial del Arancel de 1890, por medio de la cláusula de reciprocidad —*reciprocity provision*— prevista en la reforma. La idea era promover la colocación de los excedentes estadounidenses en los mercados latinoamericanos, y con ese fin, la Cláusula reconocía al Presidente la facultad de suspender la libre entrada del azúcar, melazas, café, té y pieles —salvo el té, todos provenientes de Latinoamérica— en el supuesto de que los países de origen de tales artículos “impusieran derechos sobre productos norteamericanos que pudieran considerarse injustos o no razonables”<sup>61</sup>. Esgrimiendo esta amenaza, se firmaron acuerdos con Brasil; con España para Cuba y Puerto Rico; con Reino Unido para Barbados, Jamaica, Trinidad, Windward Islands y la Guayana; y además, con El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala. De tales tratados, Norteamérica obtuvo concesio-

---

del Sur al NorEste, asiento de la actividad industrial”. Los intereses industriales proteccionistas, junto a las necesidades financieras derivadas de la guerra, “una de las más costosas del siglo XIX, en un país cuya Hacienda tiene en la Aduana su ingreso principal, llevaba por sí al aumento de la tarifa”.

57. BAIROCH (1993), p. 32.

58. FLORES DE LEMUS (1905/1906), p. 395.

59. Las mercancías libres pasan de representar un 34% a suponer el 51% del valor total de importaciones norteamericanas entre 1883-90 y el período de vigencia del Arancel MacKinley (1890-94). Por dicho motivo, en términos globales, el derecho arancelario medio —pese a haber aumentado sobre los productos gravados, esencialmente industriales— desciende del 30 a un 24%. Véase Lake (1988), p. 100.

60. GOUREVITCH (1986), pp. 107-109.

61. LAKE (1988), p. 100.

nes para animales vivos y carne, cereales, manufacturas de algodón, locomotoras, vagones y demás material ferroviario, y madera y productos siderúrgicos para construcción.

El mismo fin de promocionar la exportación nacional se arguye en la revisión de 1894, que amplía la lista de productos exentos con lana y maderas, creyendo que la mera adopción de la medida —sin exigir contrapartida arancelaria alguna del mayor beneficiario, el cono sur americano—, fortalecería las ventas dirigidas a dicho mercado<sup>62</sup>. En cualquier caso, el Arancel de 1894 sigue siendo un Arancel decididamente proteccionista para la industria, pieza clave en la estrategia comercial que comparten Republicanos y Demócratas hasta los últimos años del XIX. Una estrategia que se basa en la reserva industrial del mercado interno, en la complementariedad comercial Norte-Sur de los productos americanos —cereales y manufacturas del Norte, contra productos exóticos del Sur—, pero también, y de manera destacada, en el librecomercio británico, destino de la mitad de sus exportaciones en la postrera década de siglo. Fueron de hecho las posibilidades de colocar sus excedentes en Gran Bretaña y Latinoamérica, las que explican el aislamiento en que se mantuvo la política comercial norteamericana con respecto a las políticas comerciales del continente.

Hasta que su capacidad exportadora no empiece a desbordar el potencial de absorción de tales mercados, no se volverá la vista a la Europa continental. La primera tentativa en ese sentido la constituye el Arancel Dingley de 1897, que por un lado eleva las tarifas, y por otro, al objeto de pactar con Europa, se acompaña de una autorización para suspender los derechos sobre el brandy, champagne, vinos, estatuas y pinturas, a cambio de concesiones compensatorias; se permite asimismo reducir hasta un 20% cualquier derecho, a cambio, por supuesto, de ventajas equivalentes. El hecho es que los altos niveles del Arancel de 1897, pensados —en opinión de sus propios hacedores—, para estimular el interés negociador del continente, no fueron objeto de rebaja alguna. Los europeos, significativamente los franceses, vieron parca la propuesta de una rebaja (hasta el 20%), que seguía dejando la barrera de protección en altos niveles, y sólo ofrecieron la Cláusula de Nación Más Favorecida a cambio de que los norteamericanos garantizaran la suspensión de derechos sobre el vino, pintura y estatuas. Otro tanto ocurrió con el resto de países del continente<sup>63</sup>.

De esta vía, la permanencia de unos derechos ideados como arma de negociación supuso un perceptible aumento arancelario, que durante el período de vigencia vino a representar un recargo sobre artículos gravados cercano al 50%<sup>64</sup>. El

62. LAKE (1988, pp. 101-106) detalla las diferencias entre la cláusula de reciprocidad de los Republicanos y las exenciones decididas por los Demócratas en 1894, a la par que subraya la coincidencia en objetivos —promoción de la exportación nacional— de ambas estrategias.

63. Los problemas de Estados Unidos para negociar con Europa sobre la base del Arancel Dingley, en LAKE (1988), pp. 125-129.

64. Exactamente un 47,6% en el período 1897-1909, contra el 41,2% de 1894-1897. LAKE (1988), p. 125.

Arancel Payne-Aldrich de 1909 que le sucedería, a pesar de introducir ciertas rebajas, siguió siendo “sólidamente proteccionista”<sup>65</sup>. Sólo la tarifa Underwood de 1913 va a variar la general percepción de una política estadounidense con elevadas barreras arancelarias. Lo que hizo fue ampliar sustancialmente la lista de productos exentos, rebajar los derechos de más de mil partidas y combinarlo con escasos aumentos. Pero el estallido de la Gran Guerra iba a dejar “poca oportunidad de comprobar los resultados de los nuevos aranceles”<sup>66</sup>. Por este mismo motivo, se destaca el error que supondría enjuiciar los niveles arancelarios norteamericanos de fines del XIX y principios del XX haciendo exclusiva referencia a los sancionados en 1913<sup>67</sup>. En materia arancelaria, los Estados Unidos de Norteamérica, aunque ajenos a la dinámica de reacción del continente europeo, cruzaron el umbral del siglo XX con unos niveles de protección nominal muy superiores<sup>68</sup>.

### III. REFLEXIONES FINALES ACERCA DEL CAMBIO Y CONCLUSIÓN

Un común movimiento de elevación arancelaria preside la evolución de las políticas comerciales del continente en las últimas décadas del XIX y primera del XX. Sin embargo, al final del proceso, producto lógico de la diversidad de puntos de partida y una dinámica de elevaciones que no tenía por qué ser, y de hecho no fue homogénea, nos encontramos con un abierto abanico de protecciones arancelarias nominales. De acuerdo con la información recogida en el cuadro adjunto, atendiendo al porcentaje que la recaudación por importación representaba sobre el valor de dichas importaciones, resultó que durante el período 1909-1913 el gravamen arancelario medio osciló, para los once países inicialmente considerados, entre el 4 por 100 de Suiza y el 23,7 por 100 de Portugal.

65. Más que por las mínimas rebajas que introdujo, de la reforma de 1909 se valora el nuevo sistema de negociación internacional que inaugura. A partir de ese año —en un rasgo que se interpreta como toma de conciencia de las ganancias de competitividad acumuladas—, Estados Unidos deja de buscar de los países extranjeros un trato especial de favor, a cambio de ventajas también exclusivas, y plantea un sistema de doble columna, máxima y mínima. La de tarifas mínimas (un 25% inferior), será la ofrecida a cuantos pacten con Norteamérica. Sobre dicha columna, obtiene las de Alemania, Austria-Hungría y Portugal, y Francia triplica el número de derechos de la suya. Los franceses continúan viendo excesivos los derechos para conceder a los productos de aquel país la totalidad de su columna mínima. En Lake (1988), pp. 131-139.

66. ELLSWORTH (1962), p. 205. De 1883 a 1912, los productos gravados no lo fueron nunca por debajo del 40%, y considerando el total de importaciones, el gravamen fue siempre superior al 20%. En 1913 los porcentajes se reducen a un 27 y un 9%, respectivamente. LAKE (1988).

67. La advertencia es de BAIROCH (1993), p. 38.

68. Si colocamos el fin del XIX en 1912, las diferencias entre gravámenes sobre el valor total de importaciones resultan bastante ilustrativas. En el período 1908-1912, el gravamen arancelario medio fue del 10,4% en Europa continental, del 21,4 en Estados Unidos. Sobre las manufacturas, el nivel medio ronda el 19 y un 44% *ad valorem*, respectivamente. Véase BAIROCH (1989), p. 139.

Ahora bien, conocida es la crítica a la utilización de este cociente como medida agregada de la protección arancelaria nominal de un país. Se trata de una crítica de subestimación, especialmente válida para aquellos países donde el arancel se muestra eficaz en desincentivar la importación<sup>69</sup>. El problema radica, en última instancia, en el hecho de que el propio régimen arancelario, al condicionar la estructura importadora del país, influye sobre el cálculo, pudiendo distorsionar la altura de las barreras que deben realmente superar los productos extranjeros, y dificultar así la comparación internacional. Los índices de protección que figuran en el cuadro —de la Sociedad de Naciones y Liepmann—, intentan precisamente sortear los defectos de subestimación consustanciales al cálculo del cociente entre recaudación e importaciones, y al objeto de obtener porcentajes comparables, aplican a los distintos países una misma estructura importadora. En el caso del informe de la Sociedad de Naciones, se seleccionan las veinte mercancías más exportadas por cada uno de los países considerados (un total de 278 artículos), sobre cuyos valores —excluidos los de las mercancías que el propio país exporta— se calculan los correspondientes gravámenes; el porcentaje global se obtiene como media aritmética simple. El mismo proceder es el que sigue Liepmann en sus estimaciones, cubriendo 14 países y 144 mercancías, seleccionadas con el criterio de ser productos importantes de exportación en alguno de ellos. El hecho de que en ambos cálculos se trabaje con precios de exportación, sin incluir costes de transporte ni seguros, sesga al alza los porcentajes finales; a cambio, añade elementos de comparación entre los países<sup>70</sup>. De esta manera, si dentro del grupo de ocho países contemplados en las tres estimaciones de protección, el uso del cociente entre recaudación e importaciones colocaba el grueso de gravámenes (Austria-Hungría, Alemania, Francia, Suecia e Italia) formando un conjunto bastante homogéneo, entre el mínimo de Suiza (4,4%) y los máximos de España (14,3%) y Bélgica (15,8%), la información, por lo demás coincidente, que suministran los índices de la Sociedad de Naciones y Liepmann, confirman a Suiza, ahora acompañada de Bélgica, como el país de menores aranceles, perfilan a Alemania como país de protección comparativamente moderada, mantienen a España en el máximo, y entre los extremos, de forma más o menos compacta, dejan a los aranceles de Austria-Hungría, Francia, Italia y Suecia.

69. Dado que el cociente entre recaudación e importaciones equivale a ponderar el gravamen correspondiente a cada partida arancelaria por su participación en la cifra total de importaciones, es de suponer que los gravámenes comparativamente más gravosos obstaculizarán la importación y mantendrán baja su participación en el cómputo.

70. Los derechos de importación exigidos en las aduanas no se expresaban en porcentaje, sino que venían especificados —eran derechos específicos— en unidades monetarias por unidad física (por ejemplo, pesetas/kilogramo). Esto explica que, ante las dudas de veracidad de los valores oficiales de importación de algunos países, que recurrían a la exageración para maquillar —a la baja— el gravamen a que realmente equivalía un derecho específico, se utilicen precios de exportación. Se estima que la exclusión de los costes de transporte puede exagerar el cálculo de los gravámenes en un 8 por 100.



PROTECCIÓN ARANCELARIA NOMINAL

	<b>Recaudación en porcentaje de importaciones (1)</b>	<b>Índice Sociedad de Naciones (2)</b>	<b>Índice Liepmann (3)</b>
Alemania	7,9	12	17
Austria-Hungría	7,6	18	23
Bélgica	15,8	6	14
Francia	8,7	18	24
España	14,3	33	37
Italia	9,7	17	25
Noruega	11,4	-	-
Portugal	23,7	-	-
Rusia	-	-	73
Suecia	9	16	28
Suiza	4,4	7	11

Fuente: (1) Bairoch (1989); (2) Sociedad de Naciones (1927); (3) Liepmann (1938).

Con todo, más que la altura exacta en que quedaron los aranceles tras el compartido movimiento alcista que marcó la evolución de las políticas comerciales del continente en el tránsito al nuevo siglo, interesa el grado en que los aumentos arancelarios beneficiaron al sistema productivo de cada país. En qué medida esas elevaciones protegieron la economía nacional, o en otras palabras, en qué medida lograron esos aumentos arancelarios elevar su competitividad. Y ésta no es pregunta que pueda responderse con sólo contemplar el gravamen impuesto a las importaciones de un determinado producto. El beneficio que obtiene una determinada manifestación industrial de una revisión arancelaria, dependerá tanto de lo que se eleve el gravamen sobre su producto, como de lo que simultáneamente aumenten los derechos de sus materias primas e *inputs* intermedios. Este es el problema que plantea la reacción proteccionista de fin de siglo, con elevaciones generalizadas de derechos (de materias primas, semimanufacturas y productos terminados), a la hora de pronunciarse acerca de la protección que efectivamente obtienen —lo que hoy los economistas llamamos protección efectiva— los distintos productores nacionales<sup>71</sup>.

71. Un problema ya percibido por los contemporáneos. Flores de Lemus (1905/1906, p. 409), comentaba al respecto: “En el sistema antiguo, la libertad de las materias primeras y de los manteni-

Es generalmente aceptado que las alzas arancelarias sí beneficiaron —incrementando en parecidos términos la protección efectiva—, a los productos primarios. No están tan claras las ganancias en protección efectiva obtenidas por las semimanufacturas y manufacturas de la época, imposibles de cuantificar, ante el desconocimiento de las proporciones en que los *inputs* productivos —los llamados coeficientes técnicos de las actuales tablas *input-output*— participaban en la estructura de costes de cada sector<sup>72</sup>. La prueba de que la protección efectiva no aumentó tanto como la elevación del nivel nominal medio de los aranceles puede inducir a pensar, la encuentran algunos autores en la permanencia de la tasa de penetración de las importaciones. Si una revisión arancelaria depara auténtica protección, sería de esperar una menor relevancia de las importaciones en la economía nacional; sin embargo, Francia, que mantiene constante el ratio importaciones/PIB en la década de los noventa (14,5 por 100 en 1880/90 y 1890/1900), lo ve elevarse en la primera década del XX (15,2%); Alemania registra un aumento entre los años ochenta y noventa (del 17,4 a un 18,1%), manteniendo el ratio en la primera década del siglo XX (18,3%); mientras, el italiano, que experimenta un descenso en los noventa (del 10,4 al 9,8%), se recupera con fuerza en 1900/1910 (hasta el 13,1%)<sup>73</sup>.

Que en el transcurso del período 1879-1910, las importaciones refuercen su presencia en economías tan significativas como la alemana y la francesa, no deja de plantear dudas sobre el grado en que realmente aumenta la protección, entendida ésta como estímulo a un proceso de sustitución de importaciones. Pero también es cierto que variando la periodificación y considerando a Europa en su conjunto, la relación crecimiento del comercio europeo/crecimiento del producto, disminuye en 1890/2-1913 en comparación a las de 1877/9-1890/2 y 1858/60-1877/9<sup>74</sup>. Por este motivo, ante un imposible cálculo de protecciones efectivas, nuestra opción, a la hora de pronunciarnos sobre las consecuencias de la reacción proteccionista de fin de siglo, ha de ser una opción de prudencia. Tan prudente como limitada, la única idea que en este contexto aparece meridiana es la de un movimiento arancelario de tintes inconfundiblemente alcistas, que barre la escena de la política comercial europea entre 1879 y 1913, pero que —independientemente de que por países y para determinados sectores refuerce el grado de reser-

---

mientos era un principio fundamental (...), ahora, esos derechos son un miembro del sistema. Esta diferencia cualitativa tiende a producir una diferencia cuantitativa. Acontece, en efecto, que el gravamen de los mantenimientos y de algunas primeras materias que concurren con la producción nacional (lanas, maderas, etc.), absorbe parte de la protección concedida al producto manufacturado y, así, para igual grado de protección, el montante absoluto de los derechos aduaneros ha de ser, en términos generales, mayor en el sistema de solidaridad que en el antiguo proteccionismo”.

72. A partir de estos coeficientes, descontado el encarecimiento que para un proceso productivo concreto representa la existencia de gravámenes sobre materias primas y bienes intermedios, sería posible calcular las ganancias en valor añadido derivadas de la vigencia de un determinado sistema arancelario.

73. Los porcentajes en Capie (1994), p. 44.

74. Véase BAIROCH (1989), p. 44.

va del mercado nacional—, no llega a imponer estrangulamiento alguno del comercio.

El hecho de que en 1913 las tasas de apertura del continente (exportaciones e importaciones en relación al PIB) oscilaran entre el 22 por 100 español o 24 italiano, el 40 por 100 de Alemania y Francia, hasta el 81 de Bélgica, son prueba de ello<sup>75</sup>. En este tema, los contundentes efectos depresivos que las políticas de los años veinte y treinta imprimieron a dichas tasas, constituyen un excelente contrapunto<sup>76</sup>. A la luz del contraste, tan nítida como la sucesión de elevaciones arancelarias, aparece la fluidez de unas relaciones comerciales que impiden tildar a la reacción proteccionista de fin de siglo de algo más que moderada, y en ningún caso permiten calificarla como prohibicionista.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ASWORTH, W. (1961): *Breve historia de la economía 1850-1950*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BAIROCH, P. (1974): "Geographical Structure and Trade Balance of European Foreign Trade from 1800 to 1970". *The Journal of European Economic History*, vol. 3, number 3, pp. 557-608.
- (1976): "Europe's Gross National Output: 1800-1975". *The Journal of European Economic History*, vol. 5, number 2, pp. 273-340.
- (1989): "European trade policy, 1815-1914" en MATHIAS, P. y POLLARD, S. (eds.): *The industrial economies: the development of economic and social policies*, Volumen VIII de *The Cambridge Economic History of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-160.
- (1993): *Economics and World History. Myths and paradoxes*. Harvest Wheatsheaf, New York.
- BIRNIE, A. (1965): *Historia económica de Europa. Las bases económicas de la Europa moderna*. Editorial Luis Miracle, Barcelona.

75. Las tasas en ESTEVADEORDAL (1997), p. 91.

76. FOREMAN-PECK (1985, pp. 188-191), destaca la responsabilidad de las "políticas comerciales nacionalistas" en el cierre exterior que experimentan las economías industriales durante el período de entreguerras. A ellas atribuye, por ejemplo, que el porcentaje medio comercio/renta de Gran Bretaña, Italia, Suecia, Noruega y Dinamarca descendiera del 43,7% de 1905-1914 a un 35,7% en 1925-1934. Las tasas de apertura en GRASSMAN (1980), pp. 123-133. En términos globales, ROSTOW (1983, p. 71) asocia a la "patología proteccionista" de entreguerras, el desplome del comercio mundial de 1929-1938: una tasa de variación de -1,15 por 100 anual, contra un producto industrial que crece en el mismo período a razón del 2 por 100 anual. Los índices de MADDISON (1991, pp. 149-150 y 210-211), confirman la idea de un comercio mundial que se contrae en los años treinta, frente al estancamiento o incremento del PIB, dependiendo del país, con que llegan los más industrializados a la segunda guerra mundial.

- CAPIE, F. (1994): *Tariffs and growth. Some insights from the world economy, 1850-1940*. Manchester University Press, Manchester.
- DESAIGUES, B. (1985): "Efficacité des politiques protectionnistes a la fin du XIXe siècle", en LASSUDRIE-DÛCHENE, B. y REIFFERS, J.L.: *Le protectionnisme*. Economica, Paris.
- ELLSWORTH, P.T. (1962): *Comercio internacional*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ESTEVADEORDAL, A. (1997): "Measuring protection in the early twenty century". *European Review of Economic History*, I, pp. 89-125.
- FLORES DE LEMUS, A. (1905): *La reforma arancelaria. Consideraciones y materiales. Volumen I. Alemania*. Imprenta de Antonio Marzo, Madrid.
- (1905/1906): "Cartas al Ministro de Hacienda García Alix". *Hacienda Pública Española*, nº 42-43, 1976, pp. 391-421.
- FOREMAN-PECK, J. (1985): *Historia de la economía mundial*. Editorial Ariel, Barcelona.
- GOUREVITCH, P. (1986): *Politics in hard times. Comparative responses to international economic crises*. Cornell University Press, London.
- GRASSMAN, S. (1980): "Long-term trends in openness of national economies". *Oxford Economic Papers*, 32, pp.123-133.
- KINDLEBERGER, C.P. (1975): "The rise of free trade in Western Europe". *The Journal of Economic History*, vol. XXV, n.1, pp. 20-55.
- KUZNETS, S. (1973): *Crecimiento económico moderno*. Aguilar, Madrid.
- LAKE, D.A. (1988): *Power, protection and free trade. International sources of U. S. commercial strategy, 1887-1939*. Cornell University Press, New York.
- LEAGUE OF NATIONS (1927): *Tariff level indices*. International Economic Conference, May.
- LEWIS, W.A. (1983): *Crecimiento y fluctuaciones. 1870-1913*. Fondo de Cultura Económica, México.
- LIEPMANN, H. (1938): *Tariff levels and the economic unity of Europe*. The Macmillan Company, New York.
- MADDISON, A. (1991): *Historia del desarrollo capitalista. Sus fuerzas dinámicas*. Ariel, Barcelona.
- MATHIAS, P. y POLLARD, S. (eds.) (1989): *The industrial economies: the development of economic and social policies*. Volumen VIII de *The Cambridge Economic History of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
- MESSERLIN, P.A. (1985): "Les politiques commerciales et leurs effets en longue période", en LASSUDRIE-DÛCHENE, B. y REIFFERS, J.L.: *Le protectionnisme*. Economica, Paris.
- MOMMSEN, W.J. (1987): *La época del imperialismo. Europa 1885-1918*. Historia Universal Siglo XXI, Madrid.
- MOON, B.E. (1996): *Dilemmas of International Trade*. Westview Press, Oxford.
- OHLIN, B. (1948): *Comercio exterior y política comercial (1934)*. M. Aguilar editor, Madrid.
- ROSTOW, W.W. (1983): *Economía mundial*. Reverté, Barcelona.
- SERRANO SANZ, J.M. (1987): *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*. Siglo XXI de España Editores, Madrid.