

Nueva
Biblioteca
de la Libertad
45

APARICIO CAICEDO

EL *NEW DEAL*
DEL COMERCIO
GLOBAL

GÉNESIS IDEOLÓGICA
DEL ORDENAMIENTO ECONÓMICO
DE LA POSGUERRA

Prólogo de Enrique Gherzi



Unión Editorial



INSTITUTO
JUAN D. MARIANA

NUEVA BIBLIOTECA DE LA LIBERTAD

Colección dirigida por

Jesús Huerta de Soto

EL *NEW DEAL*
DEL COMERCIO GLOBAL

APARICIO CAICEDO

EL
NEW DEAL
DEL
COMERCIO
GLOBAL

*Génesis ideológica
del ordenamiento económico
de posguerra*

Prólogo de Enrique Gherzi



Unión Editorial



© 2012 APARICIO CAICEDO
© 2012 UNIÓN EDITORIAL, S.A.
c/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 91 350 02 28 • Fax: 91 181 22 12
Correo: info@unioneditorial.net
www.unioneditorial.es

Compuesto por JPM GRAPHIC, S.L.
Impreso por LAVEL INDUSTRIA GRÁFICA, S.A.
Encuadernado por ENCUADERNACIÓN RAMOS, S.A.

ISBN: 978-84-7209-580-9

Depósito legal: M. 20.890-2012

Impreso en España • *Printed in Spain*

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por las leyes, que establecen penas de prisión y multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran total o parcialmente el contenido de este libro por cualquier procedimiento electrónico o mecánico, incluso fotocopia, grabación magnética, óptica o informática, o cualquier sistema de almacenamiento de información o sistema de recuperación, sin permiso escrito de UNIÓN EDITORIAL, S.A.

*Dedicado a la memoria
de Vilma Villafructe Sotomayor*

ÍNDICE

SIGLAS	13
AGRADECIMIENTOS	15
PRÓLOGO, por Enrique Ghersi	17
INTRODUCCIÓN. <i>PAX AMERICANA, LEX NOVA</i>	23
CAPÍTULO 1. LA «ERA PROGRESISTA»	31
I. CORDELL HULL Y SUS CIRCUNSTANCIAS	31
II. EL MOVIMIENTO PROGRESISTA AMERICANO	34
III. LA LUCHA CONTRA EL PROTECCIONISMO	59
CAPÍTULO 2. EL IMPERIO DEL DERECHO	69
I. ASCENSO GEOPOLÍTICO DE WASHINGTON	70
II. LOS MOVIMIENTOS INTERNACIONALISTAS	83
CAPÍTULO 3. DERECHO INTERNACIONAL, LIBRE COMERCIO Y CAMBIO IDEOLÓGICO	99
I. OPORTUNIDADES PERDIDAS	100
II. CAMBIO DE PARADIGMA TEÓRICO	116
III. HACIA EL FEDERALISMO ECONÓMICO	133
CAPÍTULO 4. EL MODELO AMERICANO	141
I. LA CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DEL COMERCIO: <i>COMMERCE CLAUSE</i>	142
II. EL <i>NEW DEAL</i> COMO PARADIGMA INTERNACIONAL DE GOBERNANZA	163

CAPÍTULO 5. EL PLAN HULL	181
I. REFORMA DE LA POLÍTICA COMERCIAL	182
II. RECIPROCIDAD SIN DISCRIMINACIÓN	184
III. LEGADO DE LA LEY DE ACUERDOS RECÍPROCOS DE 1934	190
CAPÍTULO 6. EL PROYECTO INCONCLUSO	195
I. LOS <i>POSTWAR PLANNERS</i>	195
II. HITOS FUNDACIONALES DEL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL	200
III. PROCESO DE CREACIÓN DEL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO	206
IV. INTERNACIONALIZACIÓN DEL <i>ANTITRUSTS LAW</i>	217
BIBLIOGRAFÍA	229

SIGLAS

AJIL:	American Journal of International Law.
APSA:	American Political Science Association.
APSR:	American Political Science Review.
ASIL:	American Society of International Law.
CFR:	Council of Foreign Relations.
FDR:	Franklin Delano Roosevelt.
FTC:	U.S. Federal Trade Commission.
GATT:	Acuerdo General de Comercio y Tarifas Aduaneras de 1947.
LACR:	Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934.
OIC:	Organización Internacional de Comercio.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
OMC:	Organización Mundial de Comercio.
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE:	Unión Europea.

AGRADECIMIENTOS

Debo agradecer a las personas que han hecho posible esto. En primer lugar, a Rafael Domingo, brillante académico, sabio maestro y gran ser humano de cuyo constante ejemplo me he nutrido enormemente.

Agradezco a todos y cada de uno de quienes componen la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra.

Tengo una gran deuda con el profesor Jonathan Zasloff, de la Facultad de Derecho en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), bajo cuyo patrocinio pude finalizar mi investigación como *visiting scholar* de dicho centro.

Existen además muchas personas que de manera indirecta han contribuido y a quienes también debo mucho, entre las cuales se encuentran: Sofía Collantes, Martín Santiváñez, Toni M. Fine, Eduardo Valpuesta, Eugenia López-Jacoiste y Luis Gaytán.

Debo hacer también una mención especial al Instituto Juan de Mariana (España) y al Mises Institute (Estados Unidos), dos referentes de pensamiento independiente que de muchas maneras han contribuido para hacer este esfuerzo intelectual posible.

Y el más absoluto agradecimiento a toda mi familia, sin cuyo apoyo jamás hubiera podido llegar hasta aquí; especialmente a mis padres, por mil razones; e insoslayablemente a mi esposa, María José, por ser mi más mordaz crítica y aguda consejera.

PRÓLOGO

Hacer historia siempre es un empeño mayor. Descubrir sucesos, desencuentros, personajes y hacer que aterricen con prolijo detalle siempre es fascinante. Más aún cuando se abordan distintas disciplinas como el Derecho, la Economía y la Teoría política. En tal cometido, Aparicio CAICEDO muestra con esmero la génesis del quehacer ideológico que configuró el actual sistema de comercio mundial. Su libro *El New Deal del Comercio Global* describe cómo en el «periodo de entreguerras se termina por sepultar los dogmas filosóficos del *laissez faire*, provocando una realineación ideológica muy profunda». Tanto así que el Derecho, tanto internacional como local, fue reformulado «atendiendo a las proclamas progresistas».

El trabajo comienza con la transición ideológica que sufrió la ciencia jurídica en Estados Unidos, a comienzos del siglo XX. Particularmente se refiere a la dicotomía entre el «pensamiento jurídico clásico», corriente dominante en la jurisprudencia americana hasta la década de 1930, y el «pensamiento jurídico progresista», encarnación estadounidense del constitucionalismo socialdemócrata que llegó a su apogeo durante el famoso *New Deal*. CAICEDO analiza la radical diferencia entre estas dos visiones del Derecho, la libertad individual y el papel del Estado; y además desmenuza las repercusiones de estos cambios doctrinales en la configuración del orden económico internacional surgido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Para los juristas del dogma liberal clásico, «el aparato normativo del Estado no constituía la fuente primordial del Derecho». Porque para ellos «la estabilidad social no dependía del empleo de medios coercitivos», sino más bien «de instituciones que facilitasen y pudiesen canalizar la interacción espontánea de los individuos». En otras palabras, «el clasismo legal era fiel a la doctrina de la “armonía natural de los intereses” o del “orden espontáneo”, cuya premisa básica es que los eventuales conflictos de intereses entre distintos grupos sociales [...] son siempre superables si se confía primordialmente en la libertad individual, y en las instituciones judiciales, antes que en las directrices de una autoridad

política centralizada». En consecuencia, para los juristas fieles al paradigma liberal clásico, el Derecho debía ser una «institución neutral, en la que no cabían diferenciaciones grupales, ni leyes encaminadas a defender los derechos de ciertos colectivos vulnerables». Por tanto, negaban los planteamientos marxistas de «conflictos de clase», porque las diferencias entre individuos se presumían superables «mediante la aplicación de la “lógica formal” de una ciencia jurídica» basada en «construcciones conceptuales y principios universales, formulados en abstracciones teóricas, ilustrados en las “ficciones legales” propias de la tradición jurisprudencial del *common law*». Todo esto los llevaba a una conclusión que suena bastante lógica: «el arraigo de las instituciones jurídicas en la sociedad evolucionaba mejor sin la intervención “artificial” y arbitraria del Gobierno». Traducido al ámbito internacional, dentro de la visión liberal clásica «el imperio de la ley como expresión del auto-gobierno de naciones libres sería suficiente para garantizar un clima de armonía y prevenir el surgimiento de nuevos conflictos, tal como sucedía en la órbita de las relaciones humanas». Por tanto, la globalización económica no necesitaba de entes burocráticos ni de organizaciones supranacionales, sino de normas contractuales claras fruto del libre desempeño de naciones soberanas.

En contraposición a ello, y reclamando un papel más activo a los hacedores de políticas públicas, «la *intelligentsia* progresista de la época creía en la posibilidad de un comercio más libre, pero desde la regulación gubernamental». De ahí su insistencia en la creación de órganos tecnocráticos a escala global como la fallida Organización Internacional de Comercio contemplada en la Carta de la Habana de 1948, proyecto inconcluso de espíritu intervencionista del cual nos habla en detalle el autor en el último capítulo. La justificación de los adalides progresistas que estuvieron a cargo del diseño del orden económico de la posguerra era simple y a la vez populista: «necesitamos un mayor involucramiento del Gobierno en defensa de los grupos vulnerables frente a los grupos privilegiados». Ya de lleno en estos escenarios progresistas, y amparados en los reclamos por un papel más activo del Estado, la pregunta era de sí insoslayable: ¿Cómo lograr un nuevo modelo que fuese efectivo y acorde con el nuevo clima político? Aparicio CAICEDO nos describe que tal referente no estaba muy lejos del entorno. Por un lado, el modelo que debía seguirse deviene de la exitosa área de libre comercio promovida por las trece colonias de la Unión Americana durante más de un siglo, al amparo de la denominada *Commerce clause* de la Constitución de 1787. Por otra parte, el programa burocrático del *New Deal*, que se convirtió en el paradigma de su época, constituía el arquetipo de

gobernanza global, basado en agencias especializadas de regulación. Pensaban los *policy makers* de la época que, si se unía la tradición federal americana de integración comercial a los nuevos esquemas intervencionistas favorecidos por los progresistas, se podría diseñar un andamiaje institucional mundial que asegurara las «bases económicas de la paz perpetua».

Ahora bien, de la utilización del modelo americano como referente útil a la configuración de un diseño a escala global del comercio mundial hay cierta distancia. CAICEDO, siguiendo a HAYEK, nos ilustra muy bien esta limitación metodológica: «la siempre errónea convicción de poseer la capacidad intelectual y los conocimientos necesarios para poder dirigir el funcionamiento de sistemas tan inabarcablemente complejos».

En adición, el autor profundiza en vislumbrar el error al referirse a la analogía doméstica, esta manera viciada de extrapolar la conducta humana a entequiras con vida y juicio propio. «El problema de fondo está en la imposibilidad teórica de aplicar el “individualismo metodológico” que necesariamente subyace a la teoría jurídica liberal —que parte del supuesto innegable de que los seres humanos tenemos capacidad de decidir por sí mismos y contraer obligaciones— al Estado-nación, que apenas constituye una abstracción metafórica, no un individuo con voluntad propia».

Como bien señala CAICEDO, estos sucesos no devienen fruto de azar o el porvenir. Suceden en la medida que se imaginan y construyen desde el talento y el empuje de una persona. Tal promotor para fines de su investigación es Cordell HULL, Secretario de Estado del presidente Franklin D. ROOSEVELT, un abanderado del movimiento progresista americano. Las pretensiones de este sureño fueron mayúsculas: asegurar el fin del proteccionismo patrocinado por las elites industriales como fórmula de restringir el poder del capital. Para la generación de HULL, «el derecho era considerado como una herramienta de deliberado cambio social», y no el fruto de un proceso de evolución espontánea. Exigían al Gobierno un «mayor involucramiento en defensa de los grupos vulnerables frente a los grupos privilegiados». El entorno ideológico de HULL quería más poder, más discreción, más regulación, mayor control; no buscaba librar al individuo de la carga del Estado, sino regir su destino. No en vano fue él mismo, durante sus años como miembro del Congreso americano, el principal patrocinador de las reformas legales que hicieron posible la adopción permanente de un impuesto a la renta en Estados Unidos. La fórmula liberal clásica sobre la protección de la vida, la libertad y la propiedad era muy limitada en su esquema.

Siguiendo su argumento inicial, CAICEDO vuelve a darnos una lección adicional, al recordarnos la «esencia mercantilista» subyacente al sistema actual de regulación del comercio internacional: «Según el fundamento teórico del libre comercio, la opción preferida por los gobiernos debería ser la liberalización unilateral, porque esta facilita la división del trabajo y por tanto la mejor asignación de recursos y el aumento de la productividad. Aquella situación se daría porque, en una economía libre de distorsiones comerciales, tales recursos se desplazan hacia usos más eficientes; los factores de producción como la mano de obra, el capital o la tecnología, empleados en aquellos sectores productivos desplazados por su incapacidad competitiva, son absorbidos por aquellos sectores competitivos que empiezan a crecer. Y la gran ventaja de todo este proceso para los consumidores es el acceso a productos más baratos. Cualquier interrupción en el flujo del comercio entorpece este proceso y, por tanto, causa un perjuicio social, incrementando el coste para los consumidores y empleando recursos en usos ineficientes. Por tanto, si los acuerdos de libre comercio estuviesen en realidad inspirados en el pensamiento de SMITH, COBDEN o RICARDO, los gobiernos se esforzarían en permitir el ingreso de productos extranjeros de menor coste, sin exigir a cambio ningún tipo de concesión arancelaria. Es decir, en tal caso la liberalización del comercio se daría de forma unilateral».

Tibor MACHAN es un partidario defensor del libre comercio, que defendió su práctica desde una perspectiva distinta, más apegada a la moral. Defendió el libre comercio «no solo porque es útil, sino que es también noble». Es más, sentencia que el «comercio es la expresión institucional de la virtud de la prudencia en el ser humano». Como bien lo señala, «una persona prudente cuida de sus necesidades económicas. Probablemente no será este su objetivo principal en la vida y, desde luego, la prudencia no es la virtud humana más elevada. Sin embargo, el prestar atención a la propia existencia económica es, sin duda, virtuoso. Y, además, es apropiado que esta atención se desarrolle hasta llegar a constituir una institución entre los seres humanos dentro de sus comunidades, cualquiera fuere el tamaño de estas. Cualquier esfuerzo, pues, por obstaculizar el comercio está sujeto a objeciones morales importantes. Pero si este impedimento es hecho a la fuerza, es indudable que se está llevando a cabo una mala acción. La prudencia es una virtud humana auténtica y fidedigna en casi todos los principales sistemas del mundo. Aún más: en cualquier sistema moral auténtico la libertad de elegir entre el bien y el mal es un ingrediente indispensable para la vida moral de una persona. Sin libertad el individuo no puede ser considerado moralmente responsable.

La prudencia, claro está, no es la única virtud. Muchas otras virtudes, tales como el valor, el honor, la honestidad, la justicia, la generosidad, la moderación, y otras afines, tienen tanta o más relevancia moral que la prudencia. Pero también estas solo pueden practicarse en una sociedad auténticamente libre. Mientras más libre sea la sociedad, mayores son las oportunidades para comprometerse uno mismo, en el transcurso de la vida, de acuerdo a las exigencias de un agente moral. Mientras más permita una sociedad que algunas personas dictaminen el comportamiento de otras—incluyendo la conducta en el ámbito económico— más limitará la dignidad humana y el grado de responsabilidad individual».

No hay pues que defender el libre comercio solo porque es más eficiente, sino también porque tiene consecuencias morales mejores que cualquier otra alternativa posible. Produce a largo plazo una sociedad de hombres libres y responsable.

ENRIQUE GHERSI
Fez, abril 2012

INTRODUCCIÓN: *PAX AMERICANA, LEX NOVA*

Las ideas importan, porque mueven al hombre. Hasta el más pragmático de los individuos obedece a alguna teoría, sea esta equivocada o cierta. La diferencia se encuentra en que unos son conscientes de ello y otros no. «Aquel que piensa en una relación causal, piensa en un teorema».¹ Acertamos cuando nuestras ideas son correctas; erramos cuando no lo son, y las analizamos para rectificarlas. El éxito o fracaso de cualquier obra humana —incluidas las instituciones jurídicas, económicas y políticas más elementales para nuestra convivencia— depende de las ideas que le sirven de sustento. Por tanto, ningún análisis sobre el desempeño de dichas instituciones puede prescindir de la comprensión de las doctrinas que subyacen en su origen, o de la ideología de sus creadores. Ahí se encuentra precisamente la intención de este trabajo: contribuir al estudio crítico del ordenamiento económico de la posguerra, y por tanto de una parte fundamental del actual Derecho internacional, develando la génesis ideológica de las normas que hoy regulan la política comercial de la mayoría de Estados del mundo.

Desde la suscripción del GATT en 1947, el «sistema multilateral de comercio» ha tenido algunos éxitos, pero muchos más fracasos rotundos. Su historia está plagada de contradicciones y retrocesos en lo que a libertad se refiere. Para empezar, se basó en un esquema mercantilista que concibe erróneamente la apertura arancelaria como un sacrificio que debe ser compensado por concesiones equivalentes de otros gobiernos. Más aún, sus propias normas han legitimado abiertamente el más absurdo proteccionismo para satisfacer estrechos intereses corporativos y gremiales. Unas veces lo han hecho de forma flagrante, como en el caso del comercio de productos agrícolas, universo siempre aislado del mercado gracias al *farm lobby* de los países más desarrollados. Otras veces se ha hecho de modo encubierto, como sucede con el régimen de propiedad

¹ Ludvig von Mises, *Human Action* (Mises Institute, Auburn, 1998), p. 177.

intelectual, verdadero anatema del intercambio libre impulsado por poderosos *lobbies* de Europa y Estados Unidos. Ello sin profundizar en todo el catálogo de «cláusulas de escape» también incluidas para contentar los ánimos ostracistas de unos pocos. Y, desde la creación de la Organización Mundial Comercio, en 1995, no ha habido mayores avances de liberalización, sino solo costosísimas conferencias, una creciente burocracia, inacabables informes, algún fallo ambiguo de sus órganos judiciales y mucha voluptuosidad retórica. Los únicos intereses que han influido las deliberaciones diplomáticas de sus miembros son los de facciones —grandes corporaciones, sindicatos, gremios de productores— con suficiente peso político como para presionar a los gobernantes de turno. Las expectativas de la mayoría de ciudadanos —consumidores, emprendedores, agricultores, etcétera— no figuran más que en emotivas declaraciones intrascendentes. ¿Cuál es, si no esa, la razón del estancamiento actual?

Hoy, precisamente en medio de la peor crisis económica desde la Gran Depresión de 1929, el sistema multilateral del comercio se encuentra completamente paralizado, atrapado en su propia naturaleza corporativista, mercantilista y burocrática. Es una simple pieza más de aquello que Murray N. ROTHBARD denominó «the mercantilist-managerial apparatus of global economic control».² Lo paradójico es que la razón de esto se encuentra en el propio momento de su creación. Porque el sistema no nació, como comúnmente se piensa, de un espíritu liberal, sino de la intención manifiesta de someter la economía mundial al control del poder político. Fue una apuesta por el comercio regulado, no por el comercio libre. Por tanto, cualquier reforma encaminada a intentar superar sus actuales fallencias normativas, mientras estas sean consideradas como meras incidencias salvables, está destinada a fracasar. Todo lo que hoy vemos como defectos accidentales del *world trading system* no es más que el reflejo de sus incongruencias iniciales.

Podría argumentarse, como algunos hacen, que a pesar de sus profundas contradicciones teóricas y limitaciones prácticas el sistema actual es la única opción viable desde el punto de vista político. No obstante, aun en ese supuesto sigue siendo necesario despejar la densa cortina de humo retórico detrás de la cual se esconde la verdadera naturaleza de la institución. Y ahí yace la importancia de describir su esencia ideológica originaria, para poder entablar un debate trascendente, con conceptos

² Murray N. ROTHBARD, *Making Economic Sense* (Mises Institute, Auburn, 2006), p. 495.

depurados, en lugar de dar vueltas en torno a suposiciones y tópicos reconfortantes, como ha sucedido hasta ahora.

La historia nos brinda además una ventaja. La génesis filosófica del sistema actual es fácilmente rastreable. Las instituciones económicas de posguerra son el resultado del diseño deliberado de un grupo específico, en un lugar determinado, con base en un consenso ideológico muy particular. Esto contrasta con el modelo institucional que sirvió de trasfondo al primer proceso de expansión capitalista, experimentado desde finales del siglo XIX hasta comienzos del XX. En términos generales, con sus luces y sombras, dicho periodo fue lo más parecido que ha llegado el orbe al ideal liberal. Fue el fruto del desarrollo espontáneo de instituciones comunes como el «patrón oro», del compromiso unánime con la propiedad privada y de una relativa libertad de circulación transfronteriza de personas, capitales y mercancías que permitió una división internacional del trabajo. Como bien apuntó Wilhelm RÖPKE, esa época aperturista no necesitó de conferencias extravagantes, ni de organizaciones transnacionales de regulación, sino de un consenso gradual sobre las ventajas de la integración en la economía mundial, cuya compleja estructura no obedecía a los designios pasajeros de algún órgano de regulación supranacional.³ El episodio que aquí analizaremos tuvo un desarrollo muy distinto.

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando se dilucidaban los albores de la *Pax Americana*, un equipo de tecnócratas liderado por el Secretario de Estado americano, Cordell HULL (1871-1955), recibió la tarea de planificar el orden económico internacional. Durante más de seis décadas tanto el GATT como su institución heredera, la Organización Mundial de Comercio (OMC), han funcionado conforme a la estructura creada por ese grupo. Desde entonces también han corrido ríos de tinta para explicar la naturaleza jurídica del sistema, así como para plantear posibles reformas. Sin embargo, muchos de estos estudios se han basado en formulaciones colmadas de tópicos. Muy poco se ha dicho, en cambio, sobre el perfil ideológico de los *framers* de dicho esquema, sobre la genealogía intelectual del proyecto inicial. Y ello a pesar de que la esencia del ordenamiento del comercio mundial sigue siendo exactamente la misma que hace medio siglo; y el lenguaje, los principios y las instituciones creadas en 1947 continúan estando presentes —literalmente inalterados— en

³ Wilhelm RÖPKE, *International Order and Economic Integration* (D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, 1959), pp. 14-15.

el aparato normativo de la actual OMC. Es precisamente, en atención a todo ello, que consideramos necesario realizar esta búsqueda arqueológica de ideas.

Los *policy-makers* responsables del nuevo orden global pertenecían a una época de profunda transición en la teoría política, jurídica y económica. El Gobierno de Franklin D. ROOSEVELT fue el corolario histórico de aquello que Arthur A. EKIRCH llamó «el declive del liberalismo americano»; se dio además en el contexto de una verdadera rebelión contra la «tradición jurídica occidental». ⁴ Su programa de reforma, el *New Deal*, rompió amarras con el librecambismo, elevando amplísimamente el poder de regulación del Estado en la economía. Bien es cierto que Estados Unidos no era un caso aislado, porque la mayoría del mundo industrializado experimentó por entonces una transición similar. ⁵ No obstante, en el presente trabajo demostraremos, profundizando en el sendero abierto por Anne-Marie SLAUGHTER, que el origen del «diseño específico del orden internacional de la posguerra» se encuentra en la «experiencia socialdemócrata de Estados Unidos durante el *New Deal*», ⁶ y además que esto es especialmente cierto con respecto al sistema multilateral de comercio.

Mostraremos la impronta ideológica del llamado «movimiento progresista americano» en este proyecto de apertura económica multilateral. Poco tenía su proyecto en común con el *laissez faire* constitucional defendido por un Thomas JEFFERSON, un Frédéric BASTIAT o un Herbert SPENCER. Los tecnócratas norteamericanos buscaban, por el contrario, una liberalización del comercio regulada, planificada por instancias tecnocráticas. Existía entre ellos un consenso epistemológico asentado en tres puntos fundamentales: en primer lugar, su confianza en la Constitución federal americana como modelo de integración económica internacional. El segundo elemento era la convicción acerca de la interrelación íntima entre libre comercio y paz mundial, que no partía de un fervor

⁴ Véase Arthur A. EKIRCH, *The Decline of American Liberalism* (2.ª ed., Independent Institute, Oakland, 2009); y Harold J. BERMAN, *Law and Revolution* (Harvard University Press, Cambridge, 1983), pp. 33-45.

⁵ Véase John Gerard RUGGIE, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, 36, 1982, pp. 379-415.

⁶ Anne Marie BURLEY-SLAUGHTER, «Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Protection of the *New Deal* Regulatory State», en Robert HOWSE (ed.), *The World Trading System* (Routledge, Nueva York, 1998), p. 54.

ideológico en favor del librecambismo clásico, sino de una posición retórica de naturaleza populista y circunstancial. Finalmente, compartían la urgencia por compensar las supuestas consecuencias negativas de la apertura comercial internacional —específicamente, el crecimiento del poder corporativo a escala global— estableciendo estructuras burocráticas de regulación supranacional.

Gracias a la Constitución americana, la política comercial había quedado centralizada en el ámbito federal. La *Commerce clause* —como se conoce en la doctrina jurisprudencial al artículo I.8.1 de la Carta magna estadounidense— otorgó al Congreso la capacidad de regular el comercio entre los estados de la Unión, y de estos con otras naciones. Por un lado, la jurisprudencia del Tribunal Supremo interpretó dicha cláusula como un mandato de libre comercio interno; es decir, como una prohibición de establecer restricciones al flujo de servicios y mercancías por las fronteras estatales. Por otro lado, la centralización de la política comercial equivalió, en términos más contemporáneos, a la adopción de un régimen de arancel común. Por ello, se dice que dicha disposición constitucional convirtió a Estados Unidos en la primera unión aduanera del mundo. Esto tuvo dos consecuencias generales muy importantes. Por una parte, la integración económica de tan extensa región significó la formación de un mercado con enormes posibilidades para los empresarios locales. No obstante, por otra parte, esto también significó que la política arancelaria quedara sujeta a los intereses proteccionistas de los monopolios y cárteles industriales con influencia en Washington. Y en la mayor parte del siglo XIX, particularmente a partir de la Guerra Civil, la política comercial americana se caracterizó por sus altas barreras comerciales.

El proteccionismo industrial era la máxima expresión del poder del dinero en el proceso político. Esta cuestión dominó el debate estadounidense durante décadas. Para los progresistas, la oposición a los aranceles se convirtió en uno de los ejes de su denuncia contra los privilegios del capital. La reducción de los impuestos a las importaciones era para ellos el medio para combatir el poder de las facciones industrialistas que se lucraban elevando los precios de sus productos por encima de los niveles mundiales y afianzando sus prácticas monopolistas. Como explicaremos, fue HULL quien mejor encarnó la posición de los progresistas con respecto al tema del libre comercio, y quien trasplantó esta cuestión del ámbito doméstico al internacional durante sus años como gurú diplomático del Gobierno.

Para los artífices del orden del comercio global, su proyecto se basó en una cruzada moral, producto del ímpetu idealista que despertó tanto

el florecimiento del ideario progresista como la completa supremacía alcanzada por Estados Unidos a escala mundial. Había mucho de ese historicismo milenarista tan arraigado en la cultura política americana. Confiaban en la capacidad del aparato estatal de la nación más poderosa del orbe para arrancar la «raíz económica de la guerra» por medio de estructuras burocráticas internacionales, de la misma forma que creían que la armonía doméstica sería lograda finalmente por agencias burocráticas federales. Adicionalmente, concebían el universo internacional como una organización moldeable bajo los designios de un órgano de planificación que corrigiese los «fallos» y «excesos» del mercado. Qué mejor referente para esta iniciativa que la parafernalia regulativa ensayada durante los días del *New Deal*.

Notaremos aquí además una importante tergiversación semántica y conceptual en el debate, fuente de falacias doctrinales que corrompieron el análisis del *establishment* académico de aquellos años. Los *framers* del sistema estaban muy atinados en cuanto a la relación directa entre proteccionismo y la proliferación de los monopolios en el nivel nacional. E incluso llegaron a tener clara la naturaleza proteccionista de otros mecanismos monopólicos como la legislación de patentes (cuestión a la que nos referiremos en el último capítulo). No obstante, confundieron el concepto de corporativismo estatista con el de capitalismo, y culparon al mercado de muchos problemas que el propio Estado creó, ya sea en el nivel nacional o internacional. Paradójicamente, culparon al *laissez faire* de los monopolios empresariales en el plano local, y del imperialismo nacionalista en el universo geopolítico, aún cuando ambos supuestos fueron sin duda consecuencias del intervencionismo gubernamental. Esto acarreó una valoración errónea de algunas de las presuntas soluciones a los problemas que aquejaban al mundo. Y en ello desempeñó un papel fundamental el cambio de paradigmas teóricos dominantes en el campo del Derecho. En consecuencia, dedicaremos gran atención al desarrollo doctrinal del pensamiento jurídico durante aquellos años —específicamente a la interiorización de concepciones antiliberales por parte de los juristas— y advertiremos cómo esto afectó transversalmente la visión predominante del cosmos internacional.⁷

⁷ Véase Hidemi SUGANAMI, *The Domestic Analogy and World Order Proposals* (Cambridge University Press, Cambridge, 1989); Jonathan M. ZASLOFF, «Law and the Shaping of American Foreign Policy: From the Gilded Age to the New Era», *New York University Law Review*, 78, 2003, pp. 239-373; Jonathan M. ZASLOFF, «Law and the Shaping of American Foreign Policy: The “Twenty Years” Crisis», *Southern California Law*

La creación del orden de posguerra, según la visión de sus artífices, fue la culminación de un proceso gradual de centralización política, que comienza en 1787 con el pacto constitucional de las trece colonias independientes de Inglaterra. Dicho proceso se había desarrollado de forma sucesiva, cimentando la integración de los estados de la unión americana, hasta alcanzar la consolidación del poder de regulación del Gobierno federal. Y ahí precisamente estaba, para sus adeptos, la aportación del pensamiento progresista: en haber reformulado los esquemas constitucionales originales, para adaptarlos a una realidad trastocada por la primera etapa de expansión capitalista interna, incrementando la capacidad de intervención del Gobierno central. Lo mismo debía suceder a escala mundial.

Cada crisis histórica había dado la oportunidad generacional de llevar un poco más adelante el proyecto centralista, en una intermitente experimentación. La Guerra Civil Americana había permitido la consolidación del poder del Gobierno federal. La Guerra Hispano-Estadounidense anunció la llegada de EEUU al Olimpo geopolítico, afianzó la unidad interna y confirmó la necesidad de una política exterior activa. La Primera Guerra Mundial fue aprovechada para realizar muchas reformas internas que extendieron el poder de regulación federal, e intentar por primera vez elevar el credo progresista al ámbito mundial, con la Sociedad de las Naciones propuesta por Woodrow WILSON. La Gran Depresión, por otra parte, libró el terreno para la completa transición ideológica en todos los ámbitos. Finalmente, la Segunda Guerra Mundial trajo la crisis esperada para definir ese periplo doctrinal también en la órbita internacional.

Review, 77, 2004, pp. 583-682; Richard H. STEINBERG y Jonathan M. ZASLOFF, «Power and International Law», *The American Journal of International Law*, 100, 2006, pp. 64-87.

CAPÍTULO 1

LA «ERA PROGRESISTA»

Cada generación tiene su propia manera de ver y comprender la sociedad, y ello queda especialmente de manifiesto en sus instituciones políticas y jurídicas. Antes de alcanzar el clímax de su trayectoria, HULL tenía amasado un voluminoso capital intelectual. Fue, al igual que casi todos quienes colaboraron con él, un exponente del movimiento progresista. Es ahí donde yace el núcleo de nuestra argumentación: durante este periodo, en el que Estados Unidos ejerció por primera vez su primacía en la arena internacional, las principales interrogantes del mundo fueron analizadas bajo el prisma ideológico del progresismo americano. Por ello, hemos decidido iniciar la exposición del presente trabajo describiendo la forma en que los principales actores de la diplomacia americana amasaron su capital intelectual; podremos comprender así cómo lo consumieron en la construcción de un nuevo orden del comercio global.

I. CORDELL HULL Y SUS CIRCUNSTANCIAS

HULL fue el Secretario de Estado de Franklin D. ROOSEVELT (1882-1945), mandatario americano que lideró la participación de su país en la Segunda Guerra Mundial.¹ Su gran objetivo como adalid diplomático fue crear el marco institucional para la consolidación de la *Pax Americana*. Intuía que el coloso norteamericano asumiría «responsabilidades en relación con prácticamente todos los problemas vitales de las cuestiones

¹ La referencia primaria de su trayectoria es su autobiografía, Cordell HULL, *Memoirs, op. cit.* (The Macmillan Company, Nueva York, 1948). La primera biografía general es Harold B. HINTON, *Cordell Hull: A Biography* (Doran Doubleday, Garden City, 1942), y, de su etapa como Secretario de Estado, Julius W. PRATT, *Cordell Hull: 1933-1944* (Cooper Square, Nueva York, 1962).

internacionales», y que por tanto había que prepararse para ofrecer al mundo lineamientos precisos.² HULL estaba plenamente convencido de la necesidad de ejercer «la influencia moral y material» de su Gobierno en la labor de crear un *world order under law*.³ No obstante, si bien aquel personaje fue el eje de todo el diseño institucional de la posguerra, es en la conformación del nuevo sistema del comercio mundial donde volcó el grueso de sus esfuerzos personales. Es en esa iniciativa donde descarga su bagaje ideológico.

La relevancia de HULL queda explícita en una de las más emblemáticas obras sobre la historia de la diplomacia económica americana:

No es usual en el mundo moderno que un único individuo cambie el curso de la historia. Cordell Hull, el antiguo senador y congresista de Tennessee [...] a quien el presidente Franklin D. Roosevelt nombró secretario de Estado, lo hizo.⁴

HULL plasmó en la práctica muchas de las entelequias de su época. No fue un doctrinario relevante, pero sí un estratega político hábil, capaz de materializar proyectos concretos. Desde muy temprana edad, el joven «Cord» se interesó por comprender los problemas de la sociedad. Señaló que sus fuentes intelectuales más determinantes provienen de la tradición del pensamiento político y jurídico anglosajón. Se nutrió inicialmente del más ilustre representante del pensamiento constitucional del *common law*, William BLACKSTONE. Además, se interesó por otros clásicos como el jurista inglés Edward COKE, o el artífice intelectual del liberalismo decimonónico John LOCKE; sintió también especial inclinación por los escritos del clásico jurista anglosajón William Ewart GLADSTONE. No obstante, su evolución intelectual lo llevó a convertirse, como a gran parte de su generación, en un «progresista», y particularmente en un ferviente seguidor del líder político estadounidense Woodrow WILSON.⁵

En 1891 inició estudios de Derecho en la Universidad de Cumberland, en su natal Tennessee. Ese mismo año, después de rendir el examen reglamentario, fue admitido al ejercicio de la abogacía por el Colegio de

² Harley A. NOTTER, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945* (Department of State, Washington, 1949), p. 151.

³ Discurso citado en NOTTER, *Postwar Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 5.

⁴ Alfred E. ECKES, *Opening America's Market: U.S. Foreign Trade Policy since 1776* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995), p. 141.

⁵ Cfr. HULL, *Memoirs*, *op. cit.*, p. 37.

Abogados del estado, con apenas veinte años de edad. Después se dedicó brevemente al ejercicio de la profesión. Al cabo de unos años, se postuló como candidato a legislador estatal y resultó elegido con el patrocinio del Partido Demócrata, nexa que mantuvo durante toda su vida.⁶ Esta fue la primera vez que HULL demostró su instinto político. Apenas cumplida la edad legal necesaria para ocupar el cargo de legislador estatal, había superado con éxito las primarias de su partido y vencido al candidato republicano en la contienda electoral. En enero de 1893, estrenó su asiento en el parlamento de Tennessee. Encontró, como él mismo señala, un aparato de gobierno que seguía ocupado en enmendar los estragos que casi treinta años antes había causado la Guerra Civil Americana (1861-1865). Quedó impactado por los profundos trastornos que la extrema polarización había causado en un estado que sirvió de frontera física e ideológica entre el Norte y el Sur. HULL se mantuvo como legislador estatal por dos términos consecutivos, alternando siempre con la práctica de la abogacía.

La Guerra Hispano-Estadounidense marcaría un hito en la trayectoria de HULL. En 1898, iniciada la contienda entre Washington y Madrid, interrumpió sus labores para enlistarse en el ejército, al mando de una compañía del Cuarto de Regimiento de la Infantería de Voluntarios de Tennessee. Este episodio tiene profunda significancia histórica. Fue enviado a Cuba, poco antes arrebatada del dominio español por las tropas estadounidenses, donde recibió el encargo de dirigir el Departamento Legal de la provincia de Santa Clara. Su principal labor ahí fue la de asesorar en las tareas de restauración del Gobierno local en el marco de un proyecto de restablecimiento constitucional.

Tuvo además experiencia en el ejercicio de la función judicial. En 1903, HULL fue nombrado juez del Tribunal de Apelación del Quinto Circuito, en reemplazo y a petición del juez titular. Una vez finalizado el término de su antecesor, prefirió volver a la escena política, pero esta vez sus miras apuntaron a Washington. Decidió presentarse como candidato al Congreso de la nación, y resultó elegido en 1906 como miembro de la Casa de los Representantes. En 1911, es designado miembro de una de las comisiones parlamentarias más influyentes del Congreso, la Comisión de Manera y Medios (*Ways and Means Committee*).⁷ Se especializó en asuntos tributarios, finanzas públicas y política arancelaria. Sus rudimentarios

⁶ Harold B. HINTON, *Cordell Hull: A Biography* (Doran Doubleday, Garden City, 1942), p. 30.

⁷ HULL, *Memoirs, op. cit.*, pp. 33-44.

EL NEW DEAL DEL COMERCIO GLOBAL

APARICIO CAICEDO

Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando se dilucidaban los albores de la *Pax Americana*, un equipo de tecnócratas liderado por el Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull (1871-1955), recibió la tarea de planificar el orden económico internacional. Por más de seis décadas tanto el GATT como su institución heredera, la Organización Mundial de Comercio (OMC), han funcionado conforme a la estructura creada por ese grupo. Y desde entonces también han corrido ríos de tinta. Pero poco se ha dicho sobre el perfil ideológico de los *framers* de dicho esquema.

Este libro busca llenar ese vacío y develar la génesis ideológica de las normas que hoy regulan la política comercial de la mayoría de los Estados del mundo. Demostraremos que el sistema no nació, como comúnmente se piensa, de un espíritu auténticamente liberal sino de la intención manifiesta de someter la economía mundial al control del poder político. Fue una apuesta por el comercio regulado, no por el comercio libre. Bajo la impronta del llamado «movimiento progresista americano», sus creadores buscaron reformular el mundo inspirados en la Constitución estadounidense y en los esquemas intervencionistas del *New Deal*.

APARICIO CAICEDO CASTILLO (1979) es doctor en Derecho por la Universidad de Navarra. Ha sido *visiting scholar* en la Universidad de California de Los Ángeles, y es profesor visitante en distintos centros académicos de América Latina. Es miembro del Instituto Juan de Mariana (España) y del Mises Institute (EE UU). Tiene numerosas publicaciones académicas y colabora con medios de prensa en Iberoamérica y Estados Unidos.

UNIÓN EDITORIAL, S.A.

c/ Martín Machío, 15 • 28002 Madrid
Tel.: 91 350 02 28 • Fax: 91 181 22 12
Correo: info@unioneditorial.net
www.unioneditorial.es

ISBN: 978-84-7209-580-9

