

EL ARMA DEL DÓLAR: DE NIXON A REAGAN *

RICARDO PARBONI

La política económica internacional aplicada por Estados Unidos desde el inicio de los años setenta puede ser explicada sólo como una reacción frente a la declinación relativa de su economía, respecto a las de Europa Occidental y Japón. Hay ya una amplia bibliografía sobre la disminución del poder económico estadounidense,¹ evidenciada en el hecho de que en los años cincuenta y sesenta los otros principales países capitalistas, excluyendo a Gran Bretaña, se alcanzaron tasas más altas de crecimiento del producto nacional bruto, de las exportaciones y de la productividad manufacturera. La participación de la inversión bruta en el producto nacional fue también significativamente mayor en el resto de los países de la OCED. El ingreso nacional de Estados Unidos cayó de 36% del total mundial en 1955 (incluyendo a los países socialistas) al 30% en 1971, en tanto que la participación estadounidense en las exportaciones manufactureras de los seis principales países industrializados se contrajo del 25% en 1955, al 18.5% en 1970. Hace quince años la economía norteamericana parecía encaminarse hacia una marcada pérdida de predominio, mucho más intensa que la

* Traducción de Virginia Pérez Cota, pasante de la Maestría en Docencia Económica, UACGFP, CCH. UNAM.

¹ Ver Mandel, E., *The Second Slump* Verso, Londres 1978; Parboni, R., *The Dollar and its Rivals*, Verso, Londres 1981; Mayer, M., *The Fate of the Dollar*, Nueva York 1981; Calleo, D., *The Imperious Economy*, Cambridge, Mass. 1982; Bertt, E. A., *The World Economy since the War*, Londres 1985. Para una revisión de la literatura, ver Mioset, L., *Development in the Postwar Economy: The Decline of US Hegemony*, IPR working paper 16/83, Oslo.

sufrida en el pasado por Gran Bretaña o los Países Bajos. Hasta cierto punto, Estados Unidos ha logrado retardar la caída, y el propósito de este artículo es mostrar las formas en las que diferentes estrategias adoptadas por sucesivas administraciones norteamericanas lo han logrado, sin alterar sustancialmente los factores que operan en ello. Sin embargo, se argumentará que las políticas perseguidas durante la primera administración de Reagan han agravado el desempeño actual de la economía del país, haciendo más difícil un ajuste a la nueva realidad.

En general, los teóricos que han estudiado la declinación estadounidense adoptan un enfoque histórico-materialista,² y se han interesado principalmente en la identificación de las tendencias del capitalismo, como la ley del desarrollo desigual o la creciente internacionalización de la actividad productiva. Sólo en algunos casos se ha prestado atención a las respuestas gubernamentales o a las consecuencias que se derivan para el futuro patrón y resultado de la crisis.³ Sin embargo, esos análisis concretos pueden no sólo iluminar sobre el curso probable de los acontecimientos sino también sugerir estrategias supranacionales para minimizar el impacto de la crisis en las condiciones de vida y transferir el conflicto de clase a un nivel internacional.

Los economistas ortodoxos rechazan la posibilidad, o no están interesados en la formulación de estrategias racionales para hacer frente a la crisis y están convencidos de que el comportamiento de las autoridades norteamericanas siempre ha implicado una mera reacción a las presiones del mercado⁴

Estoy convencido de que es posible reconstruir las sucesivas estrate-

² Ver Olson, M., *The Rise and Declination of Nations*, New Haven 1982, quien explica el funcionamiento diferencial de las economías capitalistas en términos del grado de rigidez del mercado. Alemania Federal y Japón tuvieron suficiente suerte para iniciar desde cero después de la derrota militar y el colapso del orden previo, lo cual dispersó a los grupos de intereses especiales que contribuyeron a la rigidez del mercado. Olson infiere la conclusión de que si Estados Unidos está en mejor posición, debería abrogar toda legislación y regulación de los grupos de interés especial y al mismo tiempo aplicar leyes rigurosas antimonopolio para todo tipo de cartel o colusión que haya usado su poder para obtener precios o salarios por arriba de los existentes en modelos competitivos" (p. 236). Desafortunadamente, la instrumentación de esta receta por parte de Reagan no ha ayudado mucho a la solución del problema norteamericano.

³ Cf. Amin, S., Arrighi, G., Frank, A. G., Wallerstein, I., *Dynamic of Global Crisis*, Londres 1982.

⁴ Una notable excepción es el trabajo del científico-político norteamericano Gowa, J., *Closing the Gold Window*, Ithaca 1983, en el que analiza los fundamentos políticos de la decisión de Nixon de terminar con la convertibilidad del dólar y devaluar la moneda.

gias económicas internacionales seguidas por Estados Unidos durante los pasados quince años. Compararé las de tres administraciones: de Nixon, de Carter y de Reagan. Nixon trató de restablecer la supremacía estadounidense fijando las responsabilidades sobre Europa Occidental y Japón, mientras conservaba y reforzaba las relaciones amistosas con la Unión Soviética. Carter se propuso reducir el costo que llevaban a costas los europeos y los japoneses, comprometiéndolos en una acción concertada para apuntalar la economía mundial y continuar la política de *detente* con la URSS. La política de Reagan, por su parte, ha estado marcada desde el inicio por una postura muy agresiva hacia los países del bloque socialista. Originalmente, su política económica tendió a favorecer a Europa Occidental y a Japón mientras desataba el colapso económico en el Tercer Mundo. En una segunda fase, Washington ha retornado a una acción concertada, tipo Carter, para estabilizar la economía internacional, pero sin forma alguna de compartir el poder.

NIXON Y LA DEVALUACIÓN DEL DÓLAR

Durante la presidencia de Nixon, la devaluación del dólar fue empleada para elevar la competitividad de la industria estadounidense. En el mismo periodo, el precio del petróleo se cuadruplicó, infringiendo un severo golpe a las balanzas de pagos de los países europeos y Japón. La consecuente necesidad de un ajuste deflacionario en las economías industriales importadoras de petróleo se amplificó por el hecho de que, debido a un veto norteamericano, no hubo facilidades oficiales para reciclar los excedentes de los productores de petróleo. Así, los bancos comerciales tuvieron manos libres para disponer de los fondos de la OPEP mediante la realización de préstamos a los países en desarrollo.

Estos acontecimientos durante los años setenta produjeron tres áreas de rápido crecimiento en la economía mundial: la OPEP, el COMECON y los países de nueva industrialización. Las economías de la OPEP, obviamente, se beneficiaron directamente de los más altos precios del petróleo; el COMECON —particularmente la Unión Soviética— también participó en la bonanza petrolera, y tuvo amplio acceso al crédito internacional; un gran número de países en desarrollo, no petroleros, no encontraron casi ninguna limitación para endeudarse con acreedores internacionales. Por su parte, Europa Occidental y Japón tuvieron que reducir sus tasas de crecimiento para equilibrar sus balanzas externas,

al no poder ni estar dispuestas a endeudarse con grandes sumas en los mercados monetarios internacionales.

Para que la devaluación del dólar fuera verdaderamente efectiva en la reversión de la tendencia negativa del comercio estadounidense era de vital importancia que las áreas de nuevo crecimiento estuvieran totalmente abiertas a la penetración norteamericana. Sin embargo, de las tres áreas sólo los países en desarrollo no petroleros ofrecieron acceso sin dificultad a las exportaciones estadounidenses —especialmente porque Estados Unidos estuvo dispuesto a incrementar sus importaciones manufactureras de esos países, con beneficios mixtos para su industria y su balanza de pagos. En lo concerniente a los países de la OPEP, la lentitud de las exportaciones norteamericanas no puede ser atribuida a factores de precio o tecnología: en realidad, la industria estadounidense era la mejor equipada para ofrecer los tipos de bienes demandados por la OPEP (equipos de telecomunicaciones, plantas industriales, etcétera). Una dificultad ulterior en el aumento de la participación de Estados Unidos en los mercados de la OPEP resultó de su estrecha relación con Israel. De modo que los países árabes estuvieron más inclinados a reforzar los lazos comerciales con los países de Europa Occidental —los cuales tienen menos escrúpulos que Estados Unidos para proveerlos de armamento— y con un Japón que mantiene estricta neutralidad en el problema del Medio Oriente. Aún quedan repercusiones de esta situación y algunas opiniones fuertes contra los defensores de Israel en el Congreso se ventilan a veces en las revistas norteamericanas de negocios. Los defensores de Israel argumentan que los sauditas no han contribuido a la paz en el Medio Oriente, lo cual sirvió de fundamento para la cancelación, bajo los términos del acuerdo de 1981, de un contrato para proporcionar un sistema de control y defensa aérea. Cualquier falla de Estados Unidos da por resultado, casi seguramente, mayores compras de armas de los sauditas a los deseosos europeos. Cuando la venta propuesta del F-15 de la Mc Donnell Douglas, Corp. se complicó el año pasado, los sauditas cambiaron a un consorcio italo-británico-alemán para comprar la aeronave de combate Tornado. “Usted está hablando de por lo menos 6 mil millones de dólares en equipo inicial que fue a parar al Reino Unido y Europa Occidental en lugar de a Estados Unidos y, por lo tanto, de quizás 3 ó 4 veces ese monto en servicios adicionales para los próximos cuatro o cinco años”, dice un norteamericano de negocios en El Riad. A este le inquieta que el politiquero congresional sea “el último en una serie de desastres que, lenta

pero seguramente, está erosionando la posición de los negocios norteamericanos en esta parte del mundo”⁵.

Por lo que respecta a los países del COMECON, Nixon originalmente consideró un incremento sustancial en el comercio con ellos para mantenerse al lado de Alemania Federal y otros países de Europa Occidental que estuvieran promoviendo las relaciones comerciales seguidas por la “Ostpolitik”. Un paso en esta dirección fue la aprobación en 1969 de la Ley de Administración de Exportaciones, que eliminaba muchos obstáculos al comercio con países socialistas. La cooperación económica entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue considerada como una consecuencia natural del ambiente más tranquilo que siguió a la firma del SALT II y al retiro estadounidense de Vietnam. Sin embargo, a fines de 1974, después de un promisorio inicio, el Congreso aprobó la Enmienda Jackson-Vanek que condicionaba el otorgamiento del estatus de “nación más favorecida” a la Unión Soviética a la eliminación de cualquier restricción a la emigración judía. La Unión Soviética reaccionó airadamente a lo que consideró una intromisión en sus asuntos internos y los planes para una mayor cooperación entre ambos países fueron archivados. El comercio de manufacturas se redujo al mínimo y, durante la última parte de la administración Carter, hasta las exportaciones de granos a la Unión Soviética fueron prohibidas debido a su intervención en Afganistán.

Con estos hechos en mente, no resulta sorprendente que la devaluación del dólar sólo haya podido interrumpir, y no revertir, la disminución de la participación estadounidense en las exportaciones manufactureras mundiales. No obstante, Estados Unidos no sufrió restricciones de balanza de pagos durante los años setenta, debido a que les fue posible financiar fácilmente el reducido déficit corriente explotando el papel privilegiado del dólar. Pudieron así darse el lujo de aplicar políticas más expansionistas y tener un crecimiento más rápido que en el resto del mundo industrializado. A su vez, un crecimiento más alto y un dólar más barato actuaron para elevar la tasa bruta de inversión, re-

⁵ *Business Week*, 12 de mayo de 1986, p. 19. En los años setenta Italia hizo todo por inclinarse a favor de los países árabes en la venta de armas. Un general italiano que recientemente renunció a los servicios secretos, ha revelado que ellos organizaron ventas de armas a Libia, embarcando siempre armas alemanas cuyas transferencias a países fuera de la OTAN fueron ilícitas y ayudaron a Gaddafi a construir las fuerzas armadas libias. Debería recordarse que Libia es el cuarto mercado de las exportaciones italianas, y que Italia participa con un 30% en las importaciones totales libias. Ver “Gheddafi, filio nostro: Entrevista con Ambrogio Viviani”, 1, 18 de mayo de 1986.

duciendo la inversión en el exterior de las multinacionales americanas y atrayendo inversión extranjera hacia Estados Unidos. La devaluación tuvo, por tanto, efectos favorables, aunque limitados, en la economía *real*, aun cuando contribuyó a estimular el creciente nivel de inflación interna.

CARTER Y LA COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Los efectos inflacionarios de un dólar en caída obligaron a Carter a tomar medidas para estabilizar el circulante monetario. Al mismo tiempo, para reforzar las exportaciones y evitar las consecuencias deflacionarias de estas medidas, Carter trató de convencer a los principales países industriales superavitarios para que reanimaran sus economías, argumentando que un estímulo concertado no afectaría sus balanzas de pagos, o reduciría ligeramente sus superávits. Carter, en compensación, ofreció a Alemania Occidental y Japón la posibilidad de compartir el privilegio de emitir medios internacionales de pago.

Entre las diversas medidas tomadas en noviembre de 1978 para estabilizar el dólar estuvo la decisión, poco divulgada, de abastecer las reservas internacionales estadounidenses mediante la emisión de 6 mil millones de dólares en bonos del Tesoro, denominados en marcos alemanes, francos suizos y yenes japoneses. Tradicionalmente Estados Unidos no había tenido reserva monetaria extranjera; sus reservas internacionales habían estado casi totalmente compuestas por oro. Después de la desmonetización del oro en 1976, Estados Unidos se quedó virtualmente sin reservas con que respaldar el propósito de Carter de estabilizar el dólar. Para mantener el tipo de cambio relativamente estable, las autoridades monetarias necesitan intervenir en el mercado de divisas: deben tener reservas para adquirir dólares cuando existan presiones en contra de esa moneda. En el caso opuesto, el medio principal para detener una elevación del dólar es vender dólares a cambio de moneda extranjera. El manejo del tipo de cambio conlleva, por lo tanto, el tener una reserva monetaria: es indiferente si las autoridades establecen la tasa absolutamente fija o simplemente tratan de suavizar sus fluctuaciones dentro de un régimen de tipos flotantes. Lo que trataron de hacer en Estados Unidos durante un largo periodo, y nuevamente lo están intentando, es manejar el dólar sin contar con un volumen adecuado de reservas de divisas. Durante la era de Bretton

Woods dejaron efectivamente la defensa de la paridad del dólar a los bancos centrales europeos, al tiempo que un sistema de crédito recíproco de corto plazo entre la Reserva Federal de Nueva York y otros bancos centrales (una "red de *swaps*") permitía a Estados Unidos conseguir préstamos en moneda extranjera cuando se veía absolutamente obligado a intervenir en respaldo del dólar. Después del colapso del sistema de Bretton Woods, las autoridades estadounidenses querían inicialmente depreciar el dólar y no se sintieron en la obligación de intervenir y apoyarlo. Cuando esta política llegó a su fin, bajo la administración Carter, el congelamiento de las reservas de oro que, entre tanto, había tenido lugar, aseguró el resurgimiento del problema de reservas con intensidad aún mayor. Debe reconocerse que la administración Carter enfrentó con firmeza el problema y su solución —acumular reservas a través de endeudamiento en moneda extranjera en los mercados de capital— tuvo implicaciones potencialmente amplias, ya que se reconocía, implícitamente, que en el manejo del sistema monetario internacional el dólar no era suficiente, tenía que ir acompañado de otras monedas. El primer paso hacia un sistema multimonetario implicó el reconocimiento del derecho (y el deber) de otras potencias a participar en la responsabilidad de la conducción del sistema y en la explotación de sus consiguientes ventajas.

El paso hacia la responsabilidad compartida en el manejo de la economía mundial, con respecto tanto a políticas de demanda como de creación de liquidez, estuvo acompañado por la continuación de la política de *detente* con la Unión Soviética, que culminó con la firma del SALT-II en 1979. En retrospectiva, los años de Carter surgen como la única ocasión en que Estados Unidos trató de resolver seriamente convencido, el problema de la economía norteamericana con un espíritu de cooperación. No es coincidencia que esa misma etapa fuera testigo de la aprobación de la expansión a escala mundial de los principios de manejo de demanda keynesianos, tales como las propuestas de la Comisión Brant para eliminar el *cuello de botella* que representaba, dentro de la economía mundial, el bajo poder de compra de los países en desarrollo. Si esas ideas hubieran sido instrumentadas, el Fordismo hubiera disfrutado de otro periodo de vida —aunque los países industrializados hubieran, de todas formas, tenido que adaptarse a dolorosos procesos de reestructuración.

REAGAN Y LA SUPREMACÍA DEL DÓLAR

El intento de cooperación económica tuvo corta vida. Alemania Federal, desconfiando de la nueva actitud norteamericana, prefirió apegarse a su política deflacionaria establecida con el objeto de erradicar la inflación de su economía y generar un superávit externo. Ante la presión, Bonn únicamente hizo promesas en respuesta a los deseos norteamericanos dando un pequeño estímulo a la economía, que incrementó la tasa de crecimiento del FRG en uno por ciento. Japón y otros países con superávit pequeños observaron y esperaron. Pronto, sin embargo, los cambios en el ambiente económico y político mundial frustraron los ambiciosos planes de los economistas keynesianos de mayor rango en la administración Carter: Richard Cooper y Fred Bergsten.

Dos hechos alteraron bruscamente el esquema: la segunda crisis petrolera en 1979 y el triunfo presidencial de Ronald Reagan en 1980. El nuevo aumento del precio del petróleo, debido básicamente a la interrupción de los suministros causada por la revolución iraní, puso las balanzas externas de los países importadores de petróleo en números rojos y pasarían tres años antes de que hasta Alemania Federal retornara al superávit gracias a severas políticas deflacionarias. Por segunda vez en la década los países actuaron a modo de maximizar el impacto deflacionario del repentino aumento del precio del petróleo. Cuando fue puesto a prueba en la realidad, el espíritu cooperativo impulsado por Estados Unidos no se materializó: no se tomó ninguna medida para tratar de detener el incremento en el precio del petróleo, ni se establecieron facilidades de préstamo para los países importadores del mismo. La inercia norteamericana puede explicarse posiblemente por la sensación, difundida ampliamente en el mundo de los negocios y financiero, de que Carter ya había concedido demasiado a los europeos y había aceptado que la política monetaria estadounidense fuese dictada por Alemania Occidental.

La creciente insatisfacción con la postura internacional de Carter fue aprovechada por el candidato republicano, ayudándole a ganar las elecciones, puesto que la política de Reagan se basaba en una reafirmación directa de la fuerza norteamericana y su papel central en la economía mundial. Sin embargo, los tiempos habían cambiado y ningún liderazgo carismático era capaz de lograr el milagro de restaurar la supremacía norteamericana. Ciertamente, después de cinco años y

medio del liderazgo de Reagan, la economía estadounidense se encuentra en una situación peor que nunca y su posición internacional se ha deteriorado dramáticamente.

Es posible distinguir dos fases en la política económica internacional de Reagan, coincidiendo más o menos con los dos periodos presidenciales, las fases de revaluación y devaluación del dólar. En la esfera política y militar ha existido un deterioro sistemático de la relación con la Unión Soviética y una inclinación general de la política externa norteamericana hacia el globalismo y el hegemonismo. Durante la primera fase, Washington se las arregló para fortalecer al dólar, principalmente a través del incremento de las tasas de interés y la atracción de fondos de corto plazo al mercado monetario estadounidense. Otros factores también actuaron para imprimir un fuerte impulso hacia arriba al dólar, especialmente los temores acerca de la estabilidad financiera, política y militar del mundo. La primera mitad de la década de los ochenta estuvo acosada por crisis militares y políticas. En varios países europeos la formación de gobiernos socialistas despertó inicialmente sospechas entre los inversionistas internos e internacionales. Después de 1982 los países en desarrollo fueron golpeados por una catastrófica crisis financiera. Todos estos fenómenos contribuyeron a un poderoso flujo de fondos hacia Estados Unidos en búsqueda de un refugio seguro.

A su vez, el dólar, en alza acelerada, alimentó expectativas de posteriores incrementos, las cuales estuvieron respaldadas por la idea optimista, publicitada por la administración y los medios informativos de una economía norteamericana reanimada. Los sucesivos descensos de las tasas de interés después de mediados de 1982 fueron, por tanto, incapaces de contrarrestar la elevación en el valor del dólar, especialmente desde que las autoridades monetarias extranjeras jugaron a conservar sin modificación el diferencial de intereses en favor de Estados Unidos. Gracias al dólar fuerte, la inflación interna se redujo drásticamente: se ha estimado que entre un 40 y 50% del descenso en la tasa inflacionaria de 1980 a 1984 puede ser acreditado a la revaluación del dólar. Al mismo tiempo, la consolidación del dólar tuvo efectos desastrosos sobre la economía real. El déficit comercial norteamericano ascendió de un promedio de 27 mil millones de dólares en los años de 1978-1980 a 148 mil millones en 1985, mientras que el déficit en cuenta corriente se disparó de 4 mil millones de dólares en el mismo año a 128 mil millones en 1985. El comportamiento de las exportacio-

nes ha sido más bien pobre y Estados Unidos está clasificado ahora en el tercer lugar mundial de exportadores de manufacturas: en 1984 las exportaciones manufactureras norteamericanas fueron equivalentes a 144 mil millones de dólares, las de Japón a 165 mil millones y las de Alemania Federal a 148.5 miles de millones de dólares.

Por lo que se refiere al comportamiento coyuntural, las altas tasas de interés prevalecientes a principios de los años ochenta precipitaron a la economía estadounidense hacia la depresión, cuando apenas se recuperaba de la recesión que provocaron las medidas adoptadas por Carter en 1978. Más tarde, el presupuesto ofertista de Reagan comenzó a tener efecto a medida que la reducción en el gravamen a las empresas y los ingresos personales y el fuerte incremento en el gasto militar impulsaron un auge que alcanzó su punto más alto en 1984. Hubo, entonces, una clara discrepancia entre las tasas de crecimiento de Estados Unidos y el resto de los países industriales. Europa Occidental y Japón, que sufrían una fuga de fondos atraídos por las altas tasas norteamericanas, estaban temerosos de reanimar sus economías. Más aún, los gobiernos conservadores que estaban en el poder en varios países prefirieron conducir la economía a baja presión, manteniendo bajo control las demandas salariales de los sindicatos y, donde fuera posible, erosionando la fuerza de las organizaciones laborales. El bajo crecimiento en Europa Occidental y Japón combinado con el elevado crecimiento interno, amplificó los problemas de balanza de pagos de Estados Unidos, que absorbía importaciones de sus competidores pero era incapaz de vender en los declinantes mercados de ultramar. En los años de 1983 y 1984 las exportaciones europeas y japonesas hacia Estados Unidos se incrementaron en 50 y 60% respectivamente, mientras que las exportaciones norteamericanas hacia Europa Occidental y Japón se estancaron.

La restauración de la supremacía del dólar durante el primer periodo de Reagan fue una mera apariencia, ya que no eliminó las causas profundas de la declinación norteamericana y probablemente hasta asestó un golpe mortal a su hegemonía económica. Los grandes déficit de pagos acumulados han transformado a Estados Unidos de una nación acreedora neta en una deudora neta. Para finales de 1985, por primera vez desde 1916, la suma de los activos y las obligaciones internacionales estadounidenses arrojaron un saldo negativo de alrededor de 80 mil millones de dólares. Este hecho tendrá implicaciones de muy largo alcance.

LA DEVALUACIÓN DEL DÓLAR

Durante 1984 el mercado de dólares creció dentro de una “burbuja”, la que, tarde o temprano, —como sucede con todas las burbujas— seguro estallaría. Las vigorosas campañas de prensa que exaltaron la renovada fuerza de la economía norteamericana, para allanar el camino a la reelección triunfal de Reagan, fueron claramente responsables de la formación de expectativas sobre otra revaluación. Pero entre más alto subía el dólar, mayores eran los temores de una caída estrepitosa. En 1984, y principios de 1985, la comunidad financiera oficial (bancos centrales, Ministerios de Hacienda, etcétera) estaba profundamente preocupada de que un aterrizaje violento del dólar pudiera conducir a la ruina a los mercados financieros mundiales y de divisas y consideró su deber principal producir un deslizamiento suave. Estos temores fueron sentidos principalmente por los europeos, aunque algunos funcionarios norteamericanos también los compartieron, como el influyente presidente de la Junta de la Reserva Federal, Paul Volcker.

A finales de febrero de 1985, cuando el dólar estuvo bajo nuevas presiones alcistas, un grupo de bancos centrales de los principales países industriales decidió intervenir en el mercado para detener el aumento del dólar: en aproximadamente una semana fueron lanzados al mercado más de 11 mil millones de dólares, e incluso el Banco de la Reserva Federal de Nueva York realizó una intervención simbólica con 600 millones de dólares. Al mismo tiempo, Volcker afirmaba en una audiencia del Congreso que el dólar había subido demasiado para el bienestar de la economía interna e internacional. Desde principios de marzo de 1985 el dólar comenzó, finalmente, a bajar —tendencia que aún seguía cuando los siete líderes se encontraron en la Cumbre Económica Mundial en Tokio durante la primera quincena de mayo de 1986.

La depreciación promedio del dólar entre febrero de 1985 y febrero de 1986 ha sido de 35%. Durante el mismo periodo la tasa dólar/marco había descendido de 3.47 a 2.25 marcos alemanes por dólar, y la tasa dólar/yen de 260 a 175 yenes por dólar. El grueso de esta depreciación tuvo lugar desde septiembre de 1985, cuando el Grupo de los Cinco Ministros de Economía, reunido en Nueva York, decidió que los principales bancos centrales podían realizar intervenciones concertadas en los mercados de cambios. En ese momento el acuerdo se explicaba por la necesidad de evitar un nuevo aumento del dólar, pero

pronto quedó claro que el verdadero objetivo era conducirlo suavemente hacia abajo, neutralizando la acometida de la especulación en su contra. Como hemos visto, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York no está en condiciones de frenar una ola especulativa contra el dólar, ya que carece de divisas extranjeras para vender.⁶

En la reunión del Grupo de los Cinco, Estados Unidos insistió en que era de interés común bajar todavía más el tipo de cambio del dólar. Puesto que el mercado podía fácilmente cambiar de una tendencia alcista a una tendencia a la baja, era necesario crear una reserva de seguridad para dar garantías al mercado de que si el dólar caía muy rápidamente los bancos centrales de los principales países estaban dispuestos a comprar dólares. Una garantía tal no podía ser dada únicamente por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, debido a los enormes fondos que pueden ser movilizadas en la especulación contra el dólar. Pero una vez que los otros países aprobaron el principio de intervención concertada, Estados Unidos actuó en forma decidida. En las seis semanas después de noviembre de 1985, las intervenciones concertadas contra el dólar sumaron alrededor de 10 mil millones de dólares, 3.2 miles de millones sólo del Banco de la Reserva Federal de Nueva York.⁷ Esta última cifra, cinco veces mayor que la de febrero, atestigua el cambio de actitud de la Reserva Federal frente a las consecuencias de un dólar fuerte para la economía estadounidense.

LA SEGUNDA FASE DE REAGAN

La vuelta en U de la política económica internacional del gobierno de Reagan estuvo simbolizada por el nombramiento de James Baker III en sustitución de Donald Regan como Secretario del Tesoro en el verano de 1985. El nuevo secretario es mucho más intervencionista —no

⁶ Las reservas internacionales, distintas del oro, de Estados Unidos equivalían a 23.6 miles de millones de dólares en diciembre de 1984, en comparación con las de Alemania Occidental que eran de 48.7 mil millones, las de Japón de 24.6 mil millones y las de Italia de 20.1 miles de millones de dólares. Estas cifras incluyen no sólo las tenencias de moneda extranjera sino también de DEGS y el llamado "tramo oro" en el FMI. Para diciembre de 1985 las reservas estadounidenses se habían elevado a 32.1 miles de millones de dólares, a causa de la enorme intervención contra el dólar llevada a cabo por el Banco de la Reserva Federal de Nueva York que había ayudado a adquirir monedas extranjeras. Desde luego, no pudo obtener más porque no pudo seguir interviniendo en el contexto de *caída* del dólar.

⁷ Cf. Graham, S., "Mercurial Times in the Market", *Financial Times*, 27 de mayo de 1986.

sólo en los mercados de cambios— que su predecesor librecambista.⁸ Las autoridades estadounidenses ahora se han dado cuenta de que la compleja y peligrosa situación resultante de la desquiciada política monetaria y cambiaria de los cinco años anteriores no puede ser resuelta por la libre operación del mercado.

Claramente, el nuevo enfoque intervencionista no está determinado sólo por una revaloración teórica sino que, con respecto al dólar, han sido básicas las consideraciones prácticas. Durante los últimos años, en Estados Unidos se ha desarrollado un poderoso movimiento en favor de la protección de las industrias nacionales, impulsado por la eliminación de empleos, las quiebras de empresas y los crecientes problemas de la agricultura. Alrededor de treientos proyectos de ley de contenido proteccionista han sido introducidos en el Congreso durante la presente legislatura, y la administración teme que el tema domine las elecciones correspondientes a la mitad del periodo, a favor de un Partido Demócrata que se inclina cada vez más hacia una plataforma proteccionista. La oleada podría haber sido imparable sin una devaluación sustancial del dólar —y quizás no será detenida de cualquier forma.

La administración Reagan se ha opuesto en general a cualquier acción proteccionista, cediendo terreno sólo cuando la presión de intereses sectoriales ha sido demasiado fuerte para dejarlos de lado, como en el caso de las exportaciones automotrices japonesas. El gobierno está preocupado de que la defensa de los sectores *maduros* de la economía estadounidense —los más amenazados por la competencia externa— pueda significar la aplicación de medidas de represalia por parte de los países con los que comercia, que afecten a las exportaciones norteamericanas de bienes *avanzados*. En efecto, la CCE ha amenazado varias veces en los últimos años con que la imposición de nuevas restricciones a las exportaciones europeas hacia el mercado estadounidense de acero, textiles o agrícolas podría ser contrabalanceada por restric-

⁸ Una de las primeras iniciativas del nuevo Secretario del Tesoro fue presentar un plan, en la reunión anual del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional realizada en Seúl en septiembre de 1985, para los países en desarrollo endeudados. El Plan Baker, sin embargo, es un intento extremadamente modesto de comprar algo a los países deudores —principalmente localizados en la esfera de influencia de la economía estadounidense— ofreciéndoles 19 mil millones de dólares en “recursos frescos” en tres años, si ellos cumplen con las condiciones acordadas, con el FMI y los bancos acreedores en negociaciones de reprogramación, para el servicio de la deuda. Cf. Mampou, Y, “Les modestes ambitions du Plan Baker”, *Le Monde Diplomatique*, marzo de 1986.

ciones a las exportaciones norteamericanas de computadoras, equipos de telecomunicación, etcétera. Estados Unidos tiene gran interés en abrir los mercados mundiales de servicios, en los que gozan de una ventaja inherente. Saben que limitar el comercio de bienes podría interrumpir la liberalización del comercio de servicios.

Conforme la ola proteccionista fue aumentando, la Casa Blanca comprendió que sólo un agudo descenso en el valor del dólar podría frenarla. Un artículo en el *Wall Street Journal* —publicado dos días después de la reunión del Grupo de los Cinco, la que al parecer fue convocada por las autoridades de Estados Unidos— hizo explícito este vínculo. Reagan también ha expresado su respaldo a la nueva iniciativa de Estados Unidos y los otros cuatro principales países industriales para hacer descender el valor del dólar interviniendo en los mercados de cambios. El programa fue anunciado un sábado por el Secretario del Tesoro James Baker y por los ministros de finanzas y los banqueros centrales de Alemania Occidental, Japón, Gran Bretaña y Francia. El tema fue también abordado en un documento de acuerdo, de 17 páginas de extensión, sobre la política comercial del gobierno que publicó la Casa Blanca. El documento dice que “La Administración está preocupada por el efecto de la elevación del dólar sobre nuestra capacidad competitiva internacional”.⁹

Bajo el gobierno de Reagan la devaluación ha adquirido un significado profundamente diferente del que tuvo con Nixon y Carter. En los años sesenta la devaluación fue la terapia para la declinante economía estadounidense: hoy es *un instrumento* para detener el proteccionismo y permitir que el remedio real tenga efecto —a saber, el desarrollo de las exportaciones y los sectores de alta tecnología. El crecimiento de nuevos sectores no ha sido encomendado a la libre operación de los mercados o al dinamismo de los empresarios norteamericanos fuertemente dependientes de los recortes fiscales de Reagan. Por el contrario el Estado está respaldando sólidamente a los sectores de alta tecnología vía un incremento enorme en el gasto militar —que aumenta de 120 mil millones de dólares en 1980 a 265 mil millones en el año fiscal de 1986 y, de acuerdo al plan financiero presentado por Reagan al Congreso, a 344 mil millones de dólares en 1990. Estimaciones no oficiales provenientes de la Casa Blanca y del Pentágono calculan el

⁹ Pine, A., y Shribman, D., ‘Reagan Launches Attack on Unfair Trade as Concern Grows on Gatt Negotiations’, 14 de septiembre de 1985, texto traducido del italiano.

valor del presupuesto militar para mediados de los años noventa en 650 mil millones de dólares y para el año 2000 entre 800 y 900 mil millones. Tan sólo la Iniciativa de Defensa Estratégica absorberá 2 billones de dólares en un periodo de veinte años, después de un gasto preliminar de 25 mil millones para cerciorarse de la viabilidad del proyecto.

El gasto militar beneficia directamente a los sectores de alta tecnología (aeroespacial, de telecomunicaciones, de computadoras, etcétera) y casi inevitablemente fortalecerá la supremacía tecnológica de Estados Unidos. No parece, de lo discutido hasta ahora, que el impacto multiplicador en la tecnología civil sea muy grande: en todo caso será considerablemente menor que lo que podría haberse logrado mediante el gasto directo en concesiones a las empresas de alta tecnología, en subsidios a la investigación, etcétera. Sin embargo, ninguna administración norteamericana podría ganar alguna vez la aprobación de los contribuyentes para un gigantesco programa de subsidios a la industria. La prioridad de la defensa, respaldada por una política de alarmismo internacional, proporciona una cobertura conveniente y una justificación para el inmenso gasto armamentista. Reagan está, en efecto, buscando un incremento en la tensión entre el Este y el Oeste, y rechaza toda propuesta sensata para reducir la carrera armamentista y establecer una atmósfera de confianza y cooperación.¹⁰ La militarización del capitalismo norteamericano representa la última esperanza de sus grupos dominantes para recobrar el liderazgo industrial a nivel mundial, y para hacer retornar a los pocos dispuestos socios europeos a la órbita estadounidense, subordinándolos a los planes militares, industriales y comerciales. El esfuerzo de la administración por enrolar a los países europeos en la Iniciativa de Defensa Estratégica es un testimonio convincente.

LA DEBILIDAD DE NORTEAMÉRICA Y LA NECESIDAD DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El plan maestro de Reagan no está destinado inevitablemente a tener éxito: hay varios obstáculos internos e internacionales que podrían

¹⁰ Aparentemente el líder soviético, Mijaíl Gorbachov, comparte este punto de vista: "Cuando se discutió el programa de defensa misil-aeroespacial, conocido oficialmente como la Iniciativa de Defensa Estratégica y, popularmente, como la Guerra de las Galaxias, el

provocar su fracaso. Aquí consideraré solamente aquellos que se refieren al conflicto entre Estados Unidos y Europa Occidental. En el futuro previsible, la debilidad de la economía estadounidense requerirá obtener el apoyo de los otros principales países industriales. Si éste no viene, norteamérica tendrá que desprenderse de sus esquemas aventureros y concentrarse en remediar sus problemas estructurales.

La principal preocupación de Estados Unidos todavía es el dólar y la inflación. Como hemos visto, en la primera parte de los años ochenta la revaluación fue un componente esencial de la lucha contra la inflación. Cuando el daño a la balanza de pagos fue evidente, las autoridades estadounidenses titubearon por un largo tiempo antes de aceptar la necesidad de la devaluación, porque temieron un resurgimiento de la inflación. Pero, hasta ahora la caída del dólar no ha tenido consecuencias inflacionarias —o mejor dicho, tales consecuencias han sido casi totalmente compensadas por los efectos deflacionarios de la aguda disminución de los precios del petróleo desde principios de 1986.¹¹ Ninguna de las actuales proyecciones pronostica alguna elevación en la tasa de inflación para 1986, 1987 y 1988. No es posible analizar aquí si fue una coincidencia que el cartel petrolero se colapsara en el preciso momento que era más conveniente para los intereses norteamericanos. De cualquier forma, el hecho de que sea improbable que el precio del petróleo disminuya más pone un límite a la libertad de las autoridades estadounidenses para devaluar el dólar. En opinión de Paul Volcker, quien está bloqueando los intentos de devaluación mediante una flexibilización de la política monetaria, una depreciación adicional a la tasa media lograda en la primavera de 1986 podría conducir, muy probablemente, a una aceleración de la inflación.¹² Pero

Sr. Gorbachov varias veces insistió que el complejo militar-industrial fue la fuerza básica detrás del esfuerzo." Taubman, Ph., "Gorbachev's Gloomy America", *New York Times*, 15 de noviembre de 1985.

¹¹ De acuerdo con la mayoría de las estimaciones, un 1% de depreciación del dólar induce, en 18 meses, un incremento de 0.8% en la tasa interna de inflación. La depreciación promedio del dólar en 1985 respecto de 1984, ha sido de alrededor de 15%. Esto produciría un avance de la tasa de inflación en 1986-1987 de 2.7%. Por otro lado, se ha considerado que la caída en el precio del petróleo a 15 dólares el barril, se traduce en un 2% de reducción en la tasa de inflación en los siguientes 12 meses.

¹² En febrero de 1986, Volcker fue derrotado por los votos de los miembros designados por Reagan a la Junta de la Reserva Federal. Ellos querían recortar la tasa de interés una vez más, mientras que Volcker insistía en que los otros principales países podrían reducir primero sus tasas de interés para evitar un debilitamiento del dólar. Volcker amenazó con dimitir y detener la instrumentación de la maniobra hasta que Japón y Alemania Federal hubieran relajado sus políticas monetarias. Pocas semanas más tarde, el vicepresidente de la

no puede excluirse que la administración provoque una nueva baja del dólar en el futuro con la esperanza de resolver sus problemas, bajo el riesgo de encender la inflación.

El principal dilema para Estados Unidos es que la devaluación no ha sido suficiente para lograr el equilibrio de la balanza de pagos. Grandes déficit comerciales y en cuenta corriente han sido pronosticados para los siguientes cinco años, lo que llevaría a un deterioro sustancial en el endeudamiento externo de Estados Unidos (ver cuadro 1). Hay una gran interrogante que obsesiona a especialistas en economía monetaria internacional —así como a financieros y al gobierno estadounidense: ¿será posible que el país que emite los medios internacionales de pago quiera estar en agudo déficit? ¿mantendrán los mercados financieros mundiales su confianza en el dólar?

CUADRO 1. *Situación financiera internacional de Estados Unidos*

	<i>Tasa de crecimiento del PNB</i>	<i>Balanza comercial</i>	<i>Balanza en cuenta corriente</i>	<i>Deuda neta</i>	<i>Relación deuda neta/exps.</i>
	(%)	(Miles de millones de dólares)	(Miles de millones de dólares)	(Miles de millones de dólares)	(%)
1985	2.2	—148	—118	88	9
1986	3.0	—137	—122	210	41
1987	3.0	—125	—115	325	71
1988	2.5	—113	—108	433	97
1990	2.5	—118	—120	666	142

NOTA: Estas proyecciones se basan en un precio del petróleo de 17 dólares el barril, un tipo de cambio del dólar igual a su valor promedio en marzo de 1986, y una tasa de crecimiento para el resto del área de la OCED de entre 2.5 y 3% anual.

FUENTE: Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets*, marzo de 1986, p. 9.

El panorama es todavía más amenazador si introducimos en el cuadro el estado de las finanzas públicas y privadas de Estados Unidos. El déficit federal está rondando los 200 mil millones de dólares, mien-

Junta, Preston Marti, quien había sido ampliamente reconocido como el sucesor de Volcker, entregó su dimisión.

tras que la deuda federal acumulada ha alcanzado 1.5 billones de dólares, y si consideramos la deuda total del gobierno federal y de las autoridades estatales y locales la cantidad se ubica en alrededor de 2 billones de dólares.¹⁸ El Acta Gramm-Rudman obliga al gobierno a equilibrar el presupuesto para 1991: es difícil ver cómo puede hacerlo cuando planea incrementar el gasto militar en alrededor de 100 mil millones de dólares. La única solución sería un elevado crecimiento de la economía, junto con una reducción considerable de las tasas de interés. El crecimiento incrementaría el ingreso sin dolorosos aumentos en los impuestos, y menores tasas de interés reducirían automáticamente los grandes gastos de la deuda federal. En cuanto al sistema financiero privado, los bancos están llenos de malos préstamos a empresas y sectores con mal desempeño. Tan sólo la deuda de las unidades agrícolas es mayor a los 300 mil millones de dólares, y el sector de energía es otra área básica problema. A éstos deben agregarse los grandes préstamos a los deudores internacionales, principalmente de América Latina. Todo el sistema financiero está en una posición difícil porque el irrefrenable proceso de eliminación de controles está intensificando la competencia y la posibilidad de quiebras.

El crecimiento de la economía interna reduciría el número de empresas con problemas y el crecimiento en la economía internacional aliviaría las dificultades de pago de los países deudores, al mismo tiempo que aumentaría las exportaciones norteamericanas. Pero, aunque Estados Unidos necesita crecer, las autoridades no se atreven a estimular la economía. Si trataran de hacerlo reduciendo los niveles de la tasa de interés correrían el riesgo de iniciar una fuga de divisas. No pueden incrementar el déficit presupuestario porque están limitadas por el Acta Gramm-Rudman. Más aún, cualquier incremento en el ingreso estadounidense ampliaría el déficit comercial, a no ser que una reanimación de la economía mundial permitiera un significativo disparo de las exportaciones norteamericanas. Sin embargo, Washington ha tenido poco éxito en convencer a los otros países industriales de la necesidad de una reanimación mundial. Japón y Alemania Occidental han prometido, sin intención de hacerlo, la reanudación del crecimiento, exagerando la influencia positiva de la reducción en los precios del petróleo. En la práctica, ellos se han limitado a reducir las tasas de interés más o menos de acuerdo con el descenso en las tasas estaduni-

¹⁸ El Producto Nacional Bruto estadounidense en 1985 fue de 4 billones de dólares.

denses. En la Cumbre de Tokio de mayo, Estados Unidos fue derrotado cuando trató de imponer una serie de indicadores (estado de la balanza de pagos, inflación, déficit público, etcétera) cuyo comportamiento dictaría automáticamente las políticas económicas de los principales países. Fue acordado solamente que estos indicadores serían tomados en cuenta en la formulación de la política nacional y en el desarrollo de una política económica concertada bajo la égida del recientemente creado Grupo de los Siete, el cual se reunirá una vez por año.

La administración de Reagan está insatisfecha con este resultado y, mediante la amenaza de una enérgica devaluación del dólar, está intentando empujar a los dos principales países superavitarios hacia la reanimación. Está por verse cuán realista es esta amenaza, dadas las consecuencias inflacionarias que inevitablemente tendría. Si no puede lograrse una devaluación, la administración estadounidense probablemente se sentirá obligada a recurrir al proteccionismo. La alternativa está claramente establecida en un destacado artículo de fondo, publicado en el *Financial Times* el 6 de junio 1986, el cual merece ser citado *in extenso*.

De manera lenta pero segura, Estados Unidos está aumentando la presión para un cambio de largo alcance en las políticas económicas entre los principales interlocutores comerciales. Está en juego algo más que simplemente un punto menos en las tasas de interés de Alemania Occidental o un par más de billones en el déficit presupuestal de Japón. Lo que se está pidiendo que hagan Alemania Occidental y Japón es invertir la filosofía en la cual han basado su política macroeconómica desde hace algunos años. Cuando el Sr. James Baker, Secretario del Tesoro Norteamericano, invita a los gobiernos de los otros países industriales a acelerar sus tasas de crecimiento interno, como lo hizo esta semana en la Conferencia Monetaria Internacional en Boston, les está pidiendo hacer lo imposible, o al menos lo irresponsable. La proposición de que 'no hay ninguna alternativa' a las políticas macroeconómicas de austeridad monetaria y fiscal es la misma sobre la que los gobiernos de Alemania Occidental y Japón ... han construido su reputación política. Ellos no aceptarán las demandas estadounidenses de reanimación sin luchar. Y como ésto lo comprenden los hacedores de la política en Washington, se espera una escalada de

la batalla de voluntades entre Estados Unidos y sus interlocutores comerciales...

Estados Unidos está demandando acciones de reanimación ... a causa de un enorme desequilibrio en cuenta corriente que simplemente no puede desaparecer a voluntad. La alternativa obvia de acelerar el crecimiento en Japón y Europa Occidental es, como el Sr. Baker y el Sr. Volcker han repetido *ad nauseam*, una aguda depreciación adicional del dólar en el futuro próximo, o una aún más aguda depreciación un poco más adelante. Entre más tiempo persista el desequilibrio entre Estados Unidos y el resto del mundo, mayor será el ajuste eventualmente impuesto sobre todo el sistema comercial internacional por las fuerzas del mercado. La otra posibilidad obvia, aparte de una devaluación del dólar o una reversión de las tasas relativas de crecimiento, es una que ha estado pendiente, como espada de Democles, en todos los debates recientes sobre la política económica internacional. Estados Unidos podría siempre elegir unilateralmente la protección de sus industrias y su moneda, cerrando sus mercados al resto del mundo. No tiene sentido dar la alarma sin causa. El Presidente Reagan continúa oponiéndose al proteccionismo, al menos como un arma económica generalizada, y en la actualidad la presión en el Congreso probablemente no es más intensa de lo que ha sido en buena parte del periodo reciente. Al mismo tiempo, sería absurdo que los interlocutores comerciales de Estados Unidos den por sentada la abstención de Washington. El mayor peligro del proteccionismo es que las guerras comerciales tiendan a ocurrir precisamente cuando hacen el mayor daño. Mientras la economía estadounidense continúe creciendo en una tasa razonable y los mercados financieros sigan mostrando un ápice de confianza en el dólar, es probable que el proteccionismo sea contenido. Pero, éstas son precisamente las condiciones bajo las que el déficit comercial estadounidense seguirá siendo excesivo.

Me gustaría concluir diciendo unas pocas palabras acerca de la apatía de la izquierda europea respecto de estos temas. La apatía surge de la falta de estrategia. Obviamente, las fuerzas de izquierda darían la bienvenida a cualquier esfuerzo de reanimación, para reducir la alta tasa de desempleo existente en Europa y para mejorar a muchos de los países del Tercer Mundo. Por otro lado, estas fuerzas son alta-

mente suspicaces de la nueva postura norteamericana. Pero si no va a seguir las directrices de las fuerzas de derecha que ahora dominan los principales países europeos, la izquierda debería preparar un plan para la reorganización de la economía mundial que hiciera más atractivo al crecimiento para Europa. El primer punto de la agenda podría ser la solución al problema de la deuda de los países en desarrollo. Mientras que estos países tengan que atender el servicio de su deuda, cualquier incremento en sus ingresos de divisas será simplemente absorbido por los pagos a los bancos internacionales. El segundo punto sería una estabilización de los precios de las materias primas, puesto que los grandes importadores de petróleo temen que un crecimiento brusco pueda impulsar de nueva cuenta el precio del petróleo hacia arriba. El tercer punto sería el desarrollo de un mecanismo para resolver los desequilibrios entre países (o áreas) sin recurrir a grandes variaciones en las divisas: es en verdad evidente que si Europa se reactiva sufrirá de un déficit tan grande como en el que ha incurrido Estados Unidos en los años recientes. Otro tema importante es el establecimiento de la cooperación estrecha con los países del COMECON, y la reorganización de los acuerdos institucionales para facilitar este objetivo. Está más allá de los límites de este artículo evaluar si existen fuerzas en el capitalismo estadounidense que estén preparadas para pagar el precio de una disminución de supremacía a cambio de la colaboración del resto del mundo. Si las hay, bien puede ser que los socios más confiables para un programa de recuperación mundial no sean los gobiernos conservadores ahora en el poder en Europa, sino las fuerzas del ala izquierda. Pero si ocurre una guerra comercial y monetaria, será de vital importancia para Europa Occidental tener aseguradas conexiones estrechas con el COMECON, la OPEP y otras áreas cuyos patrones de desarrollo son complementarios a los suyos.