

Michael Hudson



SUPER IMPERIALISMO

El origen y los fundamentos
del dominio mundial de EE.UU.

Fondo documental

EHK

Dokumentu fondoa

Euskal Herriko Komunistak

Superimperialismo

Origen y fundamentos del dominio mundial de EE.UU.

Segunda edición

Michael Hudson

Nota de EHK sobre la conversión
a libro digital para su estudio.
En el lateral de la izquierda aparecerán
los números de las páginas que
se corresponde con las del libro original.
El corte de página no es exacto,
porque no hemos querido cortar
ni palabras ni frases,
es simplemente una referencia.

Este trabajo de conversión a libro digital
se ha realizado para el estudio e investigación
del pensamiento marxista.
(EHK)

<http://www.abertzalekomunista.net>

Pluto Press

LONDRES — STERLING, VIRGINIA

Primera edición publicada en 1972 por Holt, Rinehart y Winston.
Segunda edición publicada en 2003 por Pluto Press
345 Archway Road, Londres N6 5AA
y 22883 Quicksilver Drive,
Sterling, VA 20166-2012, EE.UU.

www.plutobooks.com

Derechos de autor © Michael Hudson 2003

El derecho de Michael Hudson a ser identificado como autor de esta obra ha sido reivindicado por él mismo de conformidad con la Ley de Derechos de Autor, Diseños y Patentes de 1988.

Biblioteca Británica Catalogación en datos de publicación
La British Library dispone de una ficha catalográfica de este libro

ISBN 0 7453 1990 4 tapa dura

ISBN 0 7453 1989 0 rústica

Library of Congress Cataloging in Publication Data

Hudson, Michael, 1939-

Superimperialismo : el origen y los fundamentos del dominio mundial de EE.UU. / Michael Hudson.— 2ª ed.,
p. cm.

Incluye referencias bibliográficas (p.) e índice.

ISBN 0-7453-1990-4 (papel : alk. paper)

1. Estados Unidos--Relaciones económicas exteriores. 2. . Imperialismo. 3. Finanzas internacionales. 4. Estados Unidos-Relaciones exteriores. I. Título:

Origen y fundamentos del dominio mundial de Estados Unidos. II. Título.

HF1455 H782 2002

337.73--dc21

Diseñado y producido para Pluto Press por
Chase Publishing Services, Fortescue, Sidmouth EX10 9QG, Inglaterra
Maquetación a partir de disco por Stanford DTP Services, Towcester
Impreso y encuadernado en Canadá por
Imprenta Transcontinental

Contenido

IX Prefacio a la segunda edición, 2002

I Introducción

I. NACIMIENTO DEL ORDEN MUNDIAL AMERICANO: 1914-46

39 1. Orígenes de la deuda intergubernamental, 1917-21

58 2. Desglose de la balanza mundial, 1921-33

80 3. Estados Unidos rechaza el liderazgo mundial

119 4. Lend-Lease y fractura del Imperio Británico, 1941-45

137 5. Bretton Woods: El triunfo del capital financiero público estadounidense, 1944-45

162 6. El aislamiento del bloque comunista, 1945-46

II. LAS INSTITUCIONES DEL IMPERIO AMERICANO

179 7. La estrategia estadounidense en el Banco Mundial

217 8. El imperialismo de la ayuda exterior estadounidense

248 9. El GATT y el doble rasero

265 10. La dominación del dólar a través del Fondo Monetario Internacional, 1945-46

III. EL IMPERIALISMO MONETARIO Y EL PATRÓN DE LETRAS DEL TESORO DE EE.UU.

291 11. Financiación de las guerras de Estados Unidos con recursos de otras naciones, 1964-68

309 12. El poder a través de la quiebra, 1968-70

328	13. Perfeccionamiento del Imperio a través de la Crisis Monetaria, 1970-72
348	14. La ofensiva monetaria de la primavera de 1973
377	15. El imperialismo monetario: El siglo XXI
394	Notas
413	Índice

"...con la fraternidad en los labios, declaras la guerra a la humanidad".

Jeremy Bentham, dirigiéndose a la Convención Nacional de Francia en 1793, instándole a "Emancipar a sus colonias":
Mostrar la inutilidad y la picardía
de Dependencias lejanas a un Estado europeo".

Prefacio a la segunda edición

Desde el verano de 2002, el Tesoro estadounidense sigue la misma estrategia de "negligencia benigna" para su déficit de balanza de pagos que hace treinta años. El déficit que provocó una crisis mundial en 1971, cuando su tasa de 10.000 millones de dólares provocó una devaluación del dólar del 10%, ha aumentado ahora a cientos de miles de millones de dólares anuales, y sigue aumentando. El Secretario del Tesoro, O'Neill, dice que no está preocupado y que la situación no requiere ninguna acción, al menos por parte de Estados Unidos.

Esto enfrenta a Europa y Asia a un dilema. Si dejan que el déficit de pagos de Estados Unidos arrastre al dólar a la baja, esto dará a los exportadores estadounidenses una ventaja de precios. Para proteger a sus propios productores, los bancos centrales deben apoyar el tipo de cambio del dólar reciclando sus excedentes de dólares de vuelta a Estados Unidos. Esta opción les obliga a comprar títulos del Gobierno estadounidense, ya que los diplomáticos estadounidenses han dejado claro que comprar el control de empresas estadounidenses o incluso volver al oro sería visto como un acto poco amistoso.

A medida que los inversores mundiales se alejan del hundimiento del dólar, los bancos centrales difícilmente querrán comprar acciones estadounidenses en cualquier caso. Noruega sufrió pérdidas tan graves al reciclar sus ingresos petroleros del Mar del Norte en el mercado estadounidense que, en octubre de 2001, el gobierno se sintió obligado a informar a los municipios locales de que tendrían que aportar sumas extraordinarias a sus fondos de pensiones. Para compensar el desplome del mercado estadounidense, se recortaron las ayudas públicas a museos, orquestas y otras organizaciones culturales noruegas.

Desgraciadamente para los bancos centrales del mundo, comprar pagarés del Tesoro estadounidense también es una propuesta perdedora. La caída del dólar erosiona su valor internacional, haciendo que Europa y Asia perdieran más del 10% del valor de sus reservas en dólares estadounidenses en 2002. Japón y China han perdido cada uno más de 35.000 millones de dólares en sus tenencias de dólares. Estas pérdidas equivalen a un tipo de interés negativo.

Sin embargo, la mayor pérdida proviene de los propios saldos en dólares esterilizados. ¿Qué pueden hacer los bancos centrales con sus entradas de dólares, salvo volver a prestarlos al Tesoro estadounidense para ayudar a financiar el propio déficit presupuestario interno de Estados Unidos? De hecho, cuanto más crece la balanza de pagos de Estados Unidos, más dólares se acumulan en manos de extranjeros para ser reciclados para financiar el déficit presupuestario estadounidense. Estas tenencias de dólares —en forma de bonos del Tesoro— se han convertido en un impuesto de señoreaje aplicado por Estados Unidos a los bancos centrales del mundo.

x

El mundo ha llegado a funcionar con un doble rasero, ya que el déficit de pagos de Estados Unidos proporciona un almuerzo gratis en forma de préstamos extranjeros obligatorios para financiar la política del Gobierno estadounidense. Para empeorar las cosas, el déficit presupuestario de Estados Unidos se está disparando a medida que la Administración Bush reduce drásticamente los impuestos a los ricos y sus herencias, al tiempo que aumenta el gasto militar. Los extranjeros no tienen nada que decir sobre estas políticas. Los estadounidenses lucharon en una revolución por el principio de "ningún impuesto sin representación" hace dos siglos, pero Europa, Asia y los países del Tercer Mundo parecen políticamente lejos de dar un paso similar en la actualidad. Sus créditos en dólares no les dan derecho a voto en la formación de las políticas estadounidenses, pero los funcionarios del gobierno de Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial utilizan sus créditos en dólares sobre las economías deudoras de América Latina,

África y Asia para obligarles a seguir el Consenso de Washington.

El oro era el medio monetario que frenaba sin límites la capacidad de Estados Unidos para incurrir en déficits de balanza de pagos. A medida que el dólar dejó de ser "tan bueno como el oro" hasta 1971, el Tesoro de Estados Unidos presionó a los bancos centrales para que desmonetizaran el metal y finalmente lo expulsaron del sistema monetario mundial, una versión geopolítica de la Ley de Gresham según la cual el dinero malo expulsa al bueno. Eliminar la convertibilidad del oro del dólar —o para el caso su convertibilidad en la compra de empresas estadounidenses u otros activos duros— permitió a Estados Unidos aplicar unilateralmente políticas comerciales proteccionistas. Las subvenciones agrícolas estadounidenses contribuyen ahora a expulsar la producción extranjera de alimentos de los mercados mundiales, mientras que los aranceles ilegales sobre el acero amenazan con expulsar el acero europeo y asiático de los mercados

estadounidenses y extranjeros por igual.

Es significativo que la caída más reciente del dólar comenzara a finales de la primavera de 2002, poco después de que el Presidente Bush anunciara aranceles sobre el acero que son ilegales según el derecho internacional, mientras Alan Greenspan, de la Junta de la Reserva Federal, bajaba los tipos de interés en un intento de frenar el desplome del mercado bursátil estadounidense. Estos actos recuerdan la "Guerra del Pollo" de 1971-72 entre Estados Unidos y Europa, y el embargo de cereales que cuadruplicó los precios del trigo fuera de Estados Unidos. Fue este embargo el que inspiró a la OPEP a promulgar aumentos equivalentes de los precios del petróleo para mantener la paridad de los términos de intercambio entre el petróleo y los alimentos. La "crisis del petróleo" no fue más que una reverberación de la crisis de los cereales en Estados Unidos.

Siempre hay dos caras en cada asunto, por supuesto. Pero como todo abogado y juez sabe, la floritura retórica y el bombardeo ideológico masivo de la prensa suelen influir en la opinión pública. Los funcionarios estadounidenses afirman que sus excedentes de dólares actúan como una "locomotora de crecimiento" para otros países al inflar sus poderes de creación de crédito, como si necesitaran dólares para ello. Otro supuesto aspecto positivo del exceso de dólares es que la caída de los precios de importación de las materias primas denominadas en dólares contribuye a disuadir las presiones inflacionistas en las economías industrializadas europeas y asiáticas. La otra cara de la moneda, por supuesto, es que la caída del dólar está presionando una vez más a los exportadores de materias primas que cotizan sus minerales, combustibles y otras materias primas en dólares, lo que les empuja a una dependencia financiera aún mayor de Estados Unidos.

xi

La creación de crédito para todos los países es un asunto intrínsecamente interno. Mientras los bancos centrales nacionales dependan del dólar, su respaldo monetario deberá adoptar la forma de financiación simultánea del déficit presupuestario y del déficit de la balanza de pagos. Esta vinculación promete hacer de la balanza de pagos un asunto tan político hoy como lo fue hace una generación en tiempos del General de Gaulle. Pero al menos él podía canjear mensualmente el excedente de dólares de Francia por oro estadounidense. Hoy sería necesario que Europa y Asia diseñaran una alternativa artificial, creada políticamente, al dólar como depósito internacional de valor. Esto promete convertirse en el quid de las tensiones políticas internacionales de la próxima generación.

Este libro tiene por objeto proporcionar los antecedentes de las relaciones financieras entre Estados Unidos y Europa y entre Estados Unidos y Asia, explicando cómo el patrón de letras del Tesoro estadounidense llegó a proporcionar a Estados Unidos un almuerzo gratis desde que se desmonetizó el oro en 1971, y por qué no se puede esperar que el FMI y el Banco Mundial ayuden. Publicado hace treinta años, fue el primero en criticar al Banco Mundial y al FMI por imponer políticas destructivas a las economías deudoras del mundo, y en rastrear estas políticas hasta la presión diplomática estadounidense. Muestra cómo las maniobras angloamericanas durante las fases finales de la Segunda Guerra Mundial llevaron al FMI a promover la fuga de capitales de los países deudores bajo el lema de la desregulación financiera. También se documenta cómo el Banco Mundial ha tenido como objetivo desde la década de 1950 promover la dependencia del comercio exterior de las exportaciones agrícolas estadounidenses y, en consecuencia, se ha opuesto a la reforma agraria y a la autosuficiencia agrícola en el extranjero. Las semillas de las políticas que crearon los desastres de la reforma rusa bajo los cleptócratas patrocinados por Estados Unidos después de 1991 y la crisis asiático-rusa de 1997-98 pueden rastrearse hasta la desestructuración del Banco Mundial y el FMI por insistencia de los diplomáticos económicos estadounidenses en la creación de estas dos instituciones de Bretton Woods.

La nueva edición es una versión ampliada, ya que la crisis del dólar acababa de estallar cuando entregué el manuscrito de este libro a Holt, Rinehart y Winston a principios de 1972. Cuando se publicó en septiembre, con el título *Super Imperialism: The Economic Strategy of American Empire*, el sistema financiero internacional se estaba transformando radicalmente por las convulsiones monetarias que siguieron al cierre de la ventanilla del oro de Londres en agosto de 1971 y a la devaluación del dólar en un 10%. El déficit de la balanza de pagos estadounidense seguía aumentando, pero los bancos centrales extranjeros ya no podían exigir cuentas a Estados Unidos canjeando sus excedentes de dólares por oro.

xii

En la Conferencia Smithsonian de 1971, las principales potencias mundiales discutieron intensamente sobre la exigencia estadounidense de que los valores de paridad se modificaran de forma coordinada con vistas a permitir a Estados Unidos mejorar su posición exterior por cuenta corriente en una cantidad anual de entre 15.000 y 20.000 millones de dólares. Hoy esa cantidad parece tan pequeña que es meramente marginal. Una comparación de la crisis del dólar de 1971 con la situación que ahora se acepta como norma

muestra hasta qué punto las naciones extranjeras simplemente han capitulado ante el almuerzo gratis del dólar a su costa.

El hecho de que el déficit de la balanza de pagos obligara a los bancos centrales extranjeros a utilizar sus dólares para comprar bonos estadounidenses con el fin de financiar el déficit presupuestario interno de Estados Unidos fue una sorpresa incluso para los funcionarios de Washington. Los políticos son famosos por carecer de perspectiva económica, prefiriendo enfrentarse a las limitaciones del mundo con órdenes autoritarias. Simplemente pasaron por alto la restricción de la balanza de pagos sobre el gasto militar exterior de Estados Unidos.

En 1971, el Institute for Policy Studies obtuvo los Papeles del Pentágono y me invitó a Washington a una serie de reuniones para revisarlos. Lo que más me sorprendió fue que no se hablara de los costes de la guerra en el Sudeste Asiático para la balanza de pagos. Sin embargo, la guerra fue la única responsable de que la balanza de pagos entrara en déficit, inspirando titulares cada mes cuando el General de Gaulle canjeaba sus excedentes de dólares por oro. En lugar de subordinar la diplomacia estadounidense a las limitaciones de la balanza de pagos, el Pentágono movilizó una oficina a tiempo completo para contrarrestar las advertencias sobre los costes de la guerra para la balanza de pagos expresadas por el "Grupo de Columbia", compuesto por mi mentor Terence McCarthy y Seymour Melman, de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Columbia, y yo mismo.

Nadie previó que el déficit presupuestario federal de Estados Unidos durante la década de 1990 sería financiado por China, Japón y otros países de Asia Oriental en lugar de por los contribuyentes estadounidenses y los inversores nacionales. Sin embargo, esta explotación internacional estaba implícita en la norma de los bonos del Tesoro estadounidense. Desde 1971 ha liberado a la economía estadounidense de tener que hacer lo que los diplomáticos estadounidenses insisten en que hagan otros países deudores cuando tienen déficits de pagos: imponer austeridad para restablecer el equilibrio en sus pagos internacionales. Estados Unidos ha sido el único país libre para proseguir su expansión interna y su diplomacia exterior sin preocuparse apenas de las consecuencias para la balanza de pagos. Al imponer la austeridad a los países deudores, Estados Unidos, como mayor economía deudora del mundo, actúa de forma única sin limitaciones financieras. Por esa razón, en un principio quise titular mi libro *Imperialismo monetario* para subrayar este nuevo carácter financiero de la forma en que Estados Unidos

explota el mundo a través del propio sistema monetario internacional.

xiii

Yo había publicado mi análisis de la balanza de pagos estadounidense (actualizado aquí en el capítulo 8) en el *Boletín* del Instituto de Finanzas de la Universidad de Nueva York en marzo de 1970. Uno de mis estudiantes me entregó una revisión interna de mi análisis realizada por la Reserva Federal de Nueva York, que lo consideraba correcto, aunque sus economistas denunciaron públicamente mis conclusiones de que la guerra era la única responsable de la crisis, y no la ayuda exterior ni la inversión privada. La balanza de pagos se estaba convirtiendo en un tema altamente político.

Hace unos años, traté de actualizar mi desglose de la balanza de pagos para actualizar el impacto del gasto militar estadounidense y la ayuda exterior. Pero la Tabla 5 del Departamento de Comercio de sus datos de balanza de pagos había sido modificada de tal forma que ya no revela hasta qué punto la ayuda exterior genera una transferencia de dólares de países extranjeros a Estados Unidos, como ocurría en los años sesenta y setenta. Llamé por teléfono a la división estadística encargada de recopilar estas estadísticas y en seguida me puse en contacto con el técnico responsable de las cifras. "Antes publicábamos esos datos", me explicó, "pero algún gracioso publicó un informe que demostraba que Estados Unidos realmente ganaba dinero con los países a los que ayudábamos. Causó tal revuelo que cambiamos el formato contable para que nadie pueda volver a avergonzarnos así." Me di cuenta de que yo era el bromista responsable de la ocultación estadística actual, y que haría falta una petición del Congreso para que los Departamentos de Comercio y Estado reprodujeran el análisis que aún se hacía público en los años en que escribí *Superimperialismo*.

El libro se vendió especialmente bien en Washington. Me dijeron que las agencias estadounidenses eran los principales clientes, que lo utilizaban de hecho como manual de formación sobre cómo convertir el déficit de pagos en una palanca económicamente agresiva para explotar a otros países a través de sus bancos centrales. Se tradujo al español, al ruso y al japonés casi de inmediato, pero me informaron de que la presión diplomática de Estados Unidos sobre Japón llevó al editor a retirar el libro (después de haber pagado ya los derechos de traducción) para no herir la sensibilidad estadounidense.

El libro recibió una crítica más amplia en la prensa económica que en las revistas académicas. Unas semanas después de su publicación en Estados Unidos, me invitaron a intervenir en la reunión anual de Drexel-Burnham para explicar cómo el nuevo patrón de letras del Tesoro de las finanzas mundiales

había sustituido al patrón de cambio del oro. Herman Kahn era el otro orador invitado a la reunión. Cuando terminé, se levantó y dijo: "Usted ha demostrado cómo Estados Unidos ha superado a Gran Bretaña y a todas las demás naciones constructoras de imperios de la historia. Hemos realizado la mayor estafa jamás lograda". Me contrató en el acto para unirme a él como economista del Instituto Hudson.

xiv

Me alegré mucho de dejar mi cátedra de economía internacional en la New School for Social Research. Mi experiencia profesional había sido en Wall Street como economista de balanza de pagos para el Chase Manhattan Bank y Arthur Andersen. Mi investigación en esta línea era demasiado política para encajar cómodamente en el plan de estudios de economía académica, pero en el Instituto Hudson me puse a trabajar para rastrear cómo Estados Unidos estaba convirtiendo su déficit de balanza de pagos en un elemento sin precedentes de fortaleza, en lugar de debilidad.

En la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas celebrada en Nueva Orleans en septiembre de 1972, el mes en que se publicó el libro, pronuncié un discurso sobre "Imperialismo intergubernamental frente a imperialismo del sector privado" en el que explicaba cómo la norma de los bonos del Tesoro había puesto patas arriba las reglas tradicionales de las finanzas internacionales. Esta ponencia constituye la nueva introducción de este libro.

También he ampliado el primer capítulo en lo que ahora son tres capítulos para poner en perspectiva el comportamiento económico actual y ver hasta qué punto la Primera Guerra Mundial fue el parteaguas que señaló el ascenso del capital intergubernamental, es decir, la deuda externa oficial. Esta deuda tiene una dinámica que anula las ideologías políticas habituales. Las deudas intergubernamentales fueron catalizadas por primera vez en la década de 1920 por el colapso de los pagos y el comercio mundiales a raíz de las deudas de guerra entre los Aliados y las reparaciones alemanas, un colapso que resultó principalmente de la ausencia de una política gubernamental responsable por parte de Estados Unidos.

Si el Gobierno de Estados Unidos hubiera estado interesado en dominar la economía mundial y su diplomacia en aquel momento, como pretendía hacer después de la Segunda Guerra Mundial, podría haberlo hecho manteniendo la apariencia de que todo seguía igual. En lugar de ello, siguió una política esencialmente aislacionista, mirando hacia dentro en lugar de implicarse directamente en los asuntos exteriores. La principal política exterior de

Estados Unidos consistió, crudamente, en exigir el pago de sus préstamos armamentísticos de la Primera Guerra Mundial a sus aliados, al tiempo que erigía barreras arancelarias que impedían que esas deudas se pagaran en forma de mayores exportaciones a Estados Unidos. El paralelismo con las deudas actuales del Tercer Mundo ante el aumento de las barreras no arancelarias contra las exportaciones del Tercer Mundo es bastante claro.

La inversión privada de Estados Unidos parecía dispuesta a hacerse cargo de la situación, pero no pudo salvar la brecha de pagos impuesta por el enorme peso del servicio de la deuda oficial exigido por los nacionalistas estadounidenses. El gobierno estadounidense se negó a tomar el relevo de Gran Bretaña en el liderazgo financiero mundial, y el resultado fue un colapso económico mundial cuyo destino quedó sellado en 1933 en la Conferencia Económica de Londres. Los modestos intentos de internacionalismo dieron paso a renovadas presiones nacionalistas que culminaron en la Segunda Guerra Mundial.

xv

En los años posteriores a la guerra, el gobierno estadounidense asumió un papel mucho más activo en la dirección de la economía mundial. Enarbolando la retórica del *laissez-faire*, se movió hábilmente para configurar el entorno en el que operaban las fuerzas del mercado mundial con el fin de promover la dependencia internacional de Estados Unidos. Estaba deseando añadir estos capítulos adicionales a la edición de bolsillo, pero Holt Rinehart no estaba lo bastante bien como para reimprimir casi nada, ya que su propietaria, la CBS, redujo drásticamente su plantilla en un intento de vender la empresa junto con otros holdings de la CBS. Así que me dieron una reversión de los derechos del libro. A mediados de 1973, la editorial Beacon Press de Boston se ofreció a sacar una versión en rústica, pero me dijo que su publicación de *Los archivos del Pentágono* había provocado el poder iracundo del acoso gubernamental, consumiendo sus recursos en cuantiosos gastos legales. No tenían dinero para añadir material al libro, ya que las adiciones que yo había hecho a casi todos los capítulos habrían supuesto reajustar el tipo. Opté por aguantar hasta que me hicieran otra oferta que incluyera las ampliaciones que yo había escrito. Mientras tanto, Harper & Row me propuso escribir una continuación, *Global Fracture: The Economic Strategy of American Empire* (1977). El segundo capítulo de ese libro resumía las características del estándar de las letras del Tesoro como dispositivo financiero explotador que permitía a Estados Unidos incurrir en déficits de pagos sin coste *ad infinitum*.

El manuscrito reescrito de la segunda edición de *Superimperialismo*

permaneció en mi estantería durante casi treinta años. Periódicamente discutía la posibilidad de reimprimirlo, pero la cuestión no se hizo acuciante hasta 1999. Por fin surgían protestas contra el fracaso del Banco Mundial y del FMI, o más exactamente —y lo que venía a ser lo mismo— contra su éxito en la promoción de una diplomacia explotadora centrada en Estados Unidos. Se había empezado a reconocer que el sistema financiero internacional se había desviado hacia una senda destructiva que provocaba crisis crónicas de la balanza de pagos en todo el mundo. Me pareció apropiado publicar esta edición revisada de mi libro para relacionar las críticas actuales con los errores fatales que se incorporaron al Banco Mundial y al FMI en sus inicios. La nueva edición es, por tanto, un estudio ampliado de la diplomacia financiera estadounidense, publicado originalmente cuando el carácter de la respuesta de Estados Unidos a su cambiante lugar en el mundo apenas empezaba a hacerse patente.

Varias tendencias que eran meramente implícitas en 1972 se han hecho explícitas desde entonces. La primera ha sido la capacidad del Tesoro de Estados Unidos para acumular una deuda internacional de más de 600.000 millones de dólares, utilizando el déficit de la balanza de pagos para financiar no sólo su creciente déficit comercial sino también su déficit presupuestario federal. En la medida en que estos pagarés del Tesoro se están incorporando a la base monetaria mundial, no tendrán que ser reembolsados, sino que se renovarán indefinidamente. Esta característica es la esencia del paseo financiero gratuito de Estados Unidos, un impuesto impuesto a expensas de todo el mundo.

xvi

El interés económico de Estados Unidos radica en apoyar un orden monetario mundial que le permita endeudarse aún más sin restricciones exteriores. En consecuencia, se oponen a los intentos europeos y asiáticos de crear bloques regionales alternativos de compensación monetaria. Los países extranjeros deben dolarizar sus economías, al estilo argentino.

Un segundo florecimiento de las semillas plantadas a principios de la década de 1970 ha sido el uso del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para utilizar la deuda del Tercer Mundo, Rusia y Asia Oriental como palanca para obligar a las economías deudoras a seguir las líneas promovidas por el Consenso de Washington. Para promover este objetivo

Los diplomáticos estadounidenses se oponen a la reforma de estas instituciones y a su sustitución por nuevas instituciones globales con una filosofía económica que promueva la autosuficiencia nacional o regional en

lugar de la continua dependencia agrícola, financiera y tecnológica, así como política y militar, de Estados Unidos.

Una tercera dinámica ha sido el creciente dominio de la vida económica por parte del gobierno, a pesar de la reciente oleada de privatizaciones en todo el mundo. De hecho, estas privatizaciones reflejan la obediencia de los gobiernos extranjeros al Consenso de Washington. La retórica es la libre empresa, pero el mercado debe ser moldeado y definido por la diplomacia bilateral con los planificadores estadounidenses. A Estados Unidos le gustaría movilizar la ayuda exterior multilateral a través del FMI y el Banco Mundial para seguir subvencionando a las oligarquías clientes y a los partidos políticos cuyas políticas sirven a los intereses estadounidenses más que a los de sus propios nacionales. Entre los hitos de la influencia estadounidense que obliga a los gobiernos extranjeros a deformar sus economías para servir a los designios de Estados Unidos figuran el Acuerdo del Plaza con Japón y Europa en 1985 y el subsiguiente Acuerdo del Louvre. Estos acuerdos desencadenaron la Economía Burbuja de Japón y rompieron el "desafío japonés". El desastre más reciente han sido las reformas rusas impuestas por las familias Yeltsin-Chubais, clientes de Estados Unidos. Son la antítesis del gobierno débil, actuando como lo hacen en nombre del Consenso de Washington. El gobierno en cuestión es simplemente el de Estados Unidos.

Una cuarta característica de la presión diplomática estadounidense ha sido el cambio del comercio mundial hacia "acuerdos de reparto ordenado del mercado" bilaterales, en los que las economías extranjeras garantizan una cuota de mercado fija o creciente a los proveedores estadounidenses, independientemente del crecimiento de su propia capacidad de producción nacional. Se persiguen políticas de dependencia, no la autosuficiencia en alimentos, tecnología u otros sectores vitales.

Otras tendencias que parecían tener posibilidades de cobrar impulso en 1972 han pasado su momento álgido y están siendo superadas. El Nuevo Orden Económico Internacional pretendía resistirse a las iniciativas de Estados Unidos en la década de 1970, pero fue contrarrestado con éxito por los diplomáticos estadounidenses en la década de 1980. El deterioro de la relación de intercambio para los exportadores de materias primas se invirtió temporalmente tras la Guerra del Petróleo de 1973, y se iniciaron negociaciones para estabilizar los precios de las materias primas favorables a los exportadores del Tercer Mundo, pero rápidamente fracasaron. El hecho de que la mayoría de las materias primas se coticen ahora en dólares, cuyo valor

se deprecia, agrava la relación de intercambio de los países del Tercer Mundo.

xvii

Actualmente no se propone ninguna alternativa seria al sistema financiero centrado en Estados Unidos y a la deflación de la deuda que sus políticas monetaristas están imponiendo a las economías deudoras fuera de Estados Unidos. No se ha propuesto el euro como alternativa política al dólar, ni se ha materializado una zona del yen en Asia.

La tendencia de Europa a ceder ante cada nueva iniciativa diplomática estadounidense pudo frenarse con la formación del Consejo Europeo y la política exterior coordinada de la Comunidad Europea que preparaba la unificación en la década de 1990. Pero a pesar de la introducción del euro sigue habiendo mucha oposición a unos Estados Unidos de Europa de pleno derecho. Gran Bretaña lidera la oposición como de costumbre, actuando como caballo de Troya de Estados Unidos, como hizo durante y después de la Segunda Guerra Mundial al llegar a acuerdos con el Tesoro estadounidense que eran adversos para sus propios intereses. Al carecer de un poder común para gravar y crear crédito, el euro no está más a la par con el dólar de lo que lo está el yen. La Comisión Europea parece estar funcionando prácticamente como un brazo de la diplomacia estadounidense a la hora de recortar el poder de los gobiernos para adoptar una postura monetaria independiente de la de Estados Unidos.

El resultado es que, aunque el mundo parece estar consolidándose en cinco grandes regiones, cada una con sus propias tensiones norte-sur, cada una de ellas está fuertemente centrada en Estados Unidos: 1) un Bloque del Dólar del Hemisferio Occidental dominado por Estados Unidos, incluido Canadá a través del TLCAN y América Latina; 2) una Zona del Yen dominada por Japón, cuyos excedentes se transfieren a Estados Unidos en forma de reservas mantenidas en letras del Tesoro, mientras que los ahorros se han transferido a la Zona del Yen.

3) un triángulo mediterráneo emergente que incluye a la Comunidad Europea, Oriente Próximo y el Norte de África; 4) la antigua Unión Soviética y las economías asociadas del COMECON, que prácticamente han adoptado el modelo de la UE.

Dólar estadounidense como moneda de cambio como consecuencia de la adopción de las paralizantes recomendaciones económicas de Estados Unidos; y 5) China, cuya solicitud de adhesión a la Organización Mundial del Comercio aún no indica qué postura puede acabar adoptando.

He analizado el sistema que podría haber surgido de estas tendencias en

Prefacio a la segunda edición

Global Fracture (1977). El presente libro describe cómo el Nuevo Orden Económico Internacional propuesto se originó como respuesta a la agresiva diplomacia económica mundial de Estados Unidos, y cómo la estrategia estadounidense ha proporcionado a otras naciones una curva de aprendizaje que pueden seguir para presionar sus propios intereses nacionales y regionales.

Michael Hudson
2002

Introducción

Sería simplista considerar que el ascenso de Estados Unidos a la hegemonía mundial sigue el modelo europeo caracterizado por los impulsos del capital financiero privado. Hay que hacer algo más que limitarse a leer a John Hobson y V. I. Lenin para percibir la dinámica de la diplomacia estadounidense en las últimas ocho décadas. Estados Unidos ha alcanzado su posición global a través de políticas novedosas que no fueron anticipadas por los economistas que escribían antes de la Primera Guerra Mundial, o incluso antes de la década de 1970.

Una lección de la experiencia estadounidense es que la diplomacia nacional, encarnada en lo que ahora se denomina el Consenso de Washington, no es simplemente una extensión de los impulsos empresariales. Ha sido moldeada por preocupaciones primordiales por el poder mundial (eufemizado como seguridad nacional) y la ventaja económica tal y como la perciben los estrategas estadounidenses, al margen de los motivos de lucro de los inversores privados. Aunque las raíces del imperialismo y sus rivalidades diplomáticas siempre han sido de carácter económico, estas raíces —y especialmente sus tácticas— no son las mismas para todas las naciones en todos los periodos.

Para explicar los principios y estrategias en juego, este libro describe cómo el ascenso de Estados Unidos a la categoría de acreedor mundial tras la Primera Guerra Mundial fue el resultado de las condiciones sin precedentes en las que su gobierno concedió préstamos para armamento y reconstrucción a sus aliados de guerra. Al administrar estas deudas interaliadas, las metas y objetivos del gobierno estadounidense eran diferentes de los del capital inversor del sector privado en los que Hobson y Lenin se habían centrado en su análisis de los conflictos imperiales de Europa. Estados Unidos tenía una percepción única de su lugar y su papel en el mundo y, por tanto, de su propio interés.

La ética aislacionista y a menudo mesiánica de Estados Unidos se remonta a la década de 1840, aunque los republicanos la expresaron de forma diferente a los demócratas. (Describo esta filosofía social en mi estudio de 1975 *Economics and Technology in 19th-Century American Thought*). Los portavoces de los industriales estadounidenses antes de la Guerra Civil —la

Escuela Americana de Economía Política liderada por Henry Carey, E. Peshine Smith y sus seguidores— creían que el ascenso de su nación a la potencia mundial se lograría protegiendo su economía de la de Gran Bretaña y otras naciones europeas. El objetivo era crear nada menos que una nueva civilización, basada en salarios elevados como condición previa para alcanzar una productividad aún mayor. El resultado sería una sociedad de abundancia en lugar de una cuyos principios culturales y políticos se basaran en el fenómeno de la escasez.

2

La idea de que Estados Unidos necesitaba una frontera occidental cada vez más lejana fue expresada por los demócratas, motivados en gran medida por el deseo del Poder Esclavista de expandir el cultivo del algodón hacia el sur, a la vez que promovían la expansión territorial hacia el oeste para extender el cultivo del trigo con el fin de proporcionar alimentos. El programa del Partido Demócrata consistía en ampliar el comercio exterior reduciendo los aranceles y recurriendo en gran medida a la exportación de alimentos y materias primas para comprar manufacturas en el extranjero (principalmente a Gran Bretaña). Por el contrario, los proteccionistas republicanos pretendían crear un mercado nacional para las manufacturas detrás de los muros arancelarios. Los defensores de la industria del partido se centraron en la modernización tecnológica de los centros urbanos del este.

Mientras que el Partido Demócrata era anglófilo, los estrategas republicanos tenían una larga historia de anglofobia, sobre todo en su oposición a las doctrinas británicas del libre comercio, que dominaban los colegios religiosos de la nación. Fue en gran medida para promover las doctrinas proteccionistas por lo que se crearon los land-grant colleges estatales y las escuelas de negocios después de la Guerra Civil. En contraste con las teorías económicas de David Ricardo y Thomas Malthus, estos colegios describían América como una nueva civilización, cuya dinámica era la de rendimientos crecientes tanto en la agricultura como en la industria, y la percepción de que el aumento del nivel de vida traería consigo una nueva moralidad social. El proteccionista Simon Patten era típico al yuxtaponer la civilización estadounidense a la sociedad europea, sacudida por el conflicto de clases, la mano de obra paupérrima y una lucha por los mercados extranjeros basada en la reducción de los niveles salariales. Entre los alumnos de Patten, que enseñó en la Universidad de Pensilvania desde 1890 hasta 1910, se encontraban futuras luminarias como Rex Tugwell, el cerebro de Franklin Roosevelt, y el socialista Scott Nearing.

Se consideraba que las rivalidades imperiales de Europa provenían de sus ambiciones principescas y de una aristocracia terrateniente ociosa, y del hecho de que sus mercados nacionales estaban demasiado empobrecidos para comprar manufacturas industriales del tipo que estaban encontrando un mercado fácil en Estados Unidos. Para los nacionalistas republicanos, Estados Unidos no necesitaba colonias. Sus ingresos arancelarios se gastarían mejor en mejoras internas que en vanagloriosas conquistas extranjeras.

Esta actitud ayuda a explicar el tardío compromiso de Estados Unidos con la Primera Guerra Mundial. La nación declaró la guerra en 1917 sólo cuando se hizo evidente que mantenerse al margen implicaría al menos un colapso económico provisional, ya que los banqueros y exportadores estadounidenses se encontraron atrapados con préstamos incobrables a Gran Bretaña y sus aliados. Como reflejo de los elementos ideológicos y morales de la entrada de Estados Unidos, el presidente Wilson consideraba que la herencia política y cultural de la nación procedía en gran medida de Inglaterra. Él era demócrata, y además sureño, mientras que la mayoría de los principales intelectuales republicanos, como Patten, Thorstein Veblen y Charles Beard, se sentían más próximos a Alemania. Al fin y al cabo, esa nación se encontraba en una situación muy parecida a la de Estados Unidos, que intentaba modelar su evolución social mediante una política estatal encaminada a construir una economía de altos ingresos e innovadora tecnológicamente, marcada por el liderazgo del gobierno en el gasto social y la financiación de la industria pesada.

3

Esta filosofía social ayuda a explicar la forma particular de aislacionismo de Estados Unidos antes y después de la Primera Guerra Mundial, y especialmente la exigencia del gobierno de que se le devolvieran los préstamos que había concedido a sus aliados en tiempos de guerra. Los funcionarios estadounidenses insistían en que el país era un mero asociado en la guerra, no un aliado de pleno derecho. Sus 12.000 millones de dólares en armamento y préstamos para la reconstrucción de Europa tenían más carácter comercial que de contribución a un esfuerzo común. Estados Unidos se veía a sí mismo como económica y políticamente distinto.

El dilema de la diplomacia económica estadounidense en el periodo de entreguerras

Estados Unidos, y concretamente su gobierno, salió de la guerra no sólo como

el principal acreedor del mundo, sino como acreedor de gobiernos extranjeros con los que se sentía poco hermanado. No consideraba que su posición económica dominante le obligara a asumir la responsabilidad de estabilizar las finanzas y el comercio mundiales. Si Europa deseaba canalizar su mano de obra y su capital hacia la producción de armamento en lugar de pagar sus deudas, y si persistía en sus antagonismos históricos —como demuestra el oneroso Tratado de Versalles impuesto a Alemania-, Estados Unidos no tenía por qué sentirse obligado a complacerla.

Por lo tanto, el gobierno no trató de crear un sistema capaz de conceder nuevos préstamos a países extranjeros para financiar sus pagos a Estados Unidos, como iba a hacer después de la Segunda Guerra Mundial. Tampoco redujo sus aranceles para abrir los mercados estadounidenses a los productores extranjeros como medio de permitirles pagar sus deudas de guerra al Tesoro estadounidense. Estados Unidos deseaba más bien ver disueltos los imperios europeos, y no le importaba ver a los gobiernos imperiales despojados de sus riquezas, que solían utilizarse para fines militares con los que pocos estadounidenses simpatizaban. La consiguiente incapacidad para tomar la iniciativa en la reestructuración de la economía mundial y para percibir las obligaciones financieras y de política comercial inherentes al nuevo estatus económico de Estados Unidos hizo incobrables sus créditos de guerra.

Desde el punto de vista económico, la actitud de Estados Unidos consistía en instar a los gobiernos europeos a que redujeran su gasto militar y/o su nivel de vida, para permitir la salida de su dinero y la caída de sus precios. De este modo, se esperaba restablecer el equilibrio de los pagos mundiales, incluso frente al creciente proteccionismo estadounidense y el pago total de las deudas interaliadas heredadas de la Gran Guerra.

4

No era una postura claramente meditada ni realista, pero muchos líderes europeos compartían estas actitudes. Al tratar de hacer frente al colapso financiero internacional de la década de 1920, sus gobiernos recibieron el asesoramiento de escritores antialemanes como Bertil Ohlin y Jacques Rueff, que insistían en que Alemania podría devolver las reparaciones evaluadas si se sometía a una austeridad suficiente.

El paralelismo con las actitudes monetaristas de la Escuela de Chicago hacia las economías deudoras actuales es terriblemente obvio. Su visión del ajuste de los pagos internacionales era tan contraproducente en los años veinte como lo son hoy los programas de austeridad del FMI. Al insistir en el

reembolso íntegro de las deudas de guerra de sus aliados, y al promulgar simultáneamente aranceles cada vez más proteccionistas en su propio país, el Gobierno de Estados Unidos hizo imposible el reembolso de esas deudas.

Tradicionalmente, los inversores privados se habían visto obligados a asumir pérdidas cuando los deudores incumplían sus obligaciones, pero se hizo evidente que el gobierno estadounidense no iba a renunciar a su condición de acreedor de los Aliados. Esta intransigencia les obligó a seguir apretando las tuercas a Alemania.

Revisar la década de 1920 desde la perspectiva actual es examinar cómo las naciones no actuaban en su propio interés ilustrado, sino en una reacción incuestionable contra actitudes económicas obsoletas. La ideología ortodoxa heredada de la preguerra era anacrónica al no reconocer que la economía mundial había salido de la Primera Guerra Mundial encadenada a deudas muy superiores a su capacidad de pago o, al menos, superiores a su capacidad de pago salvo en condiciones en las que los países deudores se limitaran a pedir prestados los fondos a prestamistas privados de la nación acreedora para pagar al gobierno de la nación acreedora. Los banqueros e inversores estadounidenses prestaron dinero a los municipios alemanes, que entregaron los dólares al banco central para pagar las reparaciones a los Aliados, que a su vez utilizaron los dólares para pagar sus deudas de guerra al Tesoro estadounidense. De este modo, el sistema financiero mundial se mantuvo a flote simplemente gracias a que las deudas intergubernamentales se liquidaron mediante un aumento proporcional de las deudas del sector privado y de los municipios.

La debacle subsiguiente introdujo una diferencia de comportamiento respecto a los procesos analizados por Hobson, Lenin y otros teóricos de la diplomacia mundial de preguerra. En el siglo XIX, Gran Bretaña asumió la posición de banquero mundial en no poca medida para proporcionar a sus colonias y dependencias el crédito necesario para sostener la especialización internacional de la producción deseada por la industria británica. Después de la Primera Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos no siguió una política semejante. Un imperialismo ilustrado habría intentado convertir a otros países en satélites económicos de Estados Unidos. Pero Estados Unidos no quería exportaciones europeas, ni sus inversores estaban especialmente interesados en Europa después de que su propio mercado de valores superara a los de Europa.

Estados Unidos podría haber fijado las condiciones en las que suministraría

dólares al mundo para que los países extranjeros pudieran pagar sus deudas de guerra. Podría haber especificado qué importaciones quería o estaba dispuesto a aceptar. Pero no pidió, ni siquiera permitió, que los países deudores pagaran sus deudas en forma de exportaciones a Estados Unidos. Sus inversores podrían haber nombrado los activos extranjeros que querían comprar, pero los inversores privados se vieron eclipsados por los acuerdos financieros intergubernamentales, o la falta de ellos, aplicados por el gobierno estadounidense. Tanto en el frente comercial como en el financiero, el gobierno estadounidense aplicó políticas que impulsaron a los países europeos a retirarse de la economía mundial y volverse hacia dentro.

Incluso el intento de Estados Unidos de mejorar la situación resultó contraproducente. Para facilitar al Banco de Inglaterra el pago de sus deudas de guerra, la Reserva Federal mantuvo bajos los tipos de interés con el fin de no sacar dinero de Gran Bretaña. Pero los bajos tipos de interés estimularon un auge del mercado bursátil, desalentando las salidas de capital estadounidense hacia los mercados financieros europeos.

El hecho de que Estados Unidos no reciclara los ingresos de su deuda intergubernamental en la compra de exportaciones y activos europeos fue una incapacidad para percibir la estrategia implícita dictada por su posición única como acreedor mundial. Los diplomáticos europeos explicaron con suficiente claridad la estrategia necesaria en la década de 1920, pero el aislacionismo económico del gobierno estadounidense le impidió cobrar sus deudas intergubernamentales. Su condición de acreedor mundial resultó finalmente inútil a medida que la economía mundial se dividía en unidades nacionalistas, cada una de las cuales se esforzaba por independizarse del comercio y los pagos exteriores, y de la economía estadounidense en particular. En este sentido, Estados Unidos impuso su propia actitud introspectiva a otras naciones.

El resultado fue el colapso de los pagos mundiales, las devaluaciones competitivas, las guerras arancelarias y la autarquía internacional que caracterizaron la década de 1930. Este estado de cosas fue menos un intento explícito de imperialismo que el resultado inepto de una intransigencia legalista y burocrática estrecha con respecto a las deudas de guerra, unida a una política arancelaria interna parroquial. Era justo lo contrario de una política diseñada para establecer a Estados Unidos como centro económico mundial basada en una reciprocidad de pagos entre acreedor y periferia, una complementariedad de importaciones y exportaciones, producción y pagos.

Un sistema económico mundial viable centrado en Estados Unidos habría requerido algún medio para que Europa pudiera pagar sus deudas de guerra. Lo que ocurrió en su lugar fue aislacionismo en el interior, impulsando la autosuficiencia nacional en el exterior.

6

A lo largo de la historia se pueden encontrar casos en los que no se han seguido los caminos aparentemente lógicos de menor resistencia. En la mayoría de esos casos, la explicación hay que buscarla en un liderazgo que mira hacia atrás en vez de hacia delante, o a intereses económicos y sociales más estrechos que amplios. Aunque ciertamente era lógico que en la década de 1920 los inversores privados estadounidenses extendieran su poder por todo el mundo, las políticas financieras aplicadas por el Gobierno de Estados Unidos (y en menor medida por otros gobiernos) lo hicieron imposible. El Gobierno interpretó estrictamente el interés nacional de Estados Unidos en términos del balance del Tesoro, anteponiéndolo a las tendencias cosmopolitas del capital financiero privado. Esto obligó a un país tras otro a retirarse del internacionalismo del patrón de cambio oro y a abandonar las políticas de estabilidad monetaria y libre comercio.

El peso de las deudas de guerra de Gran Bretaña la impulsó a convocar la Conferencia de Ottawa en 1932 para establecer un sistema de preferencias arancelarias de la Commonwealth. Alemania volvió sus ojos hacia el interior para preparar una guerra que le permitiera apoderarse por la fuerza de los materiales que no podía comprar en las condiciones mundiales existentes. Japón, Francia y otros países se vieron igualmente bloqueados. La depresión se extendió a medida que la crisis financiera mundial se interiorizaba en un país tras otro. A medida que el comercio y los pagos mundiales se rompían por completo, los gobiernos nacionalsocialistas de Italia y Alemania se volvían cada vez más agresivos. Los gobiernos de todo el mundo respondieron a la caída de los ingresos y el empleo ampliando enormemente su papel en los asuntos económicos, lo que llevó a Keynes a proclamar el fin del *laissez-faire*.

La Gran Depresión extinguió el capital privado en todo el mundo, del mismo modo que el capital intergubernamental había sido extinguido por la miopía de los gobiernos que pretendían obtener el máximo beneficio económico de sus créditos financieros frente a otros gobiernos. Esto plantea la cuestión de por qué se permitió que tales deudas se volvieran tan problemáticas en primer lugar. El acuerdo de Gran Bretaña de empezar a pagar sus deudas de guerra a Estados Unidos sin duda se inspiró en gran medida en su ideología de acreedor mundial de mantener la "inviolabilidad de la deuda".

Sin embargo, esta política ya no era apropiada en una situación en la que Gran Bretaña, junto con la Europa continental, se había convertido en deudor internacional en lugar de acreedor. No se tenía la menor idea de ajustar la ideología tradicional relativa a la inviolabilidad de las deudas a sus medios de pago realistas.

La Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial enseñaron a los gobiernos la insensatez de esta actitud, aunque volverían a perderla con respecto a las deudas del Tercer Mundo y del Bloque del Este pocas décadas después del final de la Segunda Guerra Mundial.

7

Los planes estadounidenses para un "imperialismo de libre comercio" de posguerra

Desde 1945, la política exterior estadounidense ha intentado revertir el control de los Estados extranjeros sobre las políticas económicas en general, y los intentos de autosuficiencia económica e independencia de Estados Unidos en particular.

Mientras los diplomáticos y economistas estadounidenses teorizaban durante 1941-45 sobre el inminente papel de la nación como potencia dominante en el mundo de la posguerra, reconocieron que emergería de la guerra como la economía nacional más fuerte con diferencia, pero tendría que ser un gran exportador para mantener el pleno empleo durante la transición de vuelta a la vida en tiempos de paz. Se preveía que esta transición duraría unos cinco años, de 1946 a 1950. Los mercados extranjeros tendrían que sustituir al Departamento de Guerra como fuente de demanda de los productos de la industria y la agricultura estadounidenses. Esto, a su vez, requería que los países extranjeros fueran capaces de ganar o pedir prestados dólares para pagar a Estados Unidos por estas exportaciones.

Esta vez estaba claro que Estados Unidos no podía imponer a sus Aliados deudas de guerra similares a las que habían seguido a la Primera Guerra Mundial. Si se les obligaba a pagar deudas de guerra a Estados Unidos, no les quedarían fondos para comprar exportaciones estadounidenses. Por lo tanto, el Gobierno de Estados Unidos tendría que proporcionar dólares al mundo, mediante préstamos gubernamentales, inversiones privadas o una combinación de ambos. A cambio, tendría derecho a fijar las condiciones en las que proporcionaría esos dólares. La pregunta era: ¿qué condiciones estipularían los diplomáticos económicos estadounidenses?

En enero de 1944, la reunión anual de la American Economic Association estuvo dominada por las propuestas para la política económica estadounidense de posguerra. "Por primera vez en muchas décadas", escribió J. B. Condliffe, de la Fundación Carnegie para la Paz, "-de hecho, por primera vez desde los primeros años de la naciente república— los militares y los politólogos, aunque todavía poco los economistas, están prestando atención a la posición de poder de Estados Unidos en el mundo moderno. Esta atención forma parte del reexamen de la política nacional que se ha hecho necesario por el hecho de que esta guerra ha demostrado la insensatez de las teorías y actitudes aislacionistas complacientes y egocéntricas."¹ Tal examen no debe considerarse maquiavélico o malvado, instó Condliffe, sino una necesidad si se quiere que los ideales de Estados Unidos tengan una fuerza real tras de sí.

Un tema central de la reunión fue el papel relativo que desempeñarían el gobierno y las empresas en la configuración del mundo de la posguerra. En un simposio de antiguos presidentes de la American Economic Association sobre "¿Cuáles deberían ser las esferas relativas de la empresa privada y el gobierno en nuestra economía estadounidense de posguerra?", la mayoría de los participantes opinaron que la distinción entre la empresa privada y la política gubernamental se estaba volviendo difusa, y que era necesario cierto grado de planificación para mantener la economía funcionando a un nivel de empleo relativamente pleno.

8

Esto no implicaba necesariamente una política económica nacionalista, aunque parecía ser una tendencia implícita a largo plazo. En su discurso sobre "La posición actual de la economía", Arthur Salz observó que "el gobierno y la economía se han acercado y viven en una unión real y, en gran medida, personal. Mientras que antes el economista se labraba su reputación criticando constructivamente a los gobiernos, ahora está mano a mano con ellos y se ha convertido en amigo y mecenas de la maquinaria gubernamental de la que antes era el crítico más severo".²

El problema de las relaciones entre el gobierno y el sector privado fue planteado de la forma más rigurosa por Jacob Viner, el teórico del *laissez-faire* de la Universidad de Chicago. Su discurso sobre "Relaciones internacionales entre economías nacionales controladas por el Estado" cuestionaba la idea de

¹ J. B. Condliffe, "Economic Power as an Instrument of National Policy", *American Economic Review* 34 (Suppl. marzo de 1944), p. 307.

² Arthur Salz, "La posición actual de la economía", en *ibídem*, pp. 19 y ss.

que la empresa privada "es normalmente antipatriótica, mientras que el gobierno es automáticamente patriótico". La planificación económica nacional era intrínsecamente beligerante, advirtió, y el afán de lucro sería la mejor garantía contra el despilfarro y la destrucción del conflicto internacional. Las empresas no podían ir a la guerra, pero los gobiernos encontraban en ella la máxima expresión de sus ansias de poder y prestigio. Viner concluye esperanzado: "El patrón de las relaciones económicas internacionales estará mucho menos influido por el funcionamiento del poder nacional y las consideraciones de prestigio nacional en un mundo de economías de libre empresa que en un mundo de economías nacionales gestionadas por el Estado".³

Esto era justo lo contrario de la teoría socialista, que asumía que los gobiernos nacionales eran intrínsecamente pacíficos, excepto cuando se veían acuciados por poderosos cárteles empresariales. Hobson había insistido en que "las aparentes oposiciones de intereses entre naciones . . . no son oposiciones entre los pueblos concebidos como un todo; son exposiciones de intereses de clase dentro de la nación. Los intereses de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania son comunes",⁴ aunque los de sus fabricantes y exportadores individuales no lo sean.

Las deudas de guerra y las reparaciones tras la Primera Guerra Mundial habían puesto en tela de juicio esta generalidad. Según la visión *laissez-faire* de Viner, la tendencia al conflicto entre naciones —y, por tanto, las posibilidades de guerra— sería mayor en lugar de menor en un mundo de economías controladas por el Estado. A partir de la experiencia de los años 30, Viner llegó a la conclusión de que "la sustitución de la empresa privada por el control estatal en el ámbito de las relaciones económicas internacionales tendría, con un cierto grado de inevitabilidad, una serie de consecuencias indeseables, a saber: la inyección de un elemento político en todas las transacciones económicas internacionales importantes; la conversión del comercio internacional de una base predominantemente competitiva a una base predominantemente monopolística; un marcado aumento de la potencialidad de las disputas comerciales para generar fricciones internacionales", etcétera. Desde esta perspectiva, las rivalidades

³ Jacob Viner, "International Relations between State Controlled National Economies", en *ibíd.*, p. 315.

⁴ John A. Hobson, "The Ethics of Internationalism", *International Journal of Ethics* 27 (1906-7), p. 28, citado en *ibíd.*, p. 321.

nacionales concebidas y llevadas a cabo por los gobiernos eran intrínsecamente más beligerantes que las rivalidades comerciales entre exportadores, banqueros e inversores privados.

9

Sin embargo, Viner no citó el propio comportamiento del gobierno estadounidense en los años veinte. Invirtiendo la visión Hobson-Lenin de las rivalidades comerciales internacionales, su visión tenía poco espacio para fenómenos como la implicación de IT&T en Chile a principios de los 70 para oponerse al socialismo de Allende, los escándalos de sobornos de Lockheed en Japón u otros sobornos internacionales a funcionarios extranjeros y nacionales, o incluso las promesas de campaña presidencial a intereses proteccionistas como las hechas por Richard Nixon a las industrias láctea y textil de Estados Unidos en 1968 y de nuevo en 1972. El problema era la planificación gubernamental como fuerza autónoma basada en las ambiciones intrínsecamente nacionalistas de los dirigentes políticos. No se reconoció ningún espacio para la planificación, ni siquiera del tipo que había llevado a la industria estadounidense a alcanzar el liderazgo mundial desde el final de la Guerra Civil de Estados Unidos en 1865 hasta el final de la Primera Guerra Mundial bajo un programa de proteccionismo industrial y mejoras internas activas. "En la medida en que, en el pasado, la guerra ha sido el resultado de causas económicas", insistió Viner,

ha sido en gran medida la intervención del estado nacional en el proceso económico lo que ha hecho del modelo de relaciones económicas internacionales un modelo propicio para la guerra ... el socialismo sobre una base nacional no estaría en modo alguno libre de este ominoso defecto se puede evitar que los factores económicos engendren la guerra si, y sólo si, se libera a la empresa privada de un amplio control estatal que no sea el control estatal destinado a mantener a la empresa privada y competitiva... La guerra, creo, es esencialmente un fenómeno político, no económico. Surge de la organización del mundo sobre la base de Estados-nación soberanos ... Esto será cierto tanto para un mundo de Estados socialistas como para un mundo de Estados capitalistas, y cuanto más abarcados estén los Estados en su gama de actividades, más probables serán las graves fricciones entre Estados. Si los Estados reducen al mínimo su implicación en los asuntos económicos, el papel de los factores económicos en la contribución a la

guerra se verá igualmente reducido.⁵

10

A muchos observadores les pareció que los funcionarios estadounidenses estaban estructurando el FMI y el Banco Mundial para permitir que los países aplicaran políticas de *laissez-faire*, asegurando los recursos adecuados para financiar los desequilibrios de pagos internacionales que se preveía que se producirían cuando los países abrieran sus mercados a los exportadores estadounidenses tras el retorno de la paz. Se concederían préstamos especiales para la reconstrucción de la Europa devastada por la guerra, seguidos de préstamos para el desarrollo de las colonias que se liberaban y préstamos para la balanza de pagos de los países en apuros especiales, de modo que no tuvieran que recurrir a la depreciación de la moneda y a las barreras arancelarias. Se creía que el libre comercio y la inversión se asentarían en un estado de comercio y pagos internacionales equilibrados en las condiciones de posguerra que se estaban creando bajo el liderazgo de Estados Unidos. La ayuda exterior bilateral serviría como incentivo directo para que los gobiernos consintieran los planes de posguerra de Estados Unidos, garantizando al mismo tiempo el equilibrio de la balanza de pagos que era una condición previa para el libre comercio y una Puerta Abierta a la inversión internacional.

Cuando el presidente Truman insistió, el 23 de marzo de 1946, en que "hay que restablecer el comercio mundial, y hay que devolvérselo a la empresa privada", era una forma de decir que había que quitar su regulación a los gobiernos extranjeros que pudieran verse tentados de intentar recuperar el poder que tenían antes de la guerra a costa de los exportadores e inversores estadounidenses. La postura de *laissez-faire* estadounidense promovía a Estados Unidos como el centro de un sistema mundial mucho más extenso y centralizado, pero también más flexible, menos costoso y menos burocrático de lo que habían sido los sistemas imperiales europeos.

Dado que sólo Estados Unidos poseía las divisas necesarias para realizar inversiones sustanciales en el extranjero, y sólo la economía estadounidense disfrutaba del potencial exportador para desplazar a Gran Bretaña y a otros rivales europeos, el ideal del *laissez-faire* era sinónimo de la extensión mundial del poder nacional estadounidense. Se reconocía que la fuerza comercial estadounidense lograría el objetivo subyacente del gobierno de convertir las economías extranjeras en satélites de Estados Unidos. Así pues, los objetivos de los exportadores estadounidenses y de los inversores

⁵ *Ibidem*, p. 328

internacionales eran sinónimos de los del gobierno en su intento de maximizar el poder mundial de Estados Unidos, y la mejor forma de lograrlo era desalentando la planificación gubernamental y el estatismo económico en el extranjero.

La ideología del *laissez-faire* que los industriales estadounidenses habían denunciado en el siglo XIX, y que el Gobierno de Estados Unidos repudiaría en la práctica en las décadas de 1970 y 1980, sirvió a los fines estadounidenses después de la Segunda Guerra Mundial. Las naciones industriales de Europa abrirían sus puertas y permitirían a los inversores estadounidenses entrar en las industrias extractivas de sus antiguas colonias, especialmente en el petróleo de Oriente Próximo. Estas regiones menos desarrolladas suministrarían materias primas a Estados Unidos en lugar de trabajarlas en sus propias manufacturas para competir con la industria estadounidense. Adquirirían un flujo creciente de productos alimenticios y manufacturas estadounidenses, especialmente los producidos por las industrias cuya capacidad productiva había aumentado enormemente durante la guerra. El superávit comercial estadounidense resultante proporcionaría las divisas necesarias para que los inversores estadounidenses pudieran comprar los recursos más productivos de la industria, la minería y la agricultura mundiales.

11

En la medida en que el superávit de las exportaciones de Estados Unidos superara sus salidas de inversión del sector privado, el saldo tendría que financiarse mediante el aumento de los préstamos en dólares a través del Banco Mundial, el Banco de Exportaciones e Importaciones y otras instituciones intergubernamentales de préstamo de ayuda. Bajo la égida del Gobierno de Estados Unidos, los inversores y acreedores estadounidenses acumularían un volumen creciente de créditos sobre economías extranjeras, asegurándose en última instancia el control de los procesos políticos y económicos del mundo no comunista.

Este modelo idealizado nunca llegó a materializarse más allá de un breve periodo. Estados Unidos se mostró poco dispuesto a reducir sus aranceles sobre los productos básicos que los extranjeros podían producir más baratos que los agricultores y fabricantes estadounidenses, pero sólo sobre aquellos productos básicos que no amenazaban los intereses creados de Estados Unidos. La Organización Internacional del Comercio, que en principio debía someter a la economía estadounidense a los mismos principios de libre comercio que exigía a los gobiernos extranjeros, se echó por tierra. La

inversión privada estadounidense en el extranjero no se materializó en el grado necesario para financiar las compras extranjeras de exportaciones estadounidenses, ni los préstamos del FMI y el Banco Mundial fueron suficientes para sostener las economías con déficit de pagos.

El resultado fue que gran parte del oro que quedaba en Europa fue despojado por Estados Unidos, al igual que el de América Latina en los primeros años de la posguerra. En 1949, los países extranjeros se vieron casi en la necesidad de volver al proteccionismo de los años treinta para evitar una pérdida desmesurada de su independencia económica. El Tesoro estadounidense acumuló tres cuartas partes del oro mundial, privando a los mercados extranjeros de su capacidad de seguir comprando exportaciones estadounidenses a los tipos de interés de la posguerra. Gran Bretaña, en particular, se encontraba prácticamente en bancarrota con su sobrevalorada libra esterlina, tras haber renunciado a su derecho a devaluar o proteger su zona esterlina a cambio de recibir del Tesoro estadounidense el Préstamo Británico de 1946. Otros países estaban cayendo en apuros similares. Así pues, el superávit de pagos de Estados Unidos amenazaba su potencial exportador.

En estas circunstancias, los planificadores económicos estadounidenses aprendieron lo que posteriormente han aprendido los diplomáticos europeos, japoneses y de la OPEP. Más allá de un cierto punto, el estatus de acreedor y de superávit de pagos puede ser decididamente incómodo.

12

A Estados Unidos le interesaba devolver parte del oro europeo. Lo que los inversores privados no consiguieran reciclar en el extranjero, tendría que hacerlo el propio gobierno a través de un programa ampliado de ayuda exterior, quizá bajo el paraguas militar de la incipiente Guerra Fría.

Esta estrategia podía tropezar con dos obstáculos. El primero era el impulso de las economías extranjeras para recuperar un mínimo de equilibrio en la balanza de pagos y promover su propia autosuficiencia mediante el proteccionismo y otras políticas económicas nacionalistas. Sin embargo, esta tendencia se vio atenuada cuando Gran Bretaña encabezó la marcha de Europa hacia la órbita estadounidense. Esto pareció anular cualquier impulso que la Europa continental pudiera haber albergado hacia la consecución de la autonomía económica frente a Estados Unidos.

El otro gran obstáculo a los planes del gobierno estadounidense para el mundo de la posguerra no procedía de países extranjeros, sino del Congreso. A pesar de los abrumadores beneficios internos que reportaba la ayuda

exterior, el Congreso no estaba dispuesto a conceder fondos a los países empobrecidos en forma de donaciones directas, ni siquiera como préstamos más allá de cierto punto. El problema no era que no percibiera los beneficios que reportaría la ampliación de la ayuda, siguiendo el modelo del Préstamo Británico y el posterior Plan Marshall. Se trataba simplemente de que el Congreso daba prioridad a los programas de gasto interno. No se trataba de un análisis abstracto de costes y beneficios para la humanidad en general, ni siquiera de los intereses generales de Estados Unidos a largo plazo, sino de intereses locales que anteponian sus objetivos locales a la política exterior.

Estados Unidos se embarca en una Guerra Fría que empuja su balanza de pagos al déficit

Resultó que la línea de menor resistencia para sortear este obstáculo interno era proporcionar al Congreso un gancho de seguridad nacional anticomunista sobre el que colocar los programas de gasto exterior de posguerra. Se proporcionaron dólares no sólo para sobornar a gobiernos extranjeros para que adoptaran políticas de puertas abiertas, sino para ayudarles a luchar contra el comunismo que podría amenazar a Estados Unidos si no se cortaba de raíz. Este fantasma rojo fue lo que hizo cambiar las tornas del Préstamo Británico, y lo que llevó a la Ayuda Marshall a través del Congreso, junto con la mayoría de los préstamos de ayuda posteriores hasta nuestros días. El Congreso no asignaría fondos para financiar una transición mundial cuasi idealista al *laissez-faire*, pero proporcionaría dinero para contener la expansión comunista, convenientemente definida como prácticamente sinónimo de propagación de la pobreza que alimenta los semilleros del antiamericanismo.

13

El gobierno de Estados Unidos esperaba mantener la solvencia de los demás países capitalistas. Los diplomáticos estadounidenses recordaban los años treinta lo bastante bien como para reconocer que las economías amenazadas por la insolvencia de su balanza de pagos se aislarían, cerrando en consecuencia las oportunidades de comercio e inversión de Estados Unidos. Como observó el Consejo de Relaciones Exteriores en 1947:

En el debate público y en el Congreso, la argumentación de la Administración se centró en dos temas: el papel del préstamo [británico] en la recuperación mundial y los beneficios directos para el

país de este Acuerdo. El interés propio estadounidense se estableció como la motivación... La Administración presentó un argumento persuasivo señalando lo que ocurriría sin el préstamo. Gran Bretaña se vería obligada a restringir las importaciones, hacer acuerdos comerciales bilaterales y discriminar los productos estadounidenses. Con el préstamo, las cosas podrían moverse en la otra dirección.⁶

El ex embajador de EE.UU. en Gran Bretaña Joseph Kennedy fue uno de los primeros en instar a los créditos de EE.UU. para esa nación, "en gran parte para combatir el comunismo". Incluso instó a una donación directa, alegando que Gran Bretaña estaba prácticamente en bancarrota.

La tensión con Rusia ayudó al préstamo, desempeñando un papel considerable a la hora de contrarrestar las objeciones políticas y las dudas sobre la solidez económica del préstamo. El sentimiento antisoviético había aumentado en todo el país, desde que Winston Churchill, hablando en Fulton [Missouri] el 5 de marzo [de 1946], propuso una "asociación fraternal" de naciones de habla inglesa para frenar a Rusia... Ahora su idea parecía ser un factor decisivo para que muchos congresistas votaran a favor del préstamo... El senador Barkely dijo: "No deseo, ni por mí ni por mi país, adoptar una posición que empuje a nuestro aliado a unas armas en las que no queremos que se vea envuelto."

El Presidente de la Cámara de Representantes, Sam Rayburn, respaldó esta postura. Se convertiría en la palanca política para obtener la ayuda exterior estadounidense durante las dos décadas siguientes. A partir de entonces, las políticas internacionales se vistieron con ropajes anticomunistas para facilitar su aceptación por parte de congresistas no liberales cuyas simpatías difícilmente coincidían con el laissez-faire que había servido de escaparate a la planificación económica de posguerra del gobierno. Desde el punto de vista del gobierno, el problema era que la balanza de pagos de Estados Unidos había alcanzado un superávit que no había logrado ninguna otra nación en la historia. Ahora necesitaba un déficit de pagos para promover los mercados de exportación extranjeros y la estabilidad de la moneda mundial. Los

⁶ Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs, 1945-47* (Nueva York: 1957), pp. 365-8.

extranjeros no podían comprar exportaciones estadounidenses sin un medio de pago, y los acreedores privados no estaban dispuestos a conceder más préstamos a países que no eran solventes.

14

La guerra de Corea pareció resolver este conjunto de problemas al hacer que la balanza de pagos estadounidense entrara en déficit. La confrontación con el comunismo se convirtió en un catalizador de los programas militares y de ayuda de Estados Unidos en el extranjero. El Congreso estaba mucho más dispuesto a proporcionar dólares a los países a través de programas anticomunistas o de defensa nacional que mediante regalos o préstamos directos, y después de la guerra de Corea el gasto militar estadounidense en los países de la OTAN y la SEATO parecía ser una forma relativamente incruenta de apoyo monetario internacional. En un país tras otro, el gasto militar y los programas de ayuda proporcionaron un reflujo de parte del oro extranjero que Estados Unidos había absorbido a finales de la década de 1940.

Sin embargo, al cabo de una década, lo que al principio parecía una dinámica económica estabilizadora se convirtió en desestabilizadora. Estados Unidos, la única nación capaz de financiar un programa militar mundial, empezó a hundirse en el fango que había llevado a la bancarrota a todas las potencias europeas que experimentaron con el colonialismo. Los estrategas estadounidenses de la Guerra Fría no percibieron que, mientras que la inversión privada tiende a ser flexible a la hora de recortar sus pérdidas, comprometiéndose con proyectos relativamente autónomos sobre la base de asegurar una tasa de rentabilidad satisfactoria año tras año, no ocurre lo mismo con los programas de gasto gubernamental, especialmente en el caso de los programas de seguridad nacional que crearon intereses creados. Estos programas no son en absoluto tan fácilmente reversibles como los de la industria privada, ya que el gasto militar en el extranjero, una vez iniciado, tiende a tomar impulso propio. El gobierno no puede limitarse a decir que los programas de seguridad nacional se han vuelto económicamente desventajosos y que, por tanto, deben reducirse. Eso implicaría que se llevaron a cabo en primer lugar sólo porque eran económicamente rentables, algo que implicaba el sacrificio de vidas humanas por los estrechos motivos del beneficio económico, aunque fuera nacional. Lo que empezó siendo una pretensión se convirtió en una nueva realidad.

Las nuevas características del imperialismo financiero estadounidense

Si Estados Unidos hubiera seguido registrando superávit de pagos, si hubiera absorbido más oro extranjero y saldos en dólares, las reservas monetarias mundiales se habrían reducido. Esto habría limitado el comercio mundial, y especialmente las importaciones procedentes de Estados Unidos. Así pues, un superávit de pagos de Estados Unidos era incompatible con un crecimiento continuado de la liquidez y el comercio mundiales. Estados Unidos estaba obligado a comprar más bienes, servicios y activos de capital extranjeros de los que suministraba a los extranjeros, a menos que éstos pudieran aumentar sus reservas monetarias con divisas no estadounidenses.

15

Lo que no se comprendió fue la implicación del corolario. Bajo el patrón del dólar como moneda clave, la única forma de que el sistema financiero mundial ganara liquidez era que Estados Unidos inyectara más dólares en él mediante un déficit de pagos. Los saldos en dólares extranjeros que se acumulaban como resultado del gasto militar y de ayuda exterior en los años 50 y 60 eran, simultáneamente, deudas de Estados Unidos.

Al principio, los países extranjeros acogieron con satisfacción su excedente de ingresos en dólares. En aquel momento no había duda de que Estados Unidos era plenamente capaz de canjear esos dólares con sus enormes reservas de oro. Pero en otoño de 1960 una corrida contra el dólar hizo subir temporalmente el precio del oro hasta 40 dólares la onza. Esto fue un recordatorio de que la balanza de pagos de Estados Unidos había estado en déficit continuo y creciente durante una década, desde la guerra de Corea. Quedó claro que, al igual que el superávit de la balanza de pagos de Estados Unidos había sido desestabilizador a finales de los años cuarenta, a principios de los sesenta un déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos más allá de cierto punto también sería incompatible con la estabilidad financiera mundial.

La carrera hacia el oro había seguido a la victoria de John Kennedy en las elecciones presidenciales de 1960, librada en gran medida en torno a un debate bastante demagógico sobre la preparación militar. Parecía poco probable que la administración demócrata entrante hiciera mucho por cambiar las políticas de la Guerra Fría responsables del déficit de pagos de Estados Unidos.

Se empezó a prestar cada vez más atención a la diferencia entre la moneda nacional y la internacional. Aparte de la acuñación metálica, la moneda nacional es una forma de deuda, pero de la que nadie espera realmente cobrar. Los intentos de los gobiernos de pagar sus deudas más allá de un punto

extinguirían su base monetaria. En la década de 1890, los elevados aranceles estadounidenses produjeron un superávit presupuestario federal que obligó al Tesoro a amortizar sus bonos, provocando una dolorosa deflación monetaria. Pero en la esfera del dinero y el crédito internacionales, la mayoría de los inversores esperan que las deudas se paguen en los plazos previstos.

Esta expectativa parecería condenar cualquier intento de crear un estándar de moneda clave. El problema es que el dinero internacional (visto como un activo) es simultáneamente una deuda de la nación de la moneda clave. El crecimiento de las reservas de moneda clave acumuladas por las economías con superávit de pagos implica que la nación que emite la moneda clave actúa de hecho, e incluso en realidad, como un prestatario internacional. Proporcionar a otros países activos en divisa clave implica endeudarse, y devolver esa deuda es extinguir un activo monetario internacional.

16

Este carácter de deuda de las crecientes reservas mundiales de dólares apenas había sido advertido por los gobiernos extranjeros que las necesitaban en la década de 1950 para financiar su propio comercio exterior y sus pagos. Pero a principios de la década de 1960 quedó claro que Estados Unidos se acercaba al punto en que sus deudas con los bancos centrales extranjeros pronto superarían el valor de las reservas de oro del Tesoro. Este punto se alcanzó y superó en 1964, momento en el que el déficit de pagos de Estados Unidos procedía en su totalidad del gasto militar exterior, principalmente para la guerra de Vietnam.

Habría sido necesario un cambio en la conciencia nacional para invertir los programas militares que habían llegado a implicar a Estados Unidos en compromisos masivos en el extranjero. Estados Unidos parecía estar sucumbiendo a un síndrome imperial de tipo europeo, y corría el riesgo de perder su posición dominante en el mundo de forma muy similar a como lo habían hecho Gran Bretaña y otras potencias imperiales, lastradas por el coste de mantener su imperio mundial. Y al igual que la Primera y la Segunda Guerras Mundiales habían llevado a Europa a la bancarrota, la guerra de Vietnam amenazaba con llevar a Estados Unidos a la bancarrota.

Si Estados Unidos hubiera seguido las normas orientadas a los acreedores a las que se adhirieron los gobiernos europeos tras la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, habría sacrificado su posición mundial. Su oro se habría esfumado y los estadounidenses se habrían visto obligados a vender sus inversiones internacionales para pagar las actividades militares en el extranjero. Esto era lo que los funcionarios estadounidenses habían exigido a

sus aliados en la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, pero Estados Unidos no estaba dispuesto a acatar tales normas. A diferencia de naciones anteriores en una situación similar, siguió gastando en el exterior, y también en el interior, sin tener en cuenta las consecuencias para la balanza de pagos.

Uno de los resultados fue la fiebre del oro, cuyo ímpetu aumentó a medida que disminuía la fortuna militar en Vietnam. Los bancos centrales extranjeros, especialmente los de Francia y Alemania, cambiaban casi mensualmente sus excedentes de dólares por reservas de oro estadounidenses.

Las reservas oficiales se vendieron para satisfacer la demanda privada y mantener así bajo el precio del oro. Durante varios años, Estados Unidos se había unido a otros gobiernos para financiar el London Gold Pool. Pero en marzo de 1968, tras una racha de seis meses, las reservas de oro de Estados Unidos cayeron hasta el suelo de 10.000 millones de dólares, más allá del cual el Tesoro había hecho saber que suspendería nuevas ventas de oro. El London Gold Pool se disolvió y los bancos centrales del mundo llegaron a un acuerdo informal (es *decir*, un pulso diplomático) para dejar de convertir sus entradas de dólares en oro.

Esto rompió el vínculo entre el dólar y el precio de mercado del oro. Surgieron dos precios para el oro, un precio de mercado abierto al alza y el precio "oficial" más bajo de 35 dólares la onza al que los bancos centrales del mundo seguían valorando sus reservas monetarias.

17

Tres años más tarde, en agosto de 1971, el Presidente Nixon hizo oficial el embargo de oro. El patrón llave-moneda basado en la convertibilidad del dólar en oro había muerto. Se inauguró el patrón de los bonos del Tesoro estadounidense, es decir, el patrón de la deuda en dólares basado en la inconvertibilidad del dólar. En lugar de poder utilizar sus dólares para comprar oro estadounidense, los gobiernos extranjeros se encontraron con que sólo podían comprar obligaciones del Tesoro estadounidense (y, en mucha menor medida, acciones y bonos de empresas estadounidenses).

A medida que los bancos centrales extranjeros recibían dólares de sus exportadores y de los bancos comerciales que preferían la moneda nacional, no tenían más remedio que prestar esos dólares al gobierno estadounidense. Tener un superávit de dólares en su balanza de pagos se convirtió en sinónimo de prestar este superávit al Tesoro estadounidense. La nación más rica del mundo podía pedir prestado automáticamente a los bancos centrales extranjeros simplemente por tener un déficit de pagos. Cuanto mayor era el déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, más dólares acababan en los

bancos centrales extranjeros, que a su vez los prestaban al Gobierno de Estados Unidos invirtiéndolos en obligaciones del Tesoro de diversos grados de liquidez y comerciabilidad.

El presupuesto federal de Estados Unidos aumentó su déficit en respuesta a la economía de armas y mantequilla, inflando un flujo de gasto interno que se desbordó para gastarse en más importaciones e inversiones extranjeras y aún más gasto militar extranjero para mantener el sistema hegemónico. Pero en lugar de gravar con impuestos a los ciudadanos y empresas estadounidenses o de obligar a los mercados de capitales estadounidenses a financiar el creciente déficit federal, se obligó a las economías extranjeras a comprar los nuevos bonos del Tesoro que se emitían. El gasto estadounidense de la Guerra Fría se convirtió así en un impuesto sobre los extranjeros. Fueron sus bancos centrales los que financiaron los costes de la guerra en el sudeste asiático.

No había ningún control real de hasta dónde podía llegar este flujo circular. Por razones comprensibles, los bancos centrales extranjeros no querían entrar en el mercado de valores estadounidense y comprar Chrysler, Penn Central u otros valores corporativos. Esto habría planteado el tipo de riesgo que se supone que los banqueros centrales no deben asumir. Tampoco el sector inmobiliario resultaba más atractivo. Lo que necesitan los bancos centrales es liquidez y seguridad para sus reservas oficiales. Esta es la razón por la que tradicionalmente han tenido oro, como medio de liquidar sus propios déficits. En la medida en que empezaron a acumular excedentes de dólares, no les quedó más remedio que mantenerlos en forma de letras y pagarés del Tesoro estadounidense sin límite.

18

Este cambio del dinero activo (oro) al dinero de deuda (bonos del Estado de EE.UU.) invirtió las relaciones tradicionales entre la balanza de pagos y el ajuste monetario interno. Antes de 1968, la sabiduría convencional sostenía que los países con déficit estaban obligados a desprenderse de su oro hasta que contuvieran sus salidas de pagos aumentando los tipos de interés para pedir más préstamos en el extranjero, recortando el gasto público y restringiendo el crecimiento de la renta nacional. Esto es lo que hizo Gran Bretaña en sus políticas de stop-go de los años sesenta. Cuando su economía estaba en auge, la gente compraba más importaciones y gastaba más en el extranjero. Para evitar la caída del valor de la libra esterlina, el Banco de Inglaterra subió los tipos de interés. Esto disuadió la construcción y otras inversiones, ralentizando la economía. A nivel gubernamental, Gran Bretaña

se vio obligada a renunciar a sus sueños de imperio, ya que era incapaz de generar un superávit comercial y de inversión en el sector privado lo suficientemente grande como para pagar los costes de ser una gran potencia militar y política mundial. Pero ahora la principal nación deficitaria del mundo, Estados Unidos, se burló de este mecanismo de ajuste. Anunció que no dejaría que sus políticas internas fueran "dictadas por extranjeros". Esta política de "ir por libre" le había llevado a no unirse a la Sociedad de Naciones tras la Primera Guerra Mundial, o a jugar el juego económico internacional según las reglas que obligaban a otras naciones. Se había incorporado al Banco Mundial y al FMI sólo a condición de que se le concediera un poder de veto único, del que también disfrutaba como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto significaba que no se podían imponer normas económicas que, a juicio de los diplomáticos estadounidenses, no sirvieran a los intereses de Estados Unidos.

Estas normas significaban que, a diferencia de Gran Bretaña, Estados Unidos podía proseguir sin restricciones su gasto de la Guerra Fría en Asia y en otras partes del mundo, así como el gasto en bienestar social en su propio país. Era justo lo contrario de las políticas británicas de stop-go o de los programas de austeridad que el FMI imponía a los deudores del Tercer Mundo cuando su balanza de pagos entraba en déficit.

Gracias al déficit de pagos acumulado por Estados Unidos de 50.000 millones de dólares entre abril de 1968 y marzo de 1973, los bancos centrales extranjeros se vieron obligados a comprar todos los 50.000 millones de dólares de aumento de la deuda federal estadounidense durante este periodo. En efecto, Estados Unidos estaba financiando su déficit presupuestario interno mediante un déficit de pagos internacionales. Como describió la situación el Banco de la Reserva Federal de St. Louis, los bancos centrales extranjeros se vieron obligados "a adquirir cantidades crecientes de dólares mientras intentaban mantener paridades relativamente fijas en los tipos de cambio".⁷ Si no se hubieran podido absorber estos dólares, el valor del dólar habría caído frente a las divisas extranjeras, ya que la oferta de dólares superaba ampliamente a la demanda. Un dólar en depreciación habría proporcionado a los exportadores estadounidenses una devaluación competitiva, y también habría reducido el valor en moneda nacional de las

⁷ "Interest Rates and Monetary Growth", Federal Reserve Bank of St. Louis, *Review*, enero de 1973. Véase también "Will Capital Reflows Induce Domestic Interest Rate Changes?" en *ibídem*, julio de 1972.

tenencias extranjeras de dólares.

19

Los gobiernos extranjeros no deseaban poner a sus propios exportadores en desventaja competitiva, por lo que siguieron comprando dólares para apoyar el tipo de cambio —y, por tanto, los precios de exportación— de las economías de la zona del dólar. "El gran aumento de la demanda de valores públicos estadounidenses a corto plazo por parte de estas instituciones extranjeras dio lugar a unos rendimientos de mercado de estos valores inferiores a los de otros valores negociables", explicó el Banco de la Reserva Federal de San Luis. "Esta evolución se produjo a pesar de los grandes déficits del Gobierno estadounidense que prevalecieron en el periodo". Gracias a la extraordinaria demanda de instrumentos de deuda pública en dólares por parte de los bancos centrales, los rendimientos de la deuda pública estadounidense cayeron en relación con los de los valores corporativos, que los bancos centrales no compraron.

Esto invirtió el mecanismo clásico de ajuste de la balanza de pagos, que durante siglos había obligado a las naciones a subir los tipos de interés para atraer capital extranjero que financiara sus déficits. En el caso de Estados Unidos fue el déficit de la balanza de pagos el que suministró el capital "extranjero", ya que los bancos centrales extranjeros reciclaron las salidas de dólares —es decir, sus propias entradas de dólares— en valores del Tesoro. Los tipos de interés estadounidenses cayeron precisamente debido al déficit de la balanza de pagos, no a pesar de él. Cuanto mayor era el déficit de la balanza de pagos, más dólares se veían obligados a invertir los gobiernos extranjeros en valores del Tesoro estadounidense, financiando simultáneamente el déficit de la balanza de pagos y el déficit presupuestario federal nacional.

Los mercados bursátiles y de renta fija experimentaron un auge cuando los bancos estadounidenses y otros inversores abandonaron la deuda pública para invertir en bonos corporativos y préstamos hipotecarios de mayor rentabilidad, dejando los bonos del Tesoro, de menor rendimiento, para que los compraran los gobiernos extranjeros. Las empresas estadounidenses también empezaron a comprar lucrativas empresas extranjeras. Los dólares que gastaban se entregaban a los gobiernos extranjeros, que no tenían otra opción que reinvertirlos en obligaciones del Tesoro estadounidense a tipos de interés anormalmente bajos. La demanda extranjera de estos valores del Tesoro hizo subir su precio, reduciendo en consecuencia sus rendimientos. Esto mantuvo bajos los tipos de interés estadounidenses, estimulando aún

más las salidas de capital hacia Europa.

El gobierno estadounidense tenía poca motivación para detener esta espiral de deuda en dólares. Reconocía que los bancos centrales extranjeros difícilmente podían negarse a aceptar más dólares, no fuera a ser que se rompiera el sistema monetario mundial. Ni siquiera Alemania o los Aliados habían pensado en hacer esta amenaza en los años veinte o después de la Segunda Guerra Mundial, y no estaban preparados para hacerlo en los años sesenta y setenta. En general, se pensaba que una ruptura de este tipo perjudicaría más a los países extranjeros que a Estados Unidos, debido al papel más importante que desempeña el comercio exterior en su propia vida económica. Los estrategas estadounidenses lo reconocían, e insistían en que el déficit de pagos de Estados Unidos era un problema extranjero, no uno por el que tuvieran que preocuparse los ciudadanos estadounidenses.

20

En ausencia del déficit de pagos, los propios estadounidenses habrían tenido que financiar el crecimiento de su deuda federal. Esto habría tenido un efecto deflacionista, que a su vez habría obligado a la economía a vivir dentro de sus posibilidades. Pero en unas circunstancias en las que el crecimiento de la deuda nacional estaba financiado por bancos centrales extranjeros, el déficit de la balanza de pagos era de interés nacional para Estados Unidos, ya que se convertía en un medio para que la economía aprovechara los recursos de otros países.

Todo lo que el gobierno tenía que hacer era gastar el dinero para empujar su presupuesto interno hacia el déficit. Este gasto fluyó hacia el extranjero, tanto directamente como gasto militar como indirectamente a través de la sobrecalentada demanda de la economía nacional de productos extranjeros, así como de activos extranjeros. El exceso de dólares se recicló a su punto de origen, Estados Unidos, espoleando de paso una inflación mundial. Un gran número de estadounidenses se sintieron enriquecidos por esta inflación, ya que los ingresos y el valor de las propiedades aumentaron. La figura 1 muestra que los gobiernos extranjeros financiaron todo el aumento de la deuda federal estadounidense en manos públicas entre el final de la Segunda Guerra Mundial y marzo de 1973, y siguieron haciéndolo durante toda la década de 1990. (Cómo acabó el sistema después de esa época se describe en la continuación de este libro, *Global Fracture*). El proceso alcanzó su primera crisis durante 1968-72, alcanzando su punto álgido en el estallido inflacionista que culminó en la cuadruplicación de los precios de los cereales y el petróleo en 1972-73. Del aumento de 47.000 millones de dólares de la deuda pública

neta —la deuda pública bruta, menos lo que el gobierno debe a su propia Seguridad Social y otros fondos fiduciarios y al Sistema de la Reserva Federal—, los gobiernos extranjeros financiaron 42.000 millones de dólares.

Esta capacidad única del Gobierno de Estados Unidos para pedir préstamos a bancos centrales extranjeros en lugar de a sus propios ciudadanos es uno de los milagros económicos de los tiempos modernos. Sin ella, la prosperidad estadounidense inducida por la guerra de los años sesenta y principios de los setenta habría terminado rápidamente, como se vio amenazada en 1973 cuando los bancos centrales extranjeros decidieron desvincular sus monedas del dólar, dejándolas flotar al alza en lugar de aceptar una nueva avalancha de pagarés del Tesoro estadounidense.

Cómo el déficit de pagos de Estados Unidos se convirtió en una fuente de fortaleza, no de debilidad

21

Esta norma de las letras del Tesoro no fue al principio una política deliberada. Los funcionarios del gobierno intentaron dirigir al sector privado para que registrara un superávit en la balanza de pagos capaz de compensar el déficit del gasto militar en el extranjero. Este era el objetivo declarado de los controles "voluntarios" del presidente Johnson anunciados en febrero de 1965. Los bancos y los inversores directos estaban limitados en cuanto a la cantidad que podían prestar o gastar en el extranjero. Las empresas estadounidenses se vieron obligadas a financiar sus adquisiciones y otras inversiones en el extranjero mediante la emisión de bonos extranjeros para absorber los dólares en manos extranjeras y mantenerlos así fuera del alcance de los bancos centrales franceses, alemanes y de otros países.

Pero pronto se hizo evidente que la nueva situación poseía algunas virtudes imprevistas. Mientras Estados Unidos no tuviera que pagar en oro para financiar sus déficits de pagos después de 1971 (en la práctica, después de 1968), los gobiernos extranjeros sólo podrían utilizar sus dólares para ayudar a la Administración Nixon a refinanciar la creciente deuda federal año tras año.

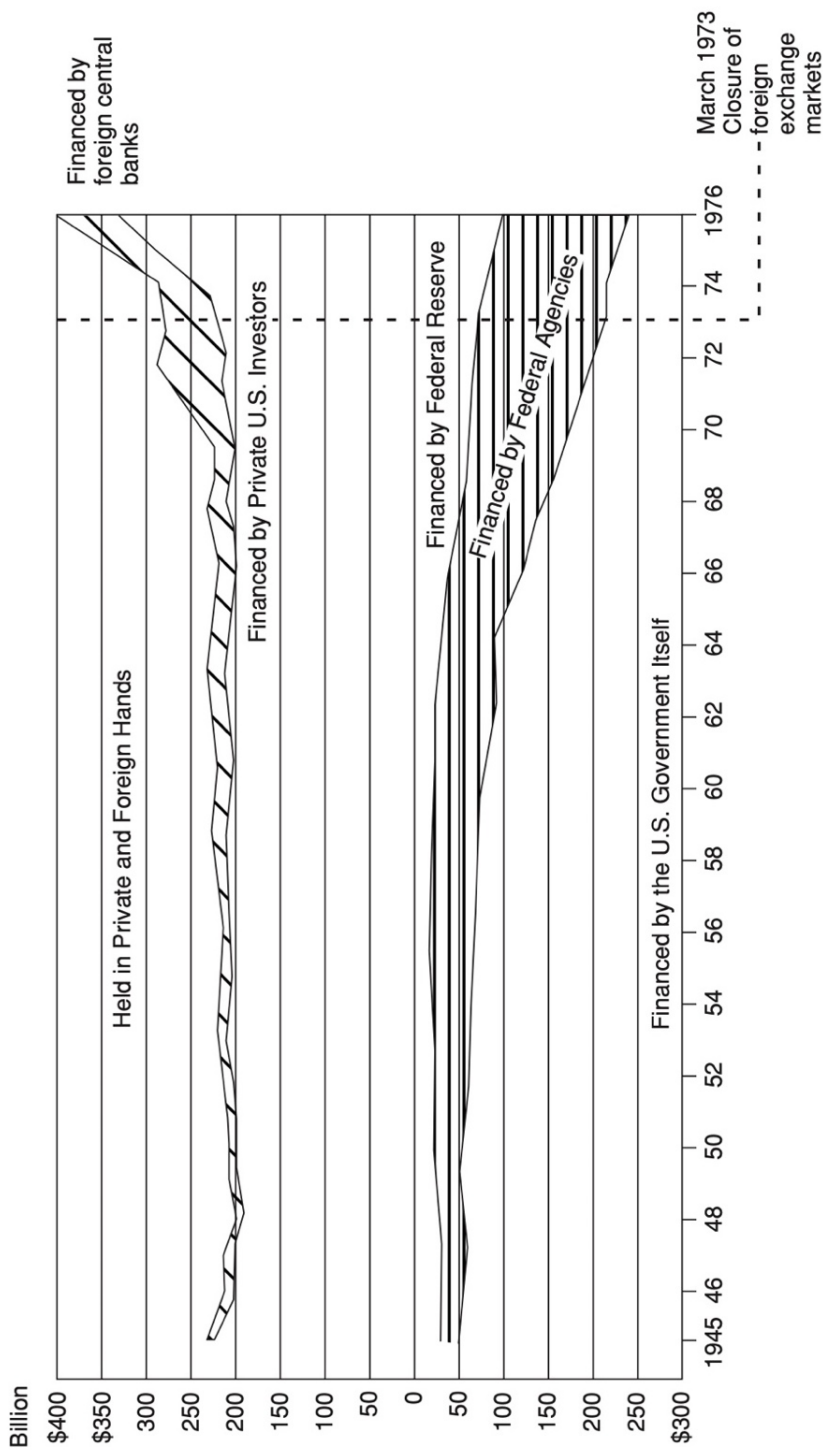


Figure 1 Ownership of U.S. Public Debt, 1945–76

Source: Hudson, *Global Fracture* New York: Harper & Row 1977

Esto inspiró una actitud temeraria hacia la balanza de pagos que los funcionarios estadounidenses calificaron sonrientes de negligencia benigna. La economía disfrutó de un paseo libre mientras el déficit de pagos obligaba a los gobiernos extranjeros a financiar la deuda federal nacional. Cuando los gobiernos extranjeros dejaron finalmente de apoyar al dólar en 1971, su tipo de cambio cayó un 10%. Esto redujo en consecuencia el valor en divisas de la deuda extranjera en dólares, por encima del grado en que la inflación había erosionado su valor. Pero las empresas estadounidenses que habían invertido en el extranjero vieron aumentar el valor en dólares de sus tenencias en la misma medida en que se depreciaba el dólar.

Lo extraordinario de la devaluación del dólar —es decir, la revaluación al alza de las monedas extranjeras— es que, lejos de significar el fin de la dominación estadounidense sobre sus aliados, se convirtió en el objeto deliberado de la estrategia financiera de Estados Unidos, un medio para enredar aún más a los bancos centrales extranjeros en el patrón dólar-deuda. Lo que los periódicos llamaron crisis fue en realidad la culminación exitosa de la estrategia monetaria estadounidense. Podía ser una crisis de la independencia política y económica de Europa con respecto a Estados Unidos, pero no se percibía como una crisis de la política económica nacional estadounidense.

Una crisis financiera suele implicar una escasez de fondos que provoca una ruptura de la cadena de pagos en algún punto de la misma. Pero lo que ocurrió en febrero y marzo de 1973 fue justo lo contrario, una plétora de dólares que infló en lugar de desinflar el sistema monetario mundial. En este sentido, las corridas sobre el dólar de ese año fueron como las devaluaciones competitivas de los años 30, alimentadas por las declaraciones oficiales de Estados Unidos de que se producirían nuevas devaluaciones. El Sistema de la Reserva Federal expandió la oferta monetaria a un ritmo rápido y mantuvo bajos los tipos de interés.

Desde la década de 1920 hasta la de 1940, Estados Unidos había exigido concesiones a los gobiernos extranjeros en virtud de su posición de acreedor. No les proporcionaría ayuda exterior ni apoyo militar a menos que abrieran sus mercados a las exportaciones y al capital de inversión estadounidenses. En los años sesenta y setenta, las autoridades estadounidenses plantearon exigencias similares, pero esta vez en virtud de la situación de déficit de pagos de su país. Se negaron a estabilizar el dólar en los mercados mundiales o a

controlar las políticas de gasto deficitario de Estados Unidos a menos que los países extranjeros dieran un trato especial para favorecer las exportaciones e inversiones estadounidenses. A Europa se le dijo que flexibilizara su política agrícola para garantizar a los agricultores estadounidenses una parte fija del consumo de alimentos del Mercado Común, que relajara sus lazos comerciales especiales con África y que ofreciera ayuda especial a América Latina con la intención de que esta última región traspasara el dinero a los acreedores y exportadores estadounidenses.

23

Estados Unidos consiguió así lo que ningún sistema imperial anterior había logrado: una forma flexible de explotación global que controlaba a los países deudores imponiendo el Consenso de Washington a través del FMI y el Banco Mundial, mientras que el estándar del billete del Tesoro obligaba a las naciones con superávit de pagos de Europa y Asia Oriental a conceder préstamos forzosos al Gobierno estadounidense. Contra las regiones deficitarias en dólares, Estados Unidos siguió aplicando la clásica palanca económica que Europa y Japón no pudieron utilizar contra él. Las economías deudoras se vieron obligadas a imponer la austeridad económica para bloquear su propia industrialización y modernización agrícola. Su papel designado era exportar materias primas y proporcionar mano de obra barata cuyos salarios estaban denominados en monedas que se depreciaban.

Contra las naciones con superávit de dólares, Estados Unidos estaba aprendiendo a aplicar una nueva forma de coerción sin precedentes. Desafiaba al resto del mundo a ir de farol y sumir la economía internacional en una crisis monetaria. Eso es lo que habría ocurrido si las naciones acreedoras no hubieran canalizado sus excedentes de ahorro hacia Estados Unidos comprando sus títulos públicos.

Implicaciones para la teoría del imperialismo

La tesis de este libro es que no es al sector empresarial al que hay que mirar para encontrar las raíces de las modernas relaciones económicas internacionales, sino a la presión del gobierno estadounidense sobre los bancos centrales y sobre organizaciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Ya después de la Primera Guerra Mundial, pero especialmente desde el final de la Segunda, las relaciones intergubernamentales de préstamo y deuda entre los bancos centrales del mundo han eclipsado los impulsos del capital del sector privado.

En la raíz de esta nueva forma de imperialismo está la explotación de los gobiernos por un único gobierno, el de Estados Unidos, a través de los bancos centrales y las instituciones multilaterales de control del capital intergubernamental, en lugar de a través de las actividades de las empresas privadas en busca de beneficios. Lo que ha convertido las antiguas formas de imperialismo en un superimperialismo es que, mientras que antes de la década de 1960 el Gobierno de Estados Unidos dominaba las organizaciones internacionales en virtud de su condición de acreedor preeminente, desde entonces lo hace en virtud de su posición de deudor.

24

Frente a esta transformación de las relaciones económicas de posguerra, el mundo no comunista no parecía tener más opción que avanzar hacia una regulación defensiva del comercio exterior, la inversión y los pagos. Este objetivo se convirtió en el eje de las demandas del Tercer Mundo de un Nuevo Orden Económico Internacional a mediados de la década de 1970. Pero Estados Unidos derrotó estos intentos, en gran parte gracias al fortalecimiento de su poder militar.

Cuando la Comunidad Europea y Japón empezaron a afirmar su autonomía hacia 1990, Estados Unidos abandonó toda pretensión de promover la economía mundial abierta que se había empeñado en crear tras la Segunda Guerra Mundial. En su lugar, exigió "acuerdos de comercialización ordenada" para especificar las cuotas de mercado país por país para los textiles, el acero, los automóviles y los alimentos, independientemente de la evolución del "libre mercado" y del potencial económico en el extranjero. Se dijo al Mercado Común Europeo que reservara una cuota histórica fija de su mercado de cereales para los agricultores estadounidenses, excepto en condiciones en las que pudiera producirse escasez estadounidense, como ocurrió en el verano de 1973, cuando los países extranjeros se vieron obligados a sufrir las consecuencias de la imposición de embargos a las exportaciones estadounidenses. Esto anuló los contratos del sector privado, desestabilizando las economías extranjeras para estabilizar la de Estados Unidos.

En resumen, los diplomáticos estadounidenses presionaron a los gobiernos extranjeros para que regularan el comercio y la inversión de sus naciones al servicio de los objetivos nacionales de Estados Unidos. Las economías extranjeras debían servir como mercados residuales para la producción estadounidense por encima de las necesidades nacionales de Estados Unidos, pero no imponerse a estas necesidades comprando productos básicos

estadounidenses en épocas de escasez. Cuando los precios mundiales de los alimentos y la madera superaron los precios internos de Estados Unidos a principios de la década de 1970, se ordenó a los agricultores estadounidenses que vendieran su producción en el país en lugar de exportarla.

Estados Unidos impuso así controles a la exportación para mantener bajos los precios internos mientras subían los precios mundiales. Para que los precios mantuvieran la apariencia de estabilidad en Estados Unidos, se pidió a los gobiernos extranjeros que sufrieran escasez e inflaran sus propias economías. El resultado fue una divergencia entre los precios y salarios internos de Estados Unidos, por un lado, y los precios e ingresos mundiales, por otro. La mayor divergencia surgió entre los impulsos del gobierno estadounidense en su diplomacia mundial y los objetivos de otros gobiernos que trataban de proteger su propia autonomía económica. Las presiones proteccionistas en el extranjero fueron rápida y hábilmente derrotadas por la diplomacia estadounidense, a medida que se afianzaba el doble rasero implícito en el Consenso de Washington.

25

Cuando los precios de los bienes de capital y otros materiales estadounidenses superaron los precios mundiales, por ejemplo, se pidió al Banco Mundial (sin éxito) que prorrateara sus compras de bienes de capital y materiales en Estados Unidos para reflejar la cuota de suscripción del 25% de sus existencias. Se pidió a Japón que impusiera "controles voluntarios" a sus importaciones de madera, chatarra y aceites vegetales estadounidenses, al tiempo que restringía sus exportaciones de textiles, hierro y acero a Estados Unidos. Las agencias gubernamentales, los estados y los municipios estadounidenses también siguieron las normas de "compra de productos estadounidenses".

Todo esto iba justo en la dirección opuesta a la que Jacob Viner, Cordell Hull y otros planificadores idealistas de la posguerra habían previsto. En retrospectiva, parecen "tontos útiles" que no supieron percibir quién se beneficia realmente del liberalismo ostensiblemente cosmopolita. En este sentido, puede decirse que la ortodoxia actual del laissez-faire y el monetarismo desempeñan el papel académico de tontos útiles en lo que respecta a la diplomacia estadounidense. Al repasar la retórica de 1945 sobre cómo se estructuraría la sociedad de posguerra, se encuentran afirmaciones idealistas procedentes de Estados Unidos sobre cómo el comercio mundial abierto promovería el desarrollo económico. Pero esto no se ha materializado. En lugar de aumentar la capacidad de los prestatarios de ayuda para obtener

los ingresos necesarios para pagar las deudas que han contraído, el Consenso de Washington ha hecho a los prestatarios de ayuda más dependientes de sus acreedores, ha empeorado su relación de intercambio al promover las exportaciones de materias primas y la dependencia de los cereales, y ha impedido la modernización social necesaria, como la reforma agraria y la imposición progresiva de la renta y la propiedad.

Incluso mientras los diplomáticos estadounidenses insistían en que otras naciones abrieran sus puertas a las exportaciones e inversiones estadounidenses tras la Segunda Guerra Mundial, el gobierno ampliaba su regulación de los propios mercados de la nación. A principios de la década de 1950 endureció sus cuotas lácteas y agrícolas en contravención de los principios del GATT, proporcionando el mismo tipo de subvenciones agrícolas que los negociadores estadounidenses criticaron posteriormente por instituir el Mercado Común. En la actualidad (2002) casi la mitad de los ingresos agrícolas de Estados Unidos proceden de subvenciones gubernamentales. El comercio mundial ha sido dirigido por una intrusión sin precedentes de planificación gubernamental, coordinada por el Banco Mundial, el FMI y lo que se ha dado en llamar el Consenso de Washington. Su objetivo es suministrar a Estados Unidos suficiente petróleo, cobre y otras materias primas para producir una sobreoferta crónica suficiente para mantener bajo su precio mundial. La excepción a esta regla son los cereales y otros productos agrícolas exportados por Estados Unidos, en cuyo caso se desean precios mundiales relativamente altos. Si en estas condiciones los países extranjeros siguen siendo capaces de registrar superávits de pagos, como los países exportadores de petróleo, sus gobiernos deben utilizar los ingresos para comprar armas estadounidenses o invertir en obligaciones del Tesoro estadounidense ilíquidas a largo plazo, preferiblemente no negociables. Toda la iniciativa económica debe permanecer en manos de los planificadores del Consenso de Washington.

Habiendo desquiciado el Área de la Libra Esterlina de Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial, los funcionarios estadounidenses crearon un Área del Dólar más estrechamente controlada por su gobierno que cualquier otra economía de preguerra, salvo los países fascistas. Como se ha señalado anteriormente, a mediados de la década de 1960 se ordenó que la financiación de la expansión en el extranjero de las empresas estadounidenses se llevara a cabo con fondos extranjeros en lugar de estadounidenses, y sus políticas de remisión de dividendos también estaban controladas por las

regulaciones del gobierno de Estados Unidos que anulaban los principios de la soberanía nacional extranjera. A las filiales en el extranjero se les dijo que siguieran la regulación del Gobierno de EE.UU. de sus oficinas centrales, no la de los gobiernos de los países en los que se encontraban estas filiales y de los que eran ciudadanos legales.

El comercio internacional de estas filiales también se reguló sin tener en cuenta ni los impulsos del mercado mundial ni las políticas de los gobiernos locales. Se prohibió a las filiales estadounidenses comerciar con Cuba u otros países cuya filosofía económica no siguiera el Consenso de Washington. Las protestas de los gobiernos de Canadá y otros países fueron anuladas por la presión del gobierno estadounidense sobre las sedes de las empresas multinacionales estadounidenses.

La situación era muy parecida en el ámbito financiero. Aunque los tipos de interés extranjeros superaban a menudo a los de Estados Unidos, los gobiernos extranjeros se veían obligados a invertir sus excedentes de dólares en títulos del Tesoro estadounidense. El efecto era mantener los tipos de interés estadounidenses por debajo de los de los países extranjeros, lo que permitía financiar las inversiones de capital estadounidenses a un coste significativamente inferior (y con una relación precio/beneficios de sus acciones superior) al que podían igualar las empresas extranjeras.

Así pues, la economía estadounidense consiguió una ventaja comparativa en productos intensivos en capital no a través de la competencia en el mercado, sino mediante la intrusión del gobierno en el mercado mundial, tanto directamente como a través de las instituciones de Bretton Woods que controlaba. Esta intrusión a menudo tenía como objetivo promover los intereses de las corporaciones estadounidenses, pero el motivo subyacente era la percepción de que las actividades reguladas de estas empresas promovían los intereses nacionales de Estados Unidos, sobre todo los intereses geopolíticos de la diplomacia de la Guerra Fría con respecto a la balanza de pagos.

La fuente actual de inestabilidad financiera comparada con la de los años veinte

En las décadas de 1920 y 1930 el mundo sufría escasez de liquidez. Las naciones buscaban exportar bienes y servicios, no importarlos. El objetivo era ganar dólares. Qué distintas eran las cosas a principios de la década de 1970,

cuando el gran problema era cómo hacer frente al excedente de liquidez mundial resultante de las enormes entradas de dólares en casi todas las economías. El Gobierno estadounidense gastaba dólares sin restricciones, mientras que los inversores privados estadounidenses compraban empresas extranjeras y la población adquiría más importaciones de las que exportaba a otros países

27

Incluso los países comunistas empezaron a proponerse registrar déficits comerciales para aumentar las importaciones. Hoy, Europa y Asia Oriental luchan por deshacerse de sus excedentes de dólares con las menores pérdidas posibles, mientras reciclan el déficit de la balanza de pagos estadounidense en los mercados mundiales de capitales, a través de los cuales estos dólares acaban de nuevo en Estados Unidos. El resultado ha sido una burbuja financiera mundial.

El paso de Estados Unidos de una estrategia de dominación económica mundial de acreedor a deudor en los años sesenta y setenta invirtió el tipo de relaciones mundiales que habían caracterizado los años veinte. En aquella época fue el superávit de la balanza de pagos estadounidense por cuenta del gobierno lo que desancó la economía mundial. Desde los años sesenta, ha sido el déficit de la balanza de pagos estadounidense el que lo ha hecho, inicialmente derivado del gasto militar del gobierno en el extranjero. Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970, este gasto militar fue responsable de todo el déficit de pagos de Estados Unidos.

La mayoría de los modelos económicos pasan por alto el grado en que ese gasto y sus consiguientes déficits de balanza de pagos han desempeñado un papel en la transformación de las finanzas internacionales del siglo XX. En un principio, el superávit mundial en dólares fue catalizado por el gasto militar exterior de Estados Unidos en Asia, a partir de la Guerra de Corea en 1950-51. Fue este gasto el que invirtió la balanza de pagos de Estados Unidos. Este gasto invirtió la posición de la balanza de pagos de Estados Unidos de superávit a déficit, le obligó a abandonar el oro en 1971 e indujo una política financiera internacional orientada al endeudamiento con respecto al resto del mundo, política de la que las economías extranjeras no han podido librarse ni siquiera hoy.

La nueva estrategia de déficit vino acompañada de un aumento del proteccionismo comercial y de la regulación de las inversiones, justo lo contrario de la filosofía que caracterizó las primeras políticas estadounidenses de posguerra, y que sigue teniendo de forma vestigial gran parte de la

anacrónica retórica económica actual. La forma del desarrollo económico en una economía tras otra se ha convertido en una función de la negociación intergubernamental y la diplomacia en formas no previstas hace medio siglo. Incluso las privatizaciones rusas fueron producto de la presión diplomática estadounidense, no un desarrollo evolutivo natural.

En lugar de que el gasto militar de Estados Unidos en el extranjero se diseñara simplemente para proteger y ampliar las exportaciones e inversiones del sector privado, en las décadas de 1960 y 1970 surgió justo el conjunto opuesto de prioridades. El comercio exterior y las inversiones estadounidenses se regularon cada vez más para financiar el sistema militar y diplomático mundial de Estados Unidos. Para financiar la Guerra Fría en el Sudeste Asiático, los bancos y las empresas estadounidenses fueron regulados en sus actividades de préstamo e inversión en el extranjero, el FMI fue prácticamente desmantelado, el GATT fue destripado y el sistema de libre comercio por el que Estados Unidos luchó ostensiblemente en la Segunda Guerra Mundial (y en su posterior confrontación de la Guerra Fría con Rusia y China) fue dejado de lado.

28

El déficit estadounidense sigue perturbando el mundo, pero su carácter ha cambiado de un enfoque militar a otro consistente en insistir en que las economías extranjeras suministren los bienes de consumo y de inversión que la economía nacional estadounidense ya no suministra a medida que se postindustrializa y se convierte en una economía de burbuja, al tiempo que compra los excedentes agrícolas estadounidenses y otros excedentes de producción. En la esfera financiera, el papel de las economías extranjeras consiste en sostener el mercado bursátil y la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos, produciendo plusvalías e inflación de los precios de los activos incluso cuando la economía industrial estadounidense se está vaciando.

El intento de Estados Unidos de limitar sus superávits de pagos en la década de 1920 manteniendo bajos sus tipos de interés frente a los de Gran Bretaña contribuyó a inflar la burbuja bursátil que estalló en 1929. Hoy, el déficit comercial de Estados Unidos está inyectando dólares en los bancos centrales de Asia Oriental y Europa, para reciclarlos en los mercados de capitales estadounidenses, creando una nueva forma de burbuja financiera. Los Acuerdos del Plaza de 1985, y los Acuerdos del Louvre del año siguiente, obligaron al banco central de Japón a bajar los tipos de interés e inflar una burbuja económica que estalló en cinco años, dejando a Japón en una ruina financiera, incapaz de desafiar a Estados Unidos como temían los estrategas

estadounidenses de los años ochenta.

Tanto en la década de 1920 como en la actualidad, el desequilibrio de pagos de Estados Unidos creció tanto que partió en dos la economía mundial, culminando en una reacción estatista en una región tras otra. Pero las políticas gubernamentales actuales en el extranjero están controladas en última instancia por los planificadores del gobierno estadounidense y el Consenso de Washington que imponen a través de las organizaciones internacionales que dominan. La demanda de libre comercio y dolarización de la deuda externa es esencialmente una exigencia del Gobierno de Estados Unidos de que otros gobiernos permanezcan pasivos en lugar de adoptar la regulación del mercado al estilo estadounidense.

Lo que resulta irónico es lo poco que tardó Estados Unidos —sólo 25 años, de 1945 a 1970— en invertir su profesado idealismo de tiempos de guerra y crear un doble rasero en el "mercado" mundial. En la década de 1970, Estados Unidos insistía en que Alemania Occidental revaluara el marco alemán y devolviera sus reservas de dólares al Tesoro estadounidense como precio por mantener su independencia.

Tropas estadounidenses en suelo alemán. Se produjeron coacciones económicas similares frente a Arabia Saudí, Kuwait e Irán para que compraran armas estadounidenses con los ingresos en dólares de sus exportaciones de petróleo, y entre Estados Unidos y Japón. Incluso frente a la Unión Soviética, el Gobierno estadounidense se propuso negociar acuerdos bilaterales para que la Unión Soviética gastara los 10.000 millones de dólares previstos de sus exportaciones de gas natural a Estados Unidos exclusivamente en productos estadounidenses. Tales acuerdos recuerdan los acuerdos de bloqueo de divisas desarrollados por Hjalmar Schacht para la Alemania nazi en los años treinta.

29

El impulso privatizador de las empresas públicas, aparentemente un movimiento para sacar a los gobiernos de los asuntos económicos, es producto de la presión del gobierno estadounidense (a menudo ejercida a través del FMI y ahora cada vez más por el Banco Mundial) sobre los países deudores. La destrucción de la iniciativa del sector público en los países que venden sus servicios públicos y el resto de su dominio público no ha sido igualada por las políticas internas de Estados Unidos, sino que es más bien su imagen especular. Es el tipo de política contra la que el propio gobierno estadounidense protestó en 1972-73 cuando Europa, la OPEP y otros acreedores trataron de utilizar su posición de acreedores para comprar el control de las principales empresas estadounidenses y los recursos clave, y

para dictar la política gubernamental al menos hasta el punto de frenar el despilfarro internacional.

El dominio público de los países deudores está pasando a manos del capital financiero mundial, incluido el de Europa y Asia, enchufado a un sistema internacional controlado y moldeado por el Consenso de Washington. Los fondos de pensiones, los fondos de inversión, los fondos buitres, los hedge funds y otros inversores institucionales y especuladores estadounidenses han pasado a dominar los mercados bursátiles europeos y, desde el crack asiático de 1997, se han apropiado de los del Extremo Oriente. Los mercados bursátiles de las antiguas economías comunistas y del Tercer Mundo están ahora dominados por las acciones del dominio hasta ahora público que se ha vendido a inversores financieros institucionales de Estados Unidos y de otras economías líderes con superávit de pagos. El producto de estas ventas se ha destinado a pagar los intereses devengados por las deudas contraídas con consorcios organizados por el FMI y el Banco Mundial para proyectos que resultan no ser tan autoamortizables como se prometía.

Así que volvemos a la cuestión de hasta qué punto era consciente este sistema. ¿Cuándo se convirtió en una política deliberada y no en un mero oportunismo oficial *ad hoc* en el juego de la diplomacia internacional?

Para empezar, Estados Unidos allanó el camino exigiendo que se le concediera poder de veto en cualquier institución multilateral a la que pudiera adherirse. Este poder le permitía impedir que otros países adoptaran medidas colectivas para hacer valer sus intereses, ya que éstos podían ser distintos de los impulsos y objetivos económicos estadounidenses.

Creo que, al principio, el uso del déficit de pagos de Estados Unidos para obtener una ventaja fue un caso de hacer de la necesidad virtud. Pero desde 1972 se ha esgrimido como una palanca financiera cada vez más consciente y deliberadamente explotadora.

Lo novedoso de la nueva forma de imperialismo capitalista de Estado es que es el propio Estado el que desvía los excedentes económicos. Los bancos centrales son el vehículo para la explotación de la balanza de pagos a través del actual patrón dólar, no las empresas privadas. Lo que convierte a este imperialismo financiero de la clave monetaria en un auténtico superimperialismo es que el privilegio de incurrir en déficits gratuitos pertenece a una sola nación, no a todos los Estados. Sólo el banco central del centro creador de crédito (y las instituciones monetarias internacionales que controlan sus diplomáticos) puede crear su propio crédito para comprar los

activos y las exportaciones de los satélites financieros extranjeros.

Por otra parte, este modo de imperialismo no tiene nada de exclusivo del capitalismo. La Rusia soviética ejercía el control sobre los órganos normativos del comercio, la inversión y las finanzas para explotar a sus compatriotas del COMECON. Controlando el sistema de precios y pagos del comercio en condiciones de inconvertibilidad del rublo, Rusia obtuvo los excedentes económicos de Europa Central del mismo modo que Estados Unidos había explotado sus economías capitalistas hermanas emitiendo dólares inconvertibles. Rusia estableció los términos del comercio con sus satélites de forma muy favorable para sí misma, como Estados Unidos ha hecho con los países del Tercer Mundo, aunque Rusia exportaba combustibles y materias primas y Estados Unidos grano y manufacturas de alta tecnología. Pero visto abstractamente como un conjunto de tácticas, el imperialismo capitalista de Estado y el burocrático-socialista parecían acercarse el uno al otro en su recurso mutuo a los instrumentos intergubernamentales. Al igual que Estados Unidos, la Unión Soviética blandía una espada militar contra sus aliados.

Como observó Jacob Burckhardt hace más de un siglo, "el Estado contrae deudas por la política, la guerra y otras causas superiores y el 'progreso'. Se supone que el futuro honrará esta relación a perpetuidad. El Estado ha aprendido de los comerciantes y de los industriales a explotar el crédito; desafía a la nación a que nunca le deje entrar en bancarrota. Junto a todos los estafadores, el Estado se erige ahora en estafador en jefe".⁸

Hace un siglo, los Estados nacionales sólo podían explotar a sus propios ciudadanos creando dinero y crédito. La característica única de este nuevo sistema es que los gobiernos de Europa y Asia, del Tercer Mundo y de la antigua esfera soviética pueden ahora explotar la riqueza de sus ciudadanos, sólo para ser explotados a su vez por el centro imperial estadounidense, que desafía a los bancos centrales acreedores del mundo a pinchar la burbuja financiera internacional y dejar que las economías más abiertas caigan en la bancarrota. La economía estadounidense sigue siendo la más autosuficiente y, por tanto, la más capaz de aislarse de cualquier colapso europeo y asiático, pero el sector financiero sigue siendo el más apalancado, como en los años veinte. Supongamos que en las décadas de 1980 y 1990, cuando Japón y Europa continental habían acumulado cientos de miles de millones de dólares en créditos frente a Estados Unidos, se hubieran comportado de la misma

⁸ Jacob Burckhardt, *Juicios sobre la historia y los historiadores* (tr. Boston: 1958), p. 171.

manera que Estados Unidos actuó como acreedor en la década de 1920 frente a Gran Bretaña y sus otros aliados de la Primera Guerra Mundial. Japón y Europa habrían insistido en que Estados Unidos vendiera sus principales empresas industriales a precios de saldo, e incluso el contenido de sus museos de arte. Esto es lo que Estados Unidos

31

Pero pidió a Gran Bretaña que lo hiciera. Era la prerrogativa clásica de las potencias acreedoras. Así jugó sus cartas el general De Gaulle en los años sesenta. Ni Japón ni Europa fuera de Francia jugaron su carta de acreedores. Japón se comportó como si fuera un país deudor, aceptando la petición de Estados Unidos de que su gobierno bajara artificialmente los tipos de interés en 1984 y 1986 como contribución a las campañas presidencial y legislativa de Estados Unidos. El resultado fue inducir a la economía japonesa a endeudarse profundamente, creando una burbuja financiera que acabó obligándole a vender sus alturas de mando a los estadounidenses, a pesar de que Estados Unidos era a su vez deudor de Japón. Estados Unidos jugó así a dos bandas en la calle del acreedor/deudor.

La forma de romper esa dependencia financiera es hacer lo que hizo el propio Estados Unidos como principal deudor del mundo: entrar en suspensión de pagos. Es lo que hizo Europa en 1931. Pero en lugar de tomar este camino, los países del Tercer Mundo (siguiendo el ejemplo del Chile del general Pinochet y de la Gran Bretaña de la señora Thatcher) han acordado vender sus servicios públicos, sus derechos sobre los combustibles y los minerales y otras partes de su dominio público. Están jugando con las reglas clásicas de los acreedores, mientras que los propios Estados Unidos juegan con las nuevas reglas de los deudores frente a Europa y Asia. El euro, por su parte, no se ha creado como moneda de reserva política, sino sólo como unidad de cuenta para funcionar como moneda satélite del dólar. El rublo ruso también se ha dolarizado.

El resultado ha sido la creación de un sistema en el que el dólar está artificialmente respaldado por los flujos de capital de los bancos centrales, que compensan los del sector privado. A su vez, los movimientos de capital se han convertido en el subproducto de unos mercados bursátiles y de bonos cada vez más inestables y sobrecargados. Son estos movimientos de capital —principalmente el servicio de la deuda de muchos países— los que determinan el valor de las divisas en el mundo actual, no los precios relativos de las materias primas para la exportación y la importación. Así pues, el mecanismo clásico de ajuste de los tipos de interés y las variaciones de precios ha sido

desconectado por el Consenso de Washington.

El mundo necesita autonomía financiera frente a la dolarización

32

El Consenso de Washington no sería tan problemático si Estados Unidos utilizara su libertad de acción para invertir en capital productivo que produzca beneficios futuros mediante la colocación de capital. Por desgracia, ha seguido la política menos productiva de mantener una superestructura militar y burocrática imperial que impone a sus países clientes la dependencia en lugar de la autosuficiencia. Esto es lo que convierte al sistema internacional en parasitario, en contraste con el imperialismo de la empresa privada, implícitamente productivo y rentable, descrito antes de la Primera Guerra Mundial por críticos y defensores por igual. Lejos de ser el motor de desarrollo que Marx, Lenin y Rosa Luxemburgo imaginaron en su día que era el imperialismo de las potencias colonialistas de Europa, Estados Unidos ha drenado los recursos financieros de sus aliados industriales del Bloque del Dólar mientras retrasaba el desarrollo de los exportadores de materias primas endeudados del Tercer Mundo y, más recientemente, de las "economías tigre" de Asia Oriental y de la antigua esfera soviética. Los frutos de esta explotación no se están invirtiendo en nueva formación de capital, sino que se están disipando en consumo militar y civil, y en una burbuja financiera e inmobiliaria.

Se suponía que el sistema primitivo se haría cada vez más fuerte hasta culminar en un conflicto armado, pero desarrollando económicamente a la periferia en el proceso. Pero la tendencia del actual Consenso de Washington es retrasar el desarrollo mundial cargando las economías de casi todos los países con deuda denominada en dólares, y exigir las propias deudas estadounidenses en dólares como medio para saldar los desequilibrios de pagos en todas las regiones. El resultado es agotar el sistema hasta que las economías locales afirmen su propia soberanía y dejen que las fichas caigan donde puedan.

En el mundo actual, es probable que la forma de ruptura sea financiera, no militar. Vietnam demostró que ni Estados Unidos ni ninguna otra nación democrática puede permitirse nunca más los costes en divisas de la guerra convencional, aunque la periferia todavía se mantiene a raya gracias a las iniciativas militares estadounidenses, más recientemente en Yugoslavia y Afganistán. La lección es que la paz la mantendrán los gobiernos que se nieguen a financiar los excesos militares y de otro tipo de la potencia imperial,

cada vez más endeudada.

Sin embargo, Europa, Japón y algunos países del Tercer Mundo sólo han hecho débiles intentos de recuperar el control de sus destinos económicos desde 1972, y desde 1991 incluso Rusia ha cedido sus combustibles y minerales, servicios públicos y el resto del dominio público a propietarios privados. Su sobrecarga al consentir el Consenso de Washington ha sido sostener una fuga de capitales de unos 25.000 millones de dólares anuales durante la última década. Los países asiáticos y del Tercer Mundo han permitido que sus deudas nacionales se denominen en dólares, a pesar de que los ingresos nacionales se acumulan en las monedas locales. Esto crea una salida permanente de la balanza de pagos como resultado de las ventas de privatizaciones que proporcionaron a los gobiernos suficientes divisas fuertes para mantenerse al día en sus deudas dolarizadas, que de otro modo serían malas, pero exigen futuras remesas de intereses y dividendos, mientras que el Estado debe gravar el trabajo, no estas empresas.

33

Es un sistema que no puede durar. Pero, ¿qué lo sustituirá?

Para que las economías extranjeras logren la independencia financiera, deben crear sus propios mecanismos de regulación. Que lo hagan depende de hasta qué punto Estados Unidos haya conseguido hacer irreversible el superimperialismo implícito en el Consenso de Washington y su ideología.

La independencia financiera presupone una autonomía política e incluso cultural. El plan de estudios de economía debe reformularse para alejarse de las líneas monetaristas de la Escuela de Chicago en las que se basan los programas de austeridad del FMI y de la economía al estilo de Harvard que racionalizó el desastre de las privatizaciones en Rusia.

El dinero y el crédito siempre han sido productos institucionales de la planificación económica nacional, no objetivos ni dictados por la naturaleza. La pretensión de que las políticas monetaristas son tecnocráticas enmascara el grado en que los programas de austeridad financiera impuestos por el FMI y el Banco Mundial sirven a los objetivos comerciales y de inversión de Estados Unidos y, de paso, a los de Europa Occidental y Asia Oriental en lo que respecta a las relaciones de intercambio entre las economías acreedoras y deudoras.

Una gran ayuda para promover el Consenso de Washington ha sido su control sobre la formación académica de los banqueros centrales y los diplomáticos, con el fin de eliminar la dimensión de la realidad política del análisis del comercio, la inversión y las finanzas internacionales. Los

economistas suponen, por ejemplo, que los beneficios del comercio se reparten plena y equitativamente. Pero, en la práctica, el Gobierno estadounidense ha anunciado que su economía debe obtener lo mejor de cualquier negociación, justo lo contrario de la situación descrita por los teóricos del comercio y los supuestos idealistas del derecho internacional. Aunque los preámbulos de la mayoría de los acuerdos internacionales contienen promesas de reciprocidad comercial, el Gobierno de EE.UU. ha presionado a los países extranjeros para que reduzcan sus barreras arancelarias al tiempo que aumentaba sus propias barreras no arancelarias, obteniendo con mucho lo mejor de un trato desigual.

La teoría del comercio promovida por el Consenso de Washington monetarista pasa por alto hasta qué punto los países que han dejado que el Banco Mundial dirigiera sus programas de desarrollo han caído en una situación de déficit crónico. Los estudiantes de economía que tratan de explicar este problema reciben poca ayuda de sus libros de texto, cuya lógica ignora las características definitorias de los asuntos mundiales en los últimos treinta años. Esto no es sorprendente, ya que el criterio por el que la disciplina económica califica las teorías de científicas es simplemente si sus supuestos hipotéticos y abstractos son coherentes internamente, no si son realistas.⁹

34

Las tácticas mediante las que se controlan los flujos de crédito mundiales son un secreto que los diplomáticos financieros estadounidenses no están interesados en difundir. Pero sin un estudio de este tipo que ocupe un lugar central en el currículo académico, las mentes de los banqueros centrales y los gestores monetarios de todo el mundo serán inculcadas con una visión estrecha de miras de las finanzas que pasa por alto la dimensión de la estrategia geoeconómica nacional, los fracasos de los programas de austeridad del FMI, los peligros de la dolarización de las economías extranjeras y el carácter free-ride de las normas de las monedas clave.

El estudio requerido mostraría que en lugar de los imperialismos nacionales en competencia que existían antes de la Primera Guerra Mundial, ahora sólo existe una gran potencia imperial. Y en lugar de deshacerse de los excedentes financieros en el extranjero como en los tiempos de Hobson y

⁹ Elaboro estos puntos en *Trade, Development and Foreign Debt: A History of Theories of Polarization v. Convergence in the World Economy*, 2 vols. (Londres: 1992) y, más en general, "The Use and Abuse of Mathematical Economics", *Journal of Economic Studies* 27 (2000), pp. 292-315.

Lenin, el Tesoro de Estados Unidos capta recursos extranjeros, incluso mientras sus inversores estadounidenses compran acciones de control de las recientemente privatizadas cumbres de mando de las economías francesa, alemana, japonesa, coreana, chilena, boliviana, argentina, canadiense, tailandesa y otras, coronadas por la de Rusia.

La visión anterior del imperialismo financiero estadounidense difiere no sólo de la visión determinista económica tradicional, sino también de la lógica antieconómica e idealista (o de "seguridad nacional"). Los deterministas económicos han tendido a pasar por alto toda la gama de impulsos económicos y políticos de la diplomacia mundial, y se han limitado a aquellos impulsos directamente relacionados con la maximización de los beneficios de exportadores e inversores. Este punto de vista, por sí solo, no tiene en cuenta el impulso del poder militar y económico general nacional como un sistema de comportamiento que puede entrar en conflicto con el objetivo de promover la riqueza específicamente de las grandes corporaciones internacionales.

Por otra parte, los escritores "idealistas" (Samuel Flagg Bemis, A. A. Berle, etc.) se han contentado simplemente con demostrar los muchos motivos no económicos que subyacen a la diplomacia internacional. Imaginan que si pueden demostrar que el gobierno de Estados Unidos a menudo se ha visto impulsado por muchos motivos no económicos, no existe imperialismo o explotación económica.

Pero esto es un *non sequitur*. Es precisamente el afán de poder mundial de Estados Unidos para maximizar su propia autonomía económica (ya se vea simplemente como una expresión de "seguridad nacional" o como algo de carácter más expansionista) lo que le llevó a innovar su parasitismo de la economía mundial a través de instrumentos como el FMI y el Banco Mundial. Su déficit de pagos inducido militarmente le llevó a inundar el mundo de dólares y a absorber la producción material de los países extranjeros, aumentando sus niveles de consumo interno y la propiedad de activos extranjeros: las cotas de mando de las economías extranjeras, encabezadas por las empresas públicas privatizadas, el petróleo y los minerales, los servicios públicos y las principales empresas industriales. De nuevo, esto es justo lo contrario de la visión tradicional del imperialismo, que afirma que las economías imperialistas tratan de deshacerse de sus excedentes internos en el extranjero.

La clave para entender el patrón dólar actual es ver que se ha convertido en un patrón de deuda basado en pagarés del Tesoro estadounidense, no en

activos en forma de lingotes de oro. Mientras aplica normas orientadas a los acreedores contra los países del Tercer Mundo y otros deudores, el FMI aplica un doble rasero con respecto a Estados Unidos. Ha establecido normas para monetizar los déficits que Estados Unidos acumula como primer deudor mundial, sobre todo por parte del Gobierno estadounidense frente a gobiernos extranjeros y sus bancos centrales. El Banco Mundial persigue su propio doble rasero al exigir la privatización de sectores públicos extranjeros, al tiempo que financia la dependencia en lugar de la autosuficiencia, sobre todo en el ámbito de la producción alimentaria. Mientras el Gobierno estadounidense se endeuda con los bancos centrales de Europa y Asia Oriental, los inversores estadounidenses compran las empresas públicas privatizadas de las economías deudoras. Sin embargo, mientras impone la austeridad financiera a estos desventurados países, el Consenso de Washington promueve la expansión del crédito interno estadounidense —de hecho, una burbuja inmobiliaria y bursátil— sin trabas por el creciente déficit comercial del propio país.

El comienzo del siglo XXI está siendo testigo de la aparición de un nuevo tipo de

de planificación global centralizada. No es llevada a cabo por los gobiernos en general, como se anticipó tras la Segunda Guerra Mundial, sino principalmente por el Gobierno de Estados Unidos. Su enfoque y sus mecanismos de control son financieros, no industriales. A diferencia de la Organización Internacional del Comercio prevista en los últimos días de la Segunda Guerra Mundial, la OMC de hoy promueve los intereses de los inversores financieros de manera que transfiere las ganancias extranjeras del comercio a Estados Unidos, no eleva la mano de obra mundial.

Parte I. Nacimiento del orden mundial estadounidense: 1914-46

1. Orígenes de la deuda intergubernamental, 1917-21

Un gran cambio... —probablemente, al final, un cambio fatal— ha sido efectuado por nuestra generación. Durante la guerra, los individuos arrojaron sus pequeñas reservas a los crisoles nacionales. Las guerras han servido a veces para dispersar el oro, como cuando Alejandro esparció los tesoros de los templos de Persia o Pizarro los de los incas. Pero en esta ocasión la guerra concentró el oro en las bóvedas de los Bancos Centrales; y estos bancos no lo han liberado.

John Maynard Keynes, *Tratado sobre el dinero*,
Vol. II (Londres 1930), p. 291

Durante la Primera Guerra Mundial y sus secuelas, las deudas entre gobiernos llegaron a eclipsar las inversiones privadas que habían caracterizado las relaciones económicas de preguerra. Sin embargo, aún más importante que su tamaño fue la concentración geográfica del crédito en manos de una sola nación, Estados Unidos. Ningún economista de preguerra había previsto en qué se diferenciaría el comportamiento de este gobierno del de las naciones acreedoras anteriores, ni en qué se diferenciaría el nuevo sistema de deuda intergubernamental del de inversión privada internacional.

Antes de la Primera Guerra Mundial, los créditos sobre activos extranjeros pertenecían principalmente a inversores privados en forma de participaciones en el capital o bonos hipotecarios garantizados por activos generadores de ingresos en ferrocarriles, compañías mineras, bancos y otras empresas con sede en el extranjero. Las grandes deudas del gobierno eran comunes, pero estaban principalmente en manos de inversores privados, no de otros gobiernos.

Se suponía que los préstamos y las inversiones internacionales se autoamortizaban. A medida que aumentaba la riqueza extranjera, los

inversores en minas, fábricas y otras empresas de este tipo serían reembolsados con sus beneficios y, en el caso de la deuda pública, con el crecimiento de la base impositiva nacional. Los gobiernos se endeudaban para financiar proyectos destinados en principio a aumentar los ingresos y, por tanto, su capacidad de recaudar impuestos más elevados con los que reembolsar sus préstamos.

40

La guerra cambió todo eso. Dio lugar a reclamaciones masivas de gobiernos a otros gobiernos que superaban con creces el valor de las inversiones privadas internacionales, y que se basaban en principios totalmente diferentes. Entre las reclamaciones de posguerra destacaban las deudas de armamento entre los Aliados, que ascendían a 28.000 millones de dólares en 1923, más la factura de reparaciones de Alemania, fijada en 60.000 millones de dólares en 1921. Estas obligaciones, que totalizaban unos 88.000 millones de dólares —sin contar los futuros intereses que se acumulaban y aumentaban la suma— no encontraban contrapartida en recursos productivos ni en una capacidad tributaria visiblemente creciente. Las reclamaciones de pago de la posguerra debían financiar la destrucción de recursos de la guerra, no su creación. Los créditos para financiar la compra de armamento por parte de los Aliados y la devastación de otros países por parte de Alemania, por la que ahora debía pagar, eran incapaces de generar ingresos para amortizar las deudas de posguerra. A diferencia de las inversiones privadas, no estaban garantizados por activos productivos, ni su cuantía guardaba relación alguna con la capacidad de los Aliados o de Alemania para pagar con los ingresos nacionales corrientes y el comercio exterior.

La Primera Guerra Mundial había costado a sus participantes unos 209.000 millones de dólares en gastos directos,¹ un consumo de recursos que Europa era incapaz de financiar por sí misma. Antes del 7 de abril de 1917, cuando Estados Unidos se unió a ellos, los Aliados compraron armas estadounidenses a crédito, acumulando una deuda de 3.500 millones de dólares en forma de obligaciones del gobierno europeo en manos de inversores privados estadounidenses. Los beligerantes también pagaron las armas estadounidenses revendiendo a los residentes estadounidenses casi 4.000 millones de dólares en bonos ferroviarios, acciones ordinarias y otros valores

¹ Harvey E. Fisk, *The Inter-Ally Debts: An Analysis of War and Post-War Public Finance 1914-1923* (Nueva York: 1924), p. 1.

estadounidenses.² El resultado fue un cambio neto de 7.500 millones de dólares en la posición inversora de Estados Unidos.

Esto representaba el límite financiero de Europa en términos de estándares comerciales normales. En el momento en que Estados Unidos entró en la guerra, el continente estaba casi al límite de sus posibilidades financieras. Carecía de los medios para comprar armas americanas al contado en las cantidades requeridas, o incluso de garantías adecuadas sobre las que pedir prestadas más sumas a través de los bancos estadounidenses. Por ello, uno de los primeros actos del Congreso tras la declaración de guerra de Estados Unidos fue votar fondos gubernamentales para financiar préstamos de armas a los Aliados.

Pasaría casi un año antes de que las tropas estadounidenses pudieran alistarse, entrenarse y estar listas para la batalla en Europa. El presidente Wilson no sólo había mantenido al país fuera de la guerra hasta 1917, sino que lo había dejado militarmente poco preparado para un conflicto a escala europea. Lo que sí tenía la nación era dinero, mano de obra y capacidad de producción de armamento. En cuestión de semanas, el Congreso autorizó un préstamo de 3.000 millones de dólares a los Aliados. Un boletín del Tesoro explicaba que "los préstamos se hacían a los Aliados para permitirles combatir, lo que de otro modo el ejército estadounidense tendría que hacer con un gran gasto, no sólo de hombres, sino de dinero, dinero que nunca sería devuelto a Estados Unidos, y vidas que nunca podrían recuperarse". El representante A. Piatt Andrew estableció el paralelismo de que los Estados Unidos estaban "virtualmente colocados en una situación como la asumida voluntariamente por muchos hombres en el Norte durante la Guerra Civil, quienes, habiendo sido reclutados para los ejércitos de la Unión, contrataron sustitutos para ocupar sus lugares."³

41

El Congreso tenía una justificación para extender fondos a Europa en forma de préstamos en lugar de compartir libremente los recursos estadounidenses para la causa común de los Aliados. El principio general subyacente a estas obligaciones", observó el Council on Foreign Relations una década más tarde, "era que los Aliados no debían pagar menos por el alojamiento de lo que

² Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1957* (Washington, D.C.: 1960), p. 565.

³ Citado en Council on Foreign Relations, *Survey of American Foreign Relations: 1928* (New Haven: 1928), p. 414. (En lo sucesivo, *American Foreign Relations*).

Estados Unidos había incurrido al recaudar los fondos de los ciudadanos estadounidenses". Así, como dijo el Comité de Medios y Arbitrios al informar sobre el primer proyecto de ley del préstamo Liberty, el préstamo 'se pagará por sí mismo y no tendrá que sufragarse con impuestos en el futuro'.⁴ No se tuvo en cuenta el coste para Europa en vidas perdidas y propiedades destruidas.

Por un lado, las reclamaciones privadas internacionales estaban siendo liquidadas por los gobiernos europeos que requisaban y revendían las inversiones estadounidenses de sus ciudadanos para pagar las armas estadounidenses. Pero en poco tiempo las obligaciones de los gobiernos entre sí se fueron acumulando a medida que Europa contraía una creciente deuda armamentística con el Tesoro estadounidense. Incluyendo los Préstamos para la Victoria de la posguerra, las obligaciones de los Aliados con el Gobierno de Estados Unidos crecieron hasta los 12.000 millones de dólares en 1921, comenzando con un crédito de 3.000 millones concedido en 1917. Philip Snowden, Ministro de Hacienda del primer gobierno laborista británico, observó que Estados Unidos había recaudado unos 3.000 millones de dólares en concepto de impuestos sobre los beneficios excesivos de sus industrias de armamento y afines. Señalando que su valor coincidía con el del primer paquete oficial de préstamos de Estados Unidos a Europa, concluía: "Las sumas prestadas por Estados Unidos a partir de 1917 para ayudar a los Aliados a librar su batalla no eran sino una parte de los beneficios que obtuvo de los Aliados antes de su entrada en la guerra".⁵

El Secretario del Tesoro Andrew Mellon reconoció que los beneficios de Estados Unidos en algunas transacciones de guerra alcanzaban el 80%.⁶ Sin embargo, la suerte estaba echada para los préstamos, no para las subvenciones: Como un banquero observó más tarde: "Nadie se dio cuenta, ni dentro ni fuera de la vida oficial, de lo que iba a costar esta decisión. Significaba que en los próximos tres años el Gobierno de Estados Unidos suministraría a las potencias aliadas con las que se había asociado, a cambio de sus promesas de pago no garantizadas en fechas indefinidas en el futuro,

⁴ *Ibídem*, p. 422.

⁵ Philip Snowden, "The Debt Settlement: The Case for Revision", *Atlantic Monthly*, Vol. 138 (septiembre de 1926), reimpresso en James Thayer Gerould y Laura Shearer Turnbull, *Selected Articles on Interallied Debts and Revision of the Debt Settlements* (Nueva York: 1928), p. 446.

⁶ *American Foreign Relations*, p. 414.

municiones de guerra valoradas en más de 9.500.000.000 de dólares".⁷

Las guerras anteriores se habían llevado a cabo en gran medida sobre la base de subvenciones, en las que una nación —Gran Bretaña en particular— financiaba los costes militares de sus aliados. Esta práctica se había empleado ya en el siglo XIV, "cuando Eduardo III pagó a principados franceses y flamencos para ganar territorio francés".

42

Cuando evolucionó el moderno sistema de Estados europeos, cada contendiente por el dominio europeo se encontró con la oposición de una combinación financiada por una Gran Bretaña implacable". Las subvenciones "aseguraban la lealtad y el esfuerzo. Al concederse mensualmente, podían interrumpirse con prontitud si algún aliado mostraba desidia... Cuando se concedían préstamos en lugar de subsidios, provocaban consecuencias desafortunadas", como ocurrió con los préstamos austriacos de 1795-97.⁸ Las exorbitantes comisiones de intermediación, seguidas de problemas económicos en los países deudores, tendían a convertirse en puntos dolorosos de la diplomacia internacional, creando casi tanto antagonismo como gratitud hacia el gobierno prestamista.

Francia había seguido una política de subvenciones cuando ayudó a financiar la Guerra de Independencia estadounidense.

La ayuda financiera francesa, expresada en envíos de municiones y suministros, contribuyó en gran medida al éxito de las colonias norteamericanas sublevadas hasta Yorktown, y por esta última victoria los revolucionarios estaban en deuda en igual medida con el apoyo militar y naval francés, que se calcula que costó a Francia 700.000.000 de dólares y por el que no pidió ninguna recompensa. La ayuda de Francia se expresó en donaciones directas por valor de casi 2.000.000 de dólares y en préstamos posteriores a la alianza por valor de unos 6.000.000 de dólares. Al llegar a un acuerdo de financiación con Benjamín Franklin, el gobierno de Luis XVI condonó los intereses devengados durante la guerra, algo que Estados Unidos siguió después de la Guerra Mundial [sólo] en su acuerdo de financiación con Bélgica.

Sin embargo, Estados Unidos fue poco diligente en el pago de la parte del

⁷ Fisk, *The Inter-Ally Debts*, p. 154.

⁸ *American Foreign Relations*, p. 410.

préstamo de la ayuda francesa. "Entre 1786, cuando venció el primer reembolso, y 1790, ni la Confederación ni la naciente República pudieron hacer ninguna contribución a la deuda, ni del principal ni de los intereses, y las repetidas peticiones de un acuerdo por parte de la recién nacida República Francesa en 1793 cayeron en oídos que sólo estaban en sintonía con las necesidades de un pueblo empobrecido que luchaba por convertirse en nación. Fue Alexander Hamilton quien finalmente aplicó su genio financiero a la tardía liquidación de este endeudamiento, que fue convertido en bonos nacionales y retirado en 1815".⁹

La mayoría de las guerras libradas durante el siglo que va de las Guerras Napoleónicas a la Primera Guerra Mundial fueron de carácter confinado y bilateral, como la Guerra Franco-Prusiana, la Guerra de los Boers, la Guerra Hispano-Estadounidense y la Guerra Ruso-Japonesa. Con la excepción de la Guerra de Crimea, no implicaron a grandes grupos de naciones y, por lo tanto, no hubo ni deudas ni subvenciones interaliadas. La Primera Guerra Mundial, sin embargo, fue una conflagración de un alcance sin precedentes, tanto por sus costes directos como por sus secuelas económicas. A diferencia de la mayoría de las guerras del siglo anterior, se libró en el propio continente europeo, con gran destrucción de vidas y bienes.

43

Cuando la guerra empezó a envolver al mundo, al principio pareció que el sistema de subsidios tendría que mantenerse si los Aliados no querían simplemente abandonar la lucha una vez agotadas sus fuerzas económicas. Hacia el comienzo de la guerra, en febrero de 1915, representantes de los gobiernos británico, francés y ruso se reunieron y acordaron poner en común sus recursos financieros y militares. Tres años más tarde, Gran Bretaña y Francia (Rusia había abandonado la guerra) indujeron a Grecia a unirse al bando aliado prometiéndole que el pago de las municiones suministradas a Grecia "se decidiría después de la guerra de acuerdo con la situación financiera y económica de Grecia". El reembolso difícilmente podría haberse contemplado en este caso; de hecho, estaba subordinado a la necesidad de asegurar la lealtad y, por tanto, era un retroceso a los métodos del siglo XVIII".¹⁰

Del mismo modo, los representantes del gobierno estadounidense habían dicho en un principio a sus aliados que no se preocuparan por las condiciones

⁹ *Ibidem*, p. 409.

¹⁰ *Ibidem*, p. 419.

de reembolso, que debían resolverse una vez obtenida la victoria, implícitamente en términos nominales. Por ejemplo, en un momento en el que existía un amplio apoyo público a una donación de 1.000 millones de dólares a Francia para ayudarlo a librar la guerra en agradecimiento por su ayuda durante la Revolución Americana, se animó oficialmente al gobierno francés a que toda su financiación armamentística se realizara a través de los canales del gobierno estadounidense. La implicación era que esta financiación equivaldría en última instancia a un regalo. El senador Kenyon de Iowa anunció: "Quiero decir esto por mí mismo, Sr. Presidente, que espero que uno de los préstamos, si lo hacemos, nunca se pague y que nunca pediremos que se pague. Debemos más a la República de Francia por lo que ha hecho por EE.UU. de lo que jamás podremos devolverle. Francia vino a nosotros con dinero, con una parte de su ejército y de su armada en la hora de nuestra dolorosa angustia. Y sin la ayuda de Francia es dudoso que hubiéramos tenido esta nación nuestra ... No quiero ver nunca a este gobierno pedir a Francia que devuelva el préstamo que podamos hacerle".¹¹

La declaración del representante Kitchin, presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, fue típica del tono general de Estados Unidos en el momento de las negociaciones del préstamo europeo: "El hecho es que si alguna vez recuperamos este dinero cuando ganemos la guerra, nos saldrá barato".¹² Un escritor posterior observó: "Cuando Estados Unidos se unió a la alianza en abril de 1917, se esforzó por llevar a los hombres y las municiones a la línea de combate lo antes posible. Las municiones llegaron un año antes que los hombres. Si los hombres hubieran llegado tan pronto como las municiones, podrían haber disparado los proyectiles. En ese caso habríamos pagado los proyectiles y también las cruces blancas y el seguro de riesgo de guerra de los hombres que resultaron destruidos al dispararlos. Pero nuestros hombres no llegaron allí tan pronto, y a nuestros socios les tocó la tarea de repeler al enemigo y de pagar la munición con la que hicieron ese trabajo."¹³

44

Sin embargo, Estados Unidos entró en la guerra en condiciones especiales.

¹¹ Citado en Fisk, *The Inter-Ally Debts*, p. 168.

¹² Citado en *ibíd.*, p. 162. Véanse también los comentarios del representante Switzer, *ibíd.*, p. 167, y los comentarios de los representantes Rainey y Andrew en Gerould y Turnbull, *Selected Articles*, pp. 306-10.

¹³ Allen S. Olmsted, 2º, "Lafayette, queremos nuestro dinero", *The Nation* CXXI (23 de diciembre de 1925), p. 723, citado en Gerould y Turnbull, *Selected Articles*, p. 412.

En palabras del Council on Foreign Relations, no era un aliado, sino un mero asociado. En lugar de subvenciones, sólo ofreció préstamos, alegando que no entraba en la guerra con ambiciones territoriales o colonialistas.

Si sus préstamos hubieran estado relacionados con la subvención, naturalmente habría estado interesada en el reparto del botín de la victoria, ya que la esencia de la subvención es que el subvencionador sea el principal artífice de la reorganización. Pitt dirigió la coalición contra Napoleón; su interés residía en el nuevo mapa de Europa. El interés de Estados Unidos en la guerra en Europa era asegurar sus derechos soberanos frente a un agresor, y una vez asegurados, el reparto del botín pasó a ser una cuestión que debían resolver los Aliados, mientras Estados Unidos negociaba un tratado de paz independiente con Alemania. El Tratado de Berlín es la prueba definitiva de la falta de alianza de Estados Unidos con sus antiguos socios en la guerra.¹⁴

El resultado de esta singular política militar fue que los créditos estadounidenses se convirtieron en la característica económica distintiva de la guerra. Garantizó que, una vez finalizada la guerra, los préstamos nominales concedidos entre los propios aliados europeos se convirtieran en reclamaciones intergubernamentales en un intento de atender las peticiones estadounidenses de reembolso, en su totalidad, de toda la ayuda armamentística y de rehabilitación concedida durante la guerra y los años de reconstrucción.

El fundamento del endeudamiento oficial de Europa no era más que la suposición estrecha, legalista y en última instancia burocrática de que la deuda, por ser deuda, era de alguna manera sacrosanta. "Pero el sistema de la deuda es frágil", observó John Maynard Keynes poco después de la firma del Tratado de Versalles, "y sólo ha sobrevivido porque esta carga está representada por activos reales y está ligada al sistema de propiedad en general, y porque las sumas ya prestadas no son excesivamente grandes en relación con las que aún se espera pedir prestadas."¹⁵ Predijo que ni Alemania ni las potencias aliadas podrían reembolsar las deudas oficiales con su producción e ingresos actuales, y mucho menos traducir su capacidad

¹⁴ *American Foreign Relations*, p. 412.

¹⁵ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (Londres: 1919), pp. 280-1.

tributaria interna en divisas. El resultado sería un colapso de la inversión y el comercio mundiales. Una nueva era de hostilidad mundial se vería entonces agravada por los impagos de las inversiones internacionales, concretamente de los créditos intergubernamentales.

45

Los motivos de EE.UU. para hacer préstamos después del Armisticio

La lucha terminó con el Armisticio en noviembre de 1918. Los funcionarios estadounidenses intentaron inmediatamente proporcionar a Europa ayuda y préstamos para la reconstrucción, pero el Congreso se negó a asignar los fondos. Esto supuso la amenaza de un colapso de los precios agrícolas e industriales en Estados Unidos, ya que Europa no podía seguir comprando alimentos a Estados Unidos a precios inflados en tiempos de guerra. En enero de 1919, cuando Gran Bretaña canceló sus pedidos mensuales de alimentos, se extendió el temor entre los intereses agrícolas estadounidenses de que un colapso de los precios era inminente. El gobierno ya había estado "desguazando miles de automóviles y camiones de motor para no llevar a la industria automovilística a la ruina".¹⁶

La misma práctica parecía reservada a la agricultura. Herbert Hoover, entonces jefe de la Administración Alimentaria de Estados Unidos, escribió al presidente Wilson:

Nuestros fabricantes disponen de enormes existencias... listas para la entrega. Mientras que podemos proteger nuestras garantías dadas a los productores en muchas materias, la situación más aguda está en los productos de cerdo que son perecederos y deben ser exportados... Si no se pone remedio a esta situación, tendremos una debacle en los mercados americanos y con los anticipos de varios cientos de millones de dólares que los bancos han concedido a la industria de los productos porcinos, no sólo nos precipitaremos en una crisis financiera, sino que traicionaremos al agricultor americano que se ha comprometido a estos fines. El excedente es tan grande que no puede ser absorbido en los Estados Unidos y, al ser perecedero, se echará a perder.¹⁷

¹⁶ Fisk, *The Inter-Ally Debts*, p. 186.

¹⁷ National Industrial Conference Board, *The Inter-Ally Debts and the United States. Preliminary Study*, p. 53 (citado en *American Foreign Relations*, pp. 430ff).

Por ello, el gobierno trató de eludir la negativa del Congreso a conceder créditos para la reconstrucción. "La Administración decidió actuar como si la guerra aún estuviera en curso. Técnicamente era así, ya que las leyes de préstamo establecían que el final legal de la guerra se determinaría mediante una proclamación del Presidente."¹⁸ De hecho, un informe al Gobierno de Estados Unidos sobre los problemas de la desmovilización sugería un plan que anticipaba el del Banco Mundial tras la Segunda Guerra Mundial: "En lugar de las demandas del Gobierno, hay muchos usos a los que podrían dedicarse hombres y materiales durante el periodo de transición, y de los que podrían retirarse muy gradualmente. En primer lugar, hay una gran necesidad de reemplazar maquinaria, equipos y otros bienes de capital desgastados y obsoletos por la guerra. En segundo lugar, los hombres, los materiales y las instalaciones pueden utilizarse en la rehabilitación del territorio devastado por la guerra. Hay abundante uso en Francia, Bélgica y Rusia para hombres y materiales, y una gran parte del equipo industrial que se utilizará allí bien podría fabricarse en este país."¹⁹ Algunos de estos recursos para la reconstrucción fueron transferidos a Alemania y Austria, con la sanción oficial de Estados Unidos, para ayudar a evitar la revolución en esos países.²⁰

46

El primer Préstamo Libertad para la Victoria se hizo en marzo de 1918, "con el único propósito de proveer a la compra de cualquier propiedad directa o indirecta de los Estados Unidos, no necesitada por los Estados Unidos, o de cualquier trigo cuyo precio haya sido o pueda ser garantizado por los Estados Unidos". Estos préstamos posteriores al Armisticio se hicieron para cubrir un periodo intermedio de tres años, hasta 1921. El Congreso se negó a firmar el Tratado de Versalles y Estados Unidos no firmó su propia paz con Alemania hasta el Tratado de Berlín, en agosto de 1921. Hasta el 4 de noviembre de ese año, el presidente Harding no declaró legalmente terminada la Primera Guerra Mundial, con efecto retroactivo al 2 de julio de 1921, fecha de la resolución del Senado que ponía fin al estado de guerra con Alemania, Austria y Hungría.

Una vez finalizada la guerra, Estados Unidos se planteó el problema del cobro de las armas con las que había permitido a sus aliados asegurar la

¹⁸ Fisk, *The Inter-Ally Debts*, p. 9.

¹⁹ Citado en J. Maurice Clark, Walton H. Hamilton y Harold G. Moulton (eds.), *Readings in the Economics of War* (Chicago: 1918), p. 638.

²⁰ Fisk, *The Inter-Ally Debts*, p. 185.

victoria. Incluso antes de que el armisticio pusiera fin a las hostilidades militares, "las cancillerías europeas hicieron muchas sugerencias para el reajuste de la deuda de guerra intergubernamental. Comunicadas informalmente a los delegados estadounidenses en la Conferencia de Paz, acabaron siendo objeto de propuestas directas". Pero Estados Unidos se mostró reticente. El Sr. Rathbone, del Departamento del Tesoro, declaró al Alto Comisionado Adjunto francés en marzo de 1919 que el Departamento del Tesoro "no aprobaría ningún debate en la Conferencia de Paz, ni en ningún otro lugar, sobre ningún plan o acuerdo para la liberación, consolidación o reasignación de las obligaciones de gobiernos extranjeros en manos de los Estados Unidos". Además, advirtió a Francia que los créditos estadounidenses posteriores al Armisticio no podían continuar "a ningún Gobierno Aliado que esté prestando su apoyo a cualquier plan que pueda crear incertidumbre en cuanto a su debido pago de los anticipos."²¹ En 1921, Estados Unidos se había vuelto hostil a la aparente indiferencia con la que Francia e Italia veían sus deudas de guerra, y aún más a la presión directa de Gran Bretaña para borrar todas las obligaciones de los libros, incluidas las reparaciones, en un intento de restablecer la normalidad comercial. En febrero de 1922, el Congreso tomó medidas para resolver la situación mediante la creación de la Comisión de la Deuda Exterior de Guerra. Estaba presidida por el Secretario del Tesoro Andrew Mellon, que invitó a los deudores extranjeros de la nación a llegar a un acuerdo sobre cómo devolver los fondos que habían tomado prestados durante la guerra. "Al redactar los términos de referencia de la Comisión, el Congreso hizo dos estipulaciones: en primer lugar, que las deudas debían reembolsarse en un plazo de veinticinco años y que el 4 ½ por ciento debía ser el límite inferior del tipo de interés; y, en segundo lugar, se estableció, en una forma jurídica muy complicada, que ninguna conexión con las deudas derivadas de la guerra podría ser creada por los acuerdos que debían celebrarse entre Estados Unidos y sus deudores."²² En otras palabras, las deudas interaliadas de Estados Unidos debían mantenerse en los libros y se les aplicarían los tipos de interés comerciales normales. Nunca se reconoció ninguna relación contextual entre las deudas armamentísticas aliadas y las reparaciones alemanas.

²¹ *American Foreign Relations*, pp. 424 y ss.

²² John Wheeler-Bennett, *The Wreck of Reparations* (Londres: 1933), p. 160.

La relación entre las reparaciones alemanas y las deudas de guerra interaliadas

Más tarde se sugirió que esta negativa a reconocer esta relación aparentemente obvia entre las deudas interaliadas y las reparaciones alemanas se debía al deseo del presidente Wilson de llegar a un acuerdo justo con Alemania.

Cuando, al final de la guerra, los Aliados sugirieron al Presidente Wilson que se les condonaran sus deudas de guerra, la sugerencia equivalía a una propuesta de que Estados Unidos renunciara a sus reclamaciones para que su recaudación neta de Alemania pudiera ser mayor. La idea era que si Estados Unidos no obligaba a los Aliados a pagar, éstos no necesitarían obligar a Alemania a pagar tanto. Así, moderando sus reclamaciones contra Alemania, tendrían mayores garantías de cobrar sus reclamaciones. Fue esta proposición la que el presidente Wilson rechazó con cierta vehemencia en su carta del 5 de agosto de 1920 a Lloyd George. "Los Estados Unidos", dijo, "no perciben la lógica en una sugerencia en efecto de que los Estados Unidos paguen parte de la obligación de reparación de Alemania o que hagan una gratificación a los Gobiernos Aliados para inducirlos a fijar tales obligaciones en una cantidad dentro de la capacidad de pago de Alemania."²³

El 3 de noviembre, Wilson profundizó en esta política: "Es altamente improbable que el Congreso o la opinión popular de este país permitan alguna vez una cancelación de cualquier parte de la deuda del Gobierno británico con los Estados Unidos para inducir al Gobierno británico a condonar, total o parcialmente, la deuda a Gran Bretaña de Francia o de cualquier otro de los Gobiernos Aliados, o que consienta una cancelación o reducción de las deudas de cualquiera de los Gobiernos Aliados como incentivo para una liquidación práctica de las reclamaciones de reparaciones." Estas observaciones se hicieron en respuesta a la Conferencia de Hythe del 16 de mayo, en la que Gran Bretaña y Francia se unieron para instar a una liquidación paralela de las deudas interaliadas y las reparaciones alemanas, principio que más tarde se

²³ Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs: 1931* (Nueva York: 1932), pp. 159 y ss.

plasmó en la Nota Belfour de Gran Bretaña de agosto de 1923.

48

El mejor y más equitativo juicio de Estados Unidos se puso de manifiesto en relación con el problema de las reparaciones alemanas. Al haber cortado el vínculo entre las reparaciones alemanas y las deudas interaliadas, Estados Unidos no tenía ningún interés financiero directo en las reparaciones y, por lo tanto, podía ser virtuoso sin ningún coste visible para sí mismo. Por el contrario, la cuestión de las deudas interaliadas sacó a relucir todas sus cualidades más miopes, codiciosas y ciegamente burocráticas, aparentemente debido al interés financiero más directo de la nación en este asunto. El Gobierno de Estados Unidos aconsejó a sus aliados que fueran moderados con Alemania, pero fue él mismo inmoderado con ellos. Les instó a no esperar la restitución de sus costes de guerra y daños de guerra, pero deseaba ser reembolsado en su totalidad por el coste de su propia contribución armamentística a la victoria, sobre la base técnica antes mencionada de que no era un Aliado sino un mero Asociado, despreocupado de dividir el botín alemán.

La motivación subyacente a la política del gobierno estadounidense era eminentemente económica, pero no una mera función de los impulsos del sector privado estadounidense. La única manera de que Alemania hubiera podido hacer frente a los pagos de las reparaciones en forma de divisas fuertes habría sido exportar más mercancías malvendiendo a los productores estadounidenses y de otros países aliados. Del mismo modo, la insistencia de Estados Unidos en los pagos de la deuda interaliada por encima de la capacidad de pago de Europa pronto echó por tierra la estabilidad de los precios financieros y comerciales, que era una condición previa para un comercio y una inversión internacionales rentables.

Los economistas estadounidenses no eran en absoluto ciegos al hecho de que "la cuantía de la reparación era la medida del servicio que el mundo estaba dispuesto a que Alemania le prestara".²⁴ Señalaron que si los gobiernos aliados imponían fuertes reparaciones a Alemania, debían estar preparados para permitir a Alemania efectuar el pago exportando sus productos a las potencias aliadas. ¿De qué otra forma, después de todo, podría Alemania obtener los fondos para pagar las reparaciones ahora que sus inversiones extranjeras habían sido despojadas? Desgraciada y trágicamente, el Gobierno de Estados Unidos hizo oídos sordos al principio corolario de que el importe de las

²⁴ *American Foreign Relations*, p. 342.

deudas interaliadas a cobrar representaba la cantidad de importaciones que estaba dispuesto a comprar a sus aliados y a Alemania. En lugar de reducir sus aranceles, los aumentó constantemente durante 1921-33 para proteger a sus propios productores de la competencia extranjera, especialmente de los países deudores cuyas monedas en proceso de depreciación abarataban sus productos mientras trataban de hacer frente a sus obligaciones de guerra.

49

Mientras tanto, el Sistema de la Reserva Federal actuó para aislar la economía estadounidense del efecto monetario de las entradas de oro, con el fin de evitar que la evolución inflacionista normal contribuyera a restablecer el equilibrio de la balanza de pagos con Europa. El resultado fue que, a pesar de que el país poseía la mayor parte del oro mundial, el Tesoro estadounidense y el Sistema de la Reserva Federal se abstuvieron de tomar el relevo de Gran Bretaña en el mantenimiento de un sistema estable de finanzas internacionales. Como dijo George Auld "En el momento del Plan Dawes (en 1924), el sistema mundial estaba desquiciado. La libra esterlina había pasado o parecía haber pasado, pero el dólar aún no había llegado. El día en que el dólar sería el factor determinante en el funcionamiento de la máquina mundial no había comenzado. La maquinaria de las divisas intentaba funcionar sin su compañera, la maquinaria del crédito. Ninguna nación del sistema mundial desempeñaba un auténtico papel acreedor".²⁵

El resultado de esta actitud fue que, después de todo, Alemania fue desangrada, porque los Aliados europeos fijaron sus reparaciones en una suma muy superior a la que podía pagar concebiblemente. La única esperanza de Alemania era poder obtener de algún modo de los prestamistas estadounidenses los fondos para hacer frente a sus pagos de reparaciones. Y durante un tiempo lo consiguió.

La línea dura respecto al endeudamiento entre aliados llevó al Departamento de Estado a inmiscuirse en el proceso de préstamos extranjeros de sus inversores privados. A menudo había servido a los intereses del capital financiero privado antes de la guerra, pero ahora este capital financiero se veía obligado a servir a los fines de la diplomacia nacional. Así lo percibió claramente el Consejo de Relaciones Exteriores en 1928: "Mientras que en 1914 debíamos a los extranjeros unos 4.500.000.000 de dólares, ahora somos acreedores de 25.000.000.000 de dólares, incluida la deuda de guerra. La metamorfosis en nuestra relación financiera con el mundo es la ocasión para

²⁵ George P. Auld, *The Dawes Plan and the New Economics* (Nueva York: 1921-), p. 148.

la intervención del Gobierno Federal. Es cierto que esta relación, salvo por la deuda de guerra, es una relación privada entre el inversor americano y el prestatario extranjero, pero el prestamista es también un ciudadano de los Estados Unidos, y sus empresas en el extranjero afectan a su ciudadanía y podrían ir en contra de la conducta de nuestras relaciones exteriores."²⁶

Estados Unidos se unió así a Gran Bretaña, Suiza, Francia y otras naciones que subsumieron sus exportaciones internacionales de capital a fines diplomáticos. Un memorándum del Departamento de Estado fechado el 3 de marzo de 1922 anunciaba su esperanza de que "las empresas estadounidenses que contemplen la posibilidad de realizar préstamos en el extranjero informen oportunamente al Departamento de Estado de los hechos esenciales y de los acontecimientos posteriores de importancia". (El memorándum reconocía que el Departamento de Estado no podía exigir tal consulta).

La primera preocupación del gobierno era evitar los préstamos a naciones que aún no habían hecho arreglos para financiar y comenzar a pagar sus deudas de guerra a Estados Unidos. El informe del Tesoro de los Estados Unidos de 1925 describe cómo "después de muchas consideraciones, se decidió que era contrario a los mejores intereses de los Estados Unidos permitir que los gobiernos extranjeros que se negaban a ajustar o a hacer un esfuerzo razonable para ajustar sus deudas con los Estados Unidos financiaran cualquier parte de sus necesidades en este país". Los estados, municipios y empresas privadas del país en cuestión estaban incluidos en la prohibición. Se notificó a los banqueros que consultaran al Departamento de Estado que el gobierno se oponía a dicha financiación."²⁷

50

Esta objeción bloqueó los préstamos a al menos un país en 1925 y abrió el camino para que el Departamento de Estado ejerciera su influencia sobre otros tipos de préstamos. Por ejemplo, se opuso a un préstamo al cártel del café de Brasil alegando que los ingresos se utilizarían para sostener los precios mundiales del café a expensas de los consumidores estadounidenses. También anunció su objeción de principio a los préstamos concedidos con fines no productivos, alegando que las dificultades extranjeras para devolverlos podrían complicar la diplomacia posterior. Pero no se hizo ningún comentario sobre la falta de productividad que caracterizaba las deudas armamentísticas interaliadas, ni sobre los antagonismos intergubernamentales creados por la

²⁶ *American Foreign Relations*, p. 183.

²⁷ *Ibidem*, p. 192.

política de línea dura de Estados Unidos para exigir su reembolso puntual. Las deudas de guerra de los Aliados sólo podían considerarse económicamente rentables si conseguían arrancar a Alemania fondos suficientes para reembolsar sus propios préstamos de guerra.

Ya no queda abierta la cuestión de por qué Estados Unidos se negó a reconocer el vínculo entre las reparaciones alemanas y las deudas interaliadas una vez fijadas las reparaciones. En efecto, los Aliados necesitaban fondos alemanes para pagar sus deudas de armamento a Estados Unidos. El hecho de que Estados Unidos no ajustara sus deudas en función de la recepción de las reparaciones alemanas y de su capacidad general de pago desangró a los Aliados al tiempo que los Aliados desangraron a Alemania.

La intransigencia del Gobierno de EE.UU. sobre las deudas de guerra

El capital financiero del gobierno de EE.UU. ni siquiera haría el acomodo a sus deudores que los acreedores comerciales suelen estar dispuestos a hacer. Tan pronto como terminó la guerra, el gobierno pidió a sus aliados que empezaran a pagar, con intereses, las armas y el apoyo conexo que habían sido financiados con fondos de la UE.

Créditos del Gobierno de EE.UU. En la historia de la guerra ningún aliado había solicitado tal pago por su apoyo militar. El suministro de armas a los aliados, por costumbre universal, se había amortizado como coste de guerra. Esta vez los créditos se mantenían en los libros. El águila había desenvainado sus garras.

51

De hecho, la negativa estadounidense a negociar las deudas interaliadas representó una postura más intransigente que la adoptada por los Aliados colectivamente frente a Alemania en el Tratado de Versalles. El propio tratado no imponía ninguna suma fija de reparaciones a Alemania, grande o pequeña, dejando este asunto en manos de la Comisión de Reparaciones. El Artículo 234 establecía específicamente que "La Comisión de Reparaciones considerará periódicamente, después del 1 de mayo de 1921, los recursos y la capacidad de Alemania y, después de dar a sus representantes una oportunidad justa de ser oídos, tendrá discreción para prorrogar la fecha y modificar la forma de los pagos, tal como se establece en el Artículo 233; pero no para cancelar ninguna parte, excepto con la autoridad específica de los diversos gobiernos representados en la Comisión". Así pues, aunque los pagos de reparación de Alemania podían apelarse, e incluso —por acuerdo unánime— cancelarse, no

se hizo tal concesión a los aliados de guerra de Estados Unidos. Esta disposición permitió reducir los pagos anuales de Alemania de 7.000 millones de marcos en 1920 a 2.000 millones en 1929 (unos 426 millones de dólares, a 4,2 marcos por dólar).²⁸ Pero a los Aliados no se les concedió tal disposición. Esto hizo inevitable que siguieran a Alemania en la bancarrota final.

Cuando el general Pershing entró en París al frente de las tropas aliadas, saludó la tumba de Lafayette y anunció: "Lafayette, estamos aquí". Una caricatura de principios de los años veinte lo representaba acercándose al monumento y diciendo: "Lafayette, estamos aquí. Y ahora queremos que nos paguen". De los 28.000 millones de dólares nominales del total de las deudas entre aliados, el gobierno de Estados Unidos debía 12.000 millones, unos 4.700 millones Gran Bretaña, que a su vez debía 11.000 millones a sus aliados europeos. Gran parte de esta deuda correspondía a Rusia y se hizo incobrable tras la revolución bolchevique de noviembre de 1917. La magnitud de este endeudamiento oficial desbordó las inversiones privadas internacionales existentes antes de la guerra. Además, mientras que "las deudas de guerra americanas se extendieron en materias primas, Estados Unidos pide su reembolso en dólares o en títulos del Gobierno de Estados Unidos a la par. El valor nominal de estas deudas es superior en 2.000.000.000 de dólares a las existencias mundiales de oro. La conclusión del silogismo es que *volens los Estados Unidos* deben aceptar remesas en mercancías o servicios para proporcionar a Europa cambio en dólares".²⁹ Pero en lugar de ello, aumentaron sus aranceles y el Sistema de la Reserva Federal aplicó políticas antiinflacionistas. El resultado fue la fuga del oro europeo hacia Estados Unidos.

La única forma visible de que los Aliados obtuvieran los fondos para pagar a Estados Unidos era insistir en las reparaciones alemanas. "Sin los pagos de los Aliados a Estados Unidos", comentó un funcionario británico en 1929, "el problema de las reparaciones sería perfectamente sencillo. Sería bastante fácil

²⁸ Sobre estos puntos véase Lloyd George, *The Truth about Reparations and War-Debts* (Londres: 1932), esp. pp. 11-32 y 110-39. El Council on Foreign Relations observó que "los pagos de reparación de Hungría estaban protegidos por un sistema de control financiero de la Liga para que no perjudicaran a [la] economía húngara. También se le concedió un préstamo internacional". (*American Foreign Relations*, p. 342.) De hecho, la distinción entre la capacidad nacional para recaudar impuestos y la capacidad para transformar estos ingresos fiscales en divisas —más tarde reconocida como el principio básico del Plan Dawes— se desarrolló por primera vez en referencia a las reparaciones húngaras, a instancias de Sir Arthur Salter. (Véase *ibíd.*, p. 578.)

²⁹ *American Foreign Relations*, p. 453.

fijar una cifra que Alemania pudiera pagar y que los Aliados aceptaran; pero una vez que Europa tiene que pagar estas enormes sumas a Estados Unidos se hace muy difícil no elevar demasiado la deuda alemana.³⁰ Alemania cargaba con una suma calculada para reembolsar a los Aliados la mayor parte de los daños causados durante la guerra, una suma que superaba el valor total de los activos empresariales de Alemania. Simplemente carecía de los recursos necesarios para proporcionar a los Aliados los fondos necesarios para amortizar sus deudas con Estados Unidos y entre ellos. Como señaló Snowden:

52

Cuando los acuerdos de financiación a los que Estados Unidos ha llegado con sus deudores europeos lleguen a su pleno vencimiento, recibirá aproximadamente 120.000.000 de libras esterlinas [600 millones de dólares] al año a cuenta de estas deudas. Las expectativas más optimistas sobre el rendimiento de las reparaciones alemanas no superan los 50.000.000 de libras esterlinas [250 millones de dólares] anuales, aunque el plan Dawes prevé un pago final de 125.000.000 de libras esterlinas [625 millones de dólares] al año. Pero ninguna autoridad cree que Alemania pueda llegar a pagar una suma cercana a esta última cifra. Por lo tanto, lo que todo esto significa es que Estados Unidos va a tomar la totalidad de las reparaciones alemanas y probablemente una suma igual adicional. No es un mal acuerdo para un país que entró en la guerra con el lema "Sin indemnizaciones y sin beneficios materiales".³¹

La referencia de Snowden era al discurso del Presidente Wilson ante el Congreso del 2 de abril de 1917, en el que afirmaba: "No tenemos fines egoístas a los que servir, no deseamos ninguna conquista, ningún dominio, no buscamos indemnizaciones para nosotros mismos, ninguna compensación material por los sacrificios que haremos libremente". Wilson también había prometido a Bélgica que nunca se le pediría que devolviera los 171 millones de dólares que había pedido prestados. Pero su promesa no se cumplió, aunque el gobierno de Estados Unidos accedió a renunciar a los intereses de este préstamo. Gran Bretaña y Francia, por el contrario, renunciaron al

³⁰ R. H. Brind, "The Reparations Problem", *Journal of the Royal Institute of International Affairs* (mayo de 1929) p. 208.

³¹ Citado en Gerould y Turnbull, *Selected Articles*, p. 453.

principal y a los intereses de sus préstamos a Bélgica, que eran mucho mayores.³² En palabras de Keynes, Francia "apenas pudo asegurar a Alemania la totalidad de la destrucción de su campo. Sin embargo, la Francia victoriosa debe pagar a sus amigos y aliados más de cuatro veces la indemnización que pagó a Alemania en la derrota de 1870. La mano de Bismarck era ligera comparada con la de un Aliado o un Asociado".³³ El resultado, advirtió, sería que "la guerra habrá terminado con una red de pesados tributos pagaderos de un Aliado a otro. La cantidad total de este tributo es incluso probable que exceda la cantidad obtenible del enemigo; y la guerra habrá terminado con el intolerable resultado de que los Aliados se paguen indemnizaciones unos a otros en lugar de recibirlas del enemigo."

53

A pesar de estos hechos, el Tesoro estadounidense se negó insistentemente a considerar que sus reembolsos e intereses programados dependieran en modo alguno de la recepción de las reparaciones alemanas por parte de las potencias aliadas. Por lo tanto, Gran Bretaña tuvo que recurrir a Francia y Alemania para recaudar los fondos con los que pagar sus deudas de guerra a Estados Unidos. Francia sólo podía recurrir a Alemania, y marchó al Sarre en 1921 para tomar en especie lo que no podía obtener en efectivo. Fue un periodo en el que los actos nacionalistas más extorsivos se inspiraron en la frustración por la situación económica impuesta al mundo por Estados Unidos.

Superimperialismo

El surgimiento de Estados Unidos como el principal acreedor mundial fue en su origen una función gubernamental. No fue el producto de la inversión privada en el extranjero de los excedentes obtenidos a través del comercio exterior, ni el resultado de la autoexpansión de la inversión privada en el extranjero a través de la reutilización en empresas extranjeras de las ganancias y el flujo de caja generado internamente. Aunque tal reinversión de fondos privados se produjo, fue pequeña en comparación con los anticipos hechos por el Gobierno de EE.UU. durante la guerra a sus aliados y, después de la guerra, para el socorro y la reconstrucción. En el caso de otras naciones, la intervención gubernamental en tierras extranjeras generalmente había

³² Sobre este punto, véase *ibidem*, p. 301.

³³ *Ibidem*, pp. 276 y ss.

seguido al crecimiento de las inversiones privadas, especialmente en zonas ricas en recursos naturales sin desarrollar. Los gobiernos o bien se apoderaban de territorios para asegurar la expansión de los intereses privados de sus nacionales en esas zonas y excluir de ellas a los capitalistas de otras naciones, o bien celebraban acuerdos especiales con los gobernantes de esas zonas para obtener idénticos resultados. En ambos casos, el capital privado tomó la iniciativa; la acción gubernamental fue posterior. Puede que éste no fuera el orden invariable de los acontecimientos, pero era el orden habitual. Se había hecho incuestionable hincapié en el fomento de los intereses privados en el extranjero, identificando dichos intereses con los de la nación en su conjunto.

La consecución del estatus de acreedor mundial por parte de Estados Unidos no siguió este camino histórico, ni estuvo idénticamente motivada. La gran oleada de inversiones estadounidenses en el extranjero fue obra del gobierno, no de inversores privados, aunque por supuesto también se produjeron. No se dirigió principalmente a zonas subdesarrolladas ricas en materias primas, sino a una Europa cuya producción industrial era mayor que la de Estados Unidos, pero visiblemente deficitaria en materias primas dentro de sus fronteras. La motivación de las masivas reclamaciones financieras del Gobierno de Estados Unidos a Europa era política en su énfasis; la economía desempeñaba un papel menor.

54

De hecho, es válido el argumento de que los intereses industriales y financieros privados de Estados Unidos habrían estado mejor servidos por la no intervención gubernamental, financiera o militar, en la guerra europea y en la reconstrucción de Europa. Una Europa exhausta, postrada por una guerra indefinidamente prolongada, habría expuesto a todo el continente a la dominación del capital financiero estadounidense, cuyos recursos se habrían generado en parte mediante la venta continuada de armas en condiciones comerciales a los beligerantes. Desde el punto de vista de la generalidad del capital financiero privado estadounidense, la intervención fue por tanto un error. Una Europa totalmente exhausta no habría podido seguir controlando sus colonias productoras de materias primas, como demostró el final de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, la intervención del gobierno estadounidense limitó las esferas potenciales de expansión del capital financiero privado estadounidense tanto en Europa como en sus zonas coloniales.

Este aspecto de la evolución del capital financiero internacional estadounidense, motivado políticamente e iniciado y dominado por el

gobierno, fue único en la historia. Esto no quiere decir que otros gobiernos no hubieran financiado en el pasado a uno u otro bando en guerras extranjeras, según conviniera a sus objetivos políticos. Pero en ninguna ocasión anterior ninguna nación había empleado capital gubernamental para convertirse en acreedor incuestionable frente al mundo. Era algo nuevo en las finanzas internacionales. Representaba la acumulación y concentración de activos internacionales en manos de un gobierno, no en las diversas tenencias de acreencias de capital privado, por muy concentradas que éstas estuvieran.

Este desarrollo único del capital financiero internacional estadounidense se apartó de las normas de las finanzas, ciertamente de lo que habían previsto Hobson, Kautsky y Lenin. No sólo era imprevisto, sino imprevisible en la evolución de las relaciones económicas e internacionales del período en que se formó su pensamiento. Lo que se había previsto era que el crecimiento y la concentración del capital financiero en la esfera internacional era una etapa inevitable de la acumulación y concentración general del capital. Kautsky y Lenin compartían esta opinión con Hobson, al igual que Hilferding. Kautsky razonaba que esto podía conducir a la guerra, o a la paz si se alcanzaban acuerdos adecuados y vinculantes entre los cárteles internacionales del capital financiero.

Lenin no estaba de acuerdo. La guerra no sólo podía, sino que debía ser el resultado de la internacionalización del papel del capital financiero privado. Los gobiernos en un mundo capitalista eran los comités ejecutivos de las burguesías nacionales. Los conflictos de intereses entre agrupaciones nacionales competidoras del capital financiero deben, *ipso facto*, convertirse en disputas internacionales que impliquen a los gobiernos. De ello se deducía que debía sobrevenir la guerra, y cuanto mayor fuera el alcance industrial y geográfico de los conflictos de intereses, mayor sería la guerra.

55

Ni Kautsky ni Lenin previeron ni analizaron los aspectos singulares del surgimiento de Estados Unidos como la única gran nación acreedora. No sólo ambos estaban equivocados en este sentido, sino también el pueblo de Estados Unidos, incluida la mayoría de sus académicos. La atención se centró en los problemas de transferencia inherentes a las enormes deudas intergubernamentales y en los ajustes técnicos del mecanismo de transferencia. Pero la verdadera cuestión que exigía un examen por parte de los académicos, y que no se examinó, era lo que presagiaba para el mundo que un gobierno dirigente subordinara los intereses de su burguesía nacional a los intereses autónomos del gobierno nacional. Bajo tal condición, los recursos

de los capitalistas privados de la nación serían regulados para servir a los fines considerados apropiados por el gobierno. No sólo se acumularían recursos financieros internacionales de magnitud abrumadora para dicho gobierno, sino que los gobiernos extranjeros impondrían obligaciones, como préstamos e impuestos, a sus propios ciudadanos, incluidas sus burguesías. En 1925, un teórico europeo del imperialismo, Gerhart von Schulze-Gaevernitz, escribió: "Cuando algún día se escriba la historia de nuestro tiempo, ¿cuál se considerará el resultado más importante de la Gran Guerra? ¿La destrucción de las dinastías reales que gobernaban Alemania, Rusia, Austria e Italia? ¿El ascenso de Francia, destruyendo el equilibrio de poder que Gran Bretaña promovió para preservar su propia seguridad?". No, respondió. El efecto clave no se encontraba en Europa en absoluto, ya que todas estas experiencias se vieron eclipsadas por un único hecho: el desplazamiento del centro de gravedad mundial "de Europa, donde existía desde los tiempos de Maratón, a América".³⁴ Llegó a la conclusión de que se abría una nueva era de la política mundial, que podría denominarse Superimperialismo (*Überimperialismus*). "Para que no se me malinterprete", explicó, "doy la vuelta al concepto de imperialismo. Entiendo por Superimperialismo aquella etapa de la época capitalista en la que el capital financiero mediatiza el poder político a escala internacional, para adquirir el control monopolístico —y los beneficios monopolísticos— de los recursos naturales, las materias primas y la fuerza de trabajo, con tendencia a la autarquía mediante el control de todas las regiones, de todas las materias primas del mundo."³⁵

Schulze-Gaevernitz vio que había algo nuevo, y que eran las finanzas, pero se le escapó que estaban más en manos de los gobiernos que en las de los inversores privados. Tampoco siguió las implicaciones del hecho de que se basaba en recaudar dinero mediante la venta de armas, pero iba más allá de la guerra, al basarse en el poder financiero de un único gobierno como antítesis de la estrategia militar territorial y de los intereses privados.

56

La política que siguió el Gobierno de Estados Unidos no tenía fines económicos claros para la colectividad de intereses privados estadounidenses. Esto distinguió su llegada a la escena mundial como acreedor dominante de,

³⁴ Gerhart von Schulze-Gaevernitz, "Amerika's Überimperialismus", en M. J. Bonn y M. Palyi, (eds.), *Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Kriege* (Festgabe für Lujo Brentano zum 80. Geburtstag) (Munich y Leipzig: 1925), pp. 107-26, p. 109.

³⁵ *Ibidem*, pp. 120 y ss.

por ejemplo, las iniciativas más graduales y militares de Gran Bretaña hacia su anterior consecución de tal estatus. Los objetivos económicos y territoriales de Gran Bretaña habían sido tan obvios como inevitable era su choque con objetivos comparables en Alemania. Pero Estados Unidos no ocupaba una posición semejante. La ganancia territorial no fue ni un propósito ni un resultado de la intervención estadounidense en la Primera Guerra Mundial. Cuando se ganó la guerra, no se produjo ningún choque de ambiciones imperialistas en el sentido colonial tradicional.

En su lugar, el gobierno estadounidense emprendió nuevas emisiones de capital a Europa, tanto a enemigos recientes como a amigos. El carácter abrumadoramente gubernamental del capital financiero internacional estadounidense, iniciado durante la guerra, se acentuó aún más cuando ésta terminó. Lo que se estaba experimentando era la manifestación más temprana de lo que evolucionaría en otros países, aunque de forma mucho más cruda, hacia el nacionalsocialismo. Alemania bajo Hitler, Italia bajo Mussolini y España bajo Franco subordinaron los intereses individuales de sus agrupaciones capitalistas separadas a un propósito político nacional sin lesionar estos intereses, pero sometiéndolos a una regulación más o menos efectiva dependiendo del carácter del régimen. Precisamente esto, pero de forma mucho más benigna, estaba implícito en la asunción del papel de las principales funciones crediticias de la nación y del mundo por parte del gobierno de los Estados Unidos.

No hubo resistencia a esta usurpación de poder ni siquiera por parte de los más formidables agregados de capital financiero nacional o internacional. Por el contrario, el orden financiero mundial llegó a descansar sobre el papel dominante en las finanzas mundiales que no sólo podía desempeñar, sino que de hecho desempeñaba, el gobierno de Estados Unidos.

En el mundo del capitalismo, esta asunción del poder crediticio por un único gobierno nacional resultó tan revolucionaria como la revolución bolchevique. Estados Unidos se convirtió en todopoderoso en el mundo capitalista; tanto más cuanto que, inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, redujo el ritmo de disipación de sus activos reduciendo su presupuesto militar. La capacidad del gobierno estadounidense para perseguir objetivos políticos en el extranjero mediante el préstamo impasible a otros países se vio reforzada por la decisión del gobierno de no cargar con el coste de intentar alcanzar esos mismos objetivos por los medios militares más tradicionales.

Desde el principio, por tanto, el papel del gobierno en las inversiones estadounidenses en el extranjero fue decisivo. Fue el gobierno el que, aunque de forma indirecta, determinó el crecimiento y la dirección de las inversiones estadounidenses en el extranjero, y no la inversión del capital financiero privado la que determinó la política exterior de Estados Unidos. Sin esta percepción no se pueden comprender las políticas aparentemente contradictorias y aparentemente contraproducentes seguidas por Estados Unidos hacia sus aliados de la Primera Guerra Mundial y durante los años posteriores. Tampoco se pueden sentar las bases para entender las políticas financieroimperiales de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial hasta que no se haya comprendido el contexto de búsqueda de poder en el que Estados Unidos se comportó en el periodo de entreguerras con respecto a las reparaciones alemanas y las deudas de guerra entre los Aliados.

2. Desglose de la balanza mundial, 1921-33

Casi el 80% de las emisiones de bonos en Estados Unidos y el 60% en Gran Bretaña durante 1921-25 fueron realizadas por entidades gubernamentales: 3.600 millones de dólares en Nueva York y casi 2.000 millones en Londres (cuadro 2.1). Estas sumas reflejan la magnitud del cambio de la posguerra de los empréstitos privados a los gubernamentales. Aunque estas emisiones de bonos fueron enormes para la época, resultaron insuficientes para que los aliados europeos pudieran pagar sus deudas de guerra al gobierno estadounidense, ya que no estaba garantizado el reembolso con cargo a las reparaciones alemanas.

Los empréstitos de los gobiernos extranjeros en Londres, de casi 2.000 millones de dólares (a una paridad de 5 dólares por libra), representaban apenas el 7% de las deudas de guerra interaliadas, y poco más del 2% del total de las deudas de guerra interaliadas más las obligaciones de reparación alemanas. Sin embargo, abrumaron las emisiones del sector privado de 1.100 millones de dólares en Londres durante 1921-25.

Estos años de recuperación de posguerra fueron de prosperidad comparativa para la mayor parte de Europa. Sin embargo, la carga de la deuda interaliada impuesta por Estados Unidos obligó a los gobiernos de Europa, aliados de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, a empobrecer sus tesorerías nacionales, a endeudarse cada vez más, a privar a sus industrias de los créditos necesarios, a limitar sus potenciales de exportación y a dejar el campo libre a Estados Unidos para crecer como potencia mundial en la medida y dirección que su gobierno deseara. Estos fueron los años en que Estados Unidos recibió —y se ganó— el nombre de Tío Shylock. La política de obligar a los aliados europeos —en última instancia, Gran Bretaña— a seguir haciendo frente después de la guerra a los gastos de capital e intereses de las deudas de guerra contraídas con Estados Unidos fue una agresión política de primera magnitud, en violación de las promesas implícitas hechas durante la guerra por Estados Unidos a sus aliados.

Keynes demostró tener razón en su juicio de que la sociedad alemana se doblegaría en su intento de cumplir su calendario de reparaciones. Alemania sucumbió a la hiperinflación durante 1921-22. Para evitar este tipo de colapso,

se había convocado una conferencia económica internacional en Bruselas en 1920, y se celebró otra en Génova en 1922. En espíritu, estas dos conferencias fueron precursoras de las reuniones de Bretton Woods de 1945, ya que propusieron muchos de los objetivos y principios aprobados tras la Segunda Guerra Mundial por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Les siguieron el Plan Dawes en 1924 y el Plan Young en 1929 para coordinar el pago de las deudas intergubernamentales de Alemania a las potencias aliadas. Pero no pudieron disimular una situación fundamentalmente insostenible. Bajo el peso de las reparaciones, la economía alemana quebró debido a la mayor inflación de la historia. La clase media alemana fue aniquilada, sembrando las semillas del fascismo.

59

Cuadro 2.1 Nuevas emisiones de capital en Londres y Nueva York, 1921-30

(a) Nuevas flotaciones de bonos en Estados Unidos, 1921-30

	Total	Gobierno	Empresa	Porcentaje	Composición
	(millones de dólares)			Gobierno	Empresa
1921	692.4	554.4	138.0	80.1	19.9
1922	863.0	711.6	151.4	82.5	17.5
1923	497.6	377.2	120.4	75.8	24.2
1924	1,217.2	1,035.3	181.9	85.1	14.9
1925	1,316.2	939.7	376.5	71.4	28.6
1926	1,288.5	715.0	573.5	55.5	44.5
1927	1,577.4	1,074.5	502.9	68.1	31.9
1928	1,489.4	900.5	588.9	60.5	39.5
1929	705.8	262.3	443.4	37.2	62.8
1930	1,087.5	735.5	352.0	67.6	32.4
1921-25	4,586.4	3,618.2	968.3	78.9	21.1
1926-30	6,148.6	3,687.9	2,460.7	60.0	40.0

(b) Nuevas solicitudes de capital en Londres, 1921-25

	Total	Gobierno	Empresa	Porcentaje	Composición
	(millones de libras esterlinas)			Gobierno	Corporat
1921	110.6	80.5	30.0	72.8	27.2
1922	139.4	86.0	53.4	61.7	38.3
1923	135.3	95.1	40.2	70.2	29.8
1924	134.7	99.1	35.6	77.6	22.4
1925	91.0	35.7	55.3	39.2	60.8
1921-25	611.0	396.4	214.1	60.5	39.5

Fuente: Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs: 1932* (Nueva York: 1933), p. 74 para las cifras estadounidenses; y William Adams Brown, *The Gold Standard Reinterpreted: 1914-1934* (Nueva York: 1940), Vol. I, p. 328 para las cifras de Londres.

Poco después de que Andrew Bonar Law se convirtiera en Primer Ministro conservador de Gran Bretaña en enero de 1923, envió a Stanley Baldwin y Montagu Norman a Washington para negociar la financiación de la deuda de guerra británica con el Secretario del Tesoro estadounidense Andrew Mellon. El ex Primer Ministro liberal Lloyd George, recién desplazado por Bonar Law, describió la transacción comercial entre Mellon y Baldwin como

60

en la naturaleza de una negociación entre una comadreja y su presa. El resultado fue una negociación que ha desprestigiado el cobro de la deuda internacional.... Los funcionarios del Tesoro no iban precisamente de farol, sino que plantearon su demanda completa como inicio de las conversaciones y, para su sorpresa, Dir. Baldwin dijo que las condiciones le parecían justas y las aceptó. Si todos los negocios fueran así de fáciles, no habría alegría en su consecución. Pero esta burda operación, llamada jocosamente "acuerdo", iba a tener un efecto desastroso en todo el curso ulterior de las negociaciones sobre las deudas de guerra internacionales. Los Estados Unidos no podían dejar escapar fácilmente a otros países con condiciones más favorables que las que nos habían exigido a nosotros y, en consecuencia, la liquidación de sus deudas americanas por parte de nuestros aliados europeos estuvo en el candelero durante años, provocando continuas fricciones y rencores. Igualmente, la exorbitante cifra que habíamos prometido pagar elevaba mucho las cantidades que, en virtud de la política de la Nota Balfour, nos veíamos obligados a exigir a nuestros propios deudores.¹

Tal y como fueron las cosas, "Estados Unidos aceptó financiar las deudas contraídas con ella por nuestros Aliados Continentales en condiciones notablemente más favorables que las que había concedido a Gran Bretaña". Las sumas financiadas a lo largo del tiempo fueron las que se muestran en la tabla.

Deuda financiada por países (\$)		Pagos totales en 62 años (\$)	Tasa de Interés (%)
Gran Bretaña	4,600,000,000	11,105,965,000	3.3
Bélgica	417,780,000	727,830,500	1.8

¹ Lloyd George, *The Truth about Reparations and War-Debts* (Londres: 1932), pp. 116-20.

Francia	4,025,000,000	6, 847, 674, 104	1.6
Yugoslavia	62,850,000	95,177,635	1.0
Italia	2,042,000,000	2,407,677,500	0.4

La suma total adeudada por Gran Bretaña, incluidos los intereses, ascendía a más del doble de su deuda original, habiéndose liquidado a casi el doble del tipo de interés acordado por Bélgica, Francia, Yugoslavia e Italia (aunque idéntico al 3,3% cobrado a Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Estonia, Finlandia, Lituania, Letonia y Hungría). Este fue el precio pagado por ser el primer país que rompió las filas europeas y firmó su "paz por separado" con el Gobierno de Estados Unidos, todo ello en nombre de la preservación de la santidad de la deuda, como si Gran Bretaña y sus compatriotas europeos siguieran siendo acreedores mundiales. Se trataba, sin duda, de un caso en el que la ideología económica no seguía el ritmo de la evolución de los intereses nacionales. "Probablemente", señaló el Council on Foreign Relations, "el pacto tuvo más importancia como factor determinante de la política de la deuda de guerra que cualquier otro factor. Vinculó a los demás deudores mediante el ejemplo al principio de absolución de la deuda de guerra; situó la política estadounidense en un surco de formalismo; marcó el ritmo del tratamiento de los demás deudores al no permitir otra desviación que la 'capacidad de pago'". Aun así, "en el Senado se desarrolló una oposición contra cualquier ratificación del acuerdo. No es que se considerara demasiado oneroso; se consideraba demasiado indulgente".²

61

Mellon estaba claramente encantado. En los *Informes Anuales Combinados de la Comisión de la Deuda Externa de la Guerra Mundial* concluyó: "Creo que hemos logrado para Estados Unidos los acuerdos más favorables que podrían obtenerse sin recurrir a la fuerza. La única otra alternativa que ellos [es *decir*, los críticos de los acuerdos] podrían instar es que Estados Unidos vaya a la guerra para cobrar". Otro observador, Newton Baker, calificó el principio estadounidense de cobro de deudas como "la cantidad que se creía posible cobrar sin provocar revoluciones en los países pagadores."³

Tal vez la peor consecuencia psicológica de las deudas de guerra, observó el Consejo de Relaciones Exteriores, fue mantener viva la pregunta "¿Quién ganó la guerra?" con su respuesta implícitamente farisaica. "Parecería que la

² *American Foreign Relations*, pp. 427 y ss.

³ *Ibidem*, pp. 434 y ss., citando los *Informes Anuales Combinados de la Comisión de la Deuda Externa de la Guerra Mundial*, p. 597; también, *ibidem*, p. 460.

bancarrota general debería haber asistido al largamente aplazado día del ajuste de cuentas para algunos de los estados aliados. Este fue el resultado predicho por muchos observadores que en los días anteriores a la guerra habían proclamado libremente la imposibilidad económica de librar una guerra mundial como la que se abatió sobre la humanidad en 1914." ⁴

Pero a diferencia de la situación con los deudores privados, no iba a haber quiebra entre los Estados nacionales. El gobierno estadounidense se negó a relajar sus insostenibles exigencias a sus aliados europeos. Un observador de 1929 comentó: "Un banquero americano al que he visto hoy sostenía la opinión extrema de que, en última instancia, Europa declararía la guerra a Estados Unidos para repudiar sus deudas". Un contemporáneo preguntó: "[¿Podemos] estar perfectamente seguros de que Alemania seguirá cooperando, ayudando y aplicando una política de paz y reconciliación, y dando la espalda a la política del militarismo y la reacción?". Creía que la victoria de la derecha alemana era inminente a medida que aumentaban las presiones para detener el pago de las reparaciones. "No significará una vuelta inmediata al armamento por parte de Alemania, no significará un estallido inmediato de la guerra; pero significará la inversión de la actual política alemana de cooperación constructiva en la construcción de la paz mundial". ⁵

Las cargas impuestas por las finanzas gubernamentales internacionales prepararon así el terreno para una futura guerra, como Lenin había anticipado que debía hacer el capital privado y su creciente concentración. De hecho, para muchos observadores, la esperanza de paz parecía residir precisamente en el restablecimiento de las reclamaciones e inversiones internacionales en manos privadas. "A finales de 1927", escribió el Consejo de Relaciones Exteriores,

62

en Europa existía la esperanza de que Estados Unidos se uniera a un plan de reajuste tanto de las deudas como de las reparaciones, trasplantándolas del lecho político de las relaciones intergubernamentales a un campo más amplio en el que serían absorbidas por inversores privados en los mercados mundiales de las finanzas internacionales. La idea estaba ganando terreno en Estados Unidos, pero el enfoque de la opinión responsable, aunque reconocía la

⁴ *Ibídem*, pp. 461, 406 y ss.

⁵ Comentarios del Sr. Deverall sobre la ponencia de R. H. Brand, "The Reparations Problem", *Journal of the Royal Institute of International Affairs* (mayo de 1929), p. 226, y comentarios del Profesor Baker, pp. 221 y ss.

conveniencia de sacar las deudas y las reparaciones del ámbito de la política internacional, se mostraba tibio ante las sugerencias europeas de celebrar una conferencia. Se consideraba que tal conferencia trataría de perturbar acuerdos que se consideran inviolables.

Tal vez, especulaba el Consejo, Alemania podría entregar valores negociables a los Aliados, que los comercializarían a cambio de efectivo y pedirían al

El Tesoro de EE.UU. tendría que hacer una liquidación en efectivo de una vez por todas por los ingresos. De este modo, las reclamaciones intergubernamentales quedarían limitadas a la capacidad del sector privado para financiarlas y transferirlas. Garrard Winston sugirió en una Conferencia de Mesa Redonda de la Universidad de Chicago que "los deudores de guerra podrían muy bien dirigirse al Tesoro de Estados Unidos y sugerir la cancelación de los futuros plazos de las liquidaciones de la deuda mediante un descuento por pronto pago. A los tipos de interés actuales razonables, el descuento reduciría los pagos de los últimos años del plazo a cifras bastante asequibles, y se pondría fin a la amenaza de una carga continua para las generaciones que aún no han nacido."⁶ Además, los inversores estadounidenses serían probablemente los principales compradores de las emisiones de bonos de los Aliados, del mismo modo que los alemanes suscribieron una gran indemnización tras el miedo franco-prusiano de 1871-72 y los ingleses hicieron lo mismo en 1816-17. Sin duda, esto desplazaría el endeudamiento privado de las empresas con fines productivos, pero parecía improbable en cualquier caso que la expansión empresarial pudiera persistir sin resolver el problema del servicio de la deuda intergubernamental.

En resumen, mientras que la esperanza de la paz mundial antes de la Primera Guerra Mundial, expresada por Kautsky y otros, residía en las perspectivas de la cooperación intergubernamental, ahora parecía desvanecerse. Lenin había rechazado la receta de Kautsky, a la que llamó *ultraimperialismo*, por ser un ideal inalcanzable: los cárteles, y los gobiernos sobre los que influían, no podían cooperar debido a los constantes cambios de poder relativo entre empresas y naciones, incluso a nivel de monopolio. Los gobiernos tenderían a romper cualquier acuerdo a medida que su poder económico real superara las limitaciones de los acuerdos internacionales

⁶ *American Foreign Relations*, pp. 462 y ss.

anteriores.

63

Sin embargo, lo que se estaba produciendo ahora era la concentración del poder mundial en manos estadounidenses, a pesar del deseo de otros gobiernos de desplazar este poder de Estados Unidos hacia un mundo más equilibrado y multicéntrico. El equilibrio mundial se vio impedido en gran medida por la intransigencia de Estados Unidos respecto a las deudas interaliadas y su insistencia en que este problema no tenía nada que ver con el de las reparaciones. Los gobiernos extranjeros consintieron, al menos por el momento.

Cualquiera que fuese el nuevo sistema, ya no estaba dominado por el capital financiero del sector privado, a menos que uno insista en considerar el colapso de las finanzas mundiales creado por las deudas entre los Aliados, el crack bursátil de 1929 y la Gran Depresión como políticas apoyadas por el capital financiero. Sin duda, la privación de derechos del capital privado fue en gran parte el resultado de una guerra cuyas motivaciones procedían en gran medida de la competencia del capital financiero internacional. Sin embargo, la consecuencia de esta guerra fue privarlo de sus derechos, suplantarlo por un sistema sobrecargado de demandas y deudas intergubernamentales. El *laissez-faire* individualista en la esfera monetaria internacional fue miope al propugnar que sus gobiernos se repartieran el mundo y sus mercados aun a riesgo de guerra. Los resultados no fueron los que ningún observador de preguerra había previsto, incluidos los del campo socialista.

El efecto destructivo del sistema de deuda intergubernamental de posguerra se vio agravado por el hecho de que sus reclamaciones financieras no tenían contrapartida en recursos de capital productivo y, por tanto, ningún medio real con el que pudieran pagarse. Se trataba, en cambio, de una exigencia de pago del coste de la destrucción de los recursos de Europa. Keynes se apresuró a rebatir la falsa analogía entre la inviolabilidad de las inversiones productivas privadas y las reclamaciones intergubernamentales más tenues de la posguerra, y a burlarse de la opinión típica de los banqueros "de que un sistema comparable entre gobiernos, a una escala mucho mayor y definitivamente opresiva, no representado por activos reales, y menos estrechamente asociado con el sistema de propiedad, es natural y razonable y conforme a la naturaleza humana". Un país viejo podría desarrollar un país joven mediante la inversión privada para hacer surgir recursos productivos, de modo que "el acuerdo puede ser mutuamente ventajoso, y de los abundantes beneficios el prestamista puede esperar ser reembolsado. Pero la posición no

puede invertirse". Un país joven como los Estados Unidos no podía esperar que los países más viejos de Europa fuesen capaces de superarle en producción hasta el punto de generar un excedente vendible de exportación suficiente para amortizar las pesadas deudas interaliadas y al mismo tiempo satisfacer las necesidades internas. "Si los bonos europeos se emiten en América por analogía con los bonos americanos emitidos en Europa durante el siglo XIX, la analogía será falsa, porque, tomados en su conjunto, no existe un incremento natural, ni un fondo de amortización *real*, con el que puedan ser reembolsados. Los intereses se generarán a partir de nuevos préstamos, siempre que éstos puedan obtenerse, y la estructura financiera subirá cada vez más, hasta que ya no merezca la pena mantener la ilusión de que tiene cimientos. La renuencia de los inversores estadounidenses a comprar bonos europeos se basa en el sentido común". ⁷

64

Europa podría obtener directamente los fondos necesarios para amortizar sus deudas interaliadas generando un superávit de pagos con Estados Unidos de dos maneras: ampliando las importaciones a este país —es decir, incursionando en los mercados estadounidenses— y endeudándose con los inversores estadounidenses. Como subrayó Frank Taussig "Ciertas líneas de la industria americana experimentarán una competencia adicional por parte de sus rivales europeos. Consecuencias de este tipo, aunque de menor importancia cuantitativa de lo que comúnmente se supone, deben afrontarse como probable resultado de los pagos de la deuda."⁸ Los teóricos del Departamento de Comercio sugirieron que Estados Unidos tendría que evolucionar hacia una nación con déficit comercial para financiar su recepción del servicio de la deuda de Europa: "Si los Gobiernos europeos que aún no han empezado a pagar sus deudas al Gobierno de Estados Unidos lo hicieran, no cabe duda de que las importaciones de mercancías igualarían o superarían regularmente a las exportaciones, como suele ocurrir con los países acreedores."⁹

⁷ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (Londres: 1919), p. 281, y *A Revision of the Treaty* (Londres: 1922), p. 161.

⁸ "The Interallied Debts", *Atlantic Monthly* 139 (marzo de 1927), citado en James Thayer Gerould y Laura Shearer Turnbull, *Selected Articles on Interallied Debts and Revision of the Debt Settlements* (Nueva York: 1928), p. 461.

⁹ Departamento de Comercio de Estados Unidos, "The Balance of International Payments of the United States in 1923", *Trade Information Bulletin*, n° 215 (7 de abril de 1924). Véase también el informe de 1924, p. 27.

Estos teóricos aceptaban como axiomático que los reembolsos de la deuda al

El gobierno de Estados Unidos debe tener prioridad sobre otras preocupaciones, incluido algún cambio en los patrones comerciales entre Estados Unidos y otros países. La primacía en las finanzas del gobierno sobre los intereses privados quedó patente. Sin embargo, los intereses privados estadounidenses no podían quedar sin consideración. El dilema de Estados Unidos residía en la contradicción entre el papel de usurero mundial desempeñado por el Gobierno estadounidense como institución económica autónoma y el perjuicio que ello debía infligir a los intereses industriales nacionales —y, por ende, a la nación— si las importaciones europeas en Estados Unidos crecían lo suficiente como para permitir el pago de las deudas de guerra.

El gobierno intentó resolver esta contradicción insistiendo en que se trataba de un problema de Europa, no de Estados Unidos. Europa no debe ser más capaz de competir en los mercados estadounidenses. Por inferencia, por lo tanto, Europa debe hacer frente a sus obligaciones de deuda no mediante la expansión del comercio exterior, sino mediante la reducción del consumo. El medio obvio para este fin era limitar las importaciones europeas en Estados Unidos aumentando los aranceles. Así pues, Europa debe limitar el consumo para obtener un superávit con el que hacer frente a sus deudas. Para monetizar este excedente, Europa debe vender en el extranjero lo que ha ahorrado gracias a la reducción del consumo, pero no en los mercados estadounidenses.

65

El gobierno de Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial estableció así el precedente de que, a través del capital financiero internacional del gobierno, Estados Unidos influiría en la dirección del crecimiento del comercio mundial y, simultáneamente, en las funciones de consumo de otras naciones. Los aranceles estadounidenses sirvieron al doble propósito de proteger a las industrias nacionales e influir en la dirección del comercio mundial, cada uno dentro del contexto de las necesidades primordiales del servicio de la deuda intergubernamental. Minimizar el consumo en Europa aumentaba tanto el margen con el que podían realizarse los pagos de la deuda como la solvencia de Europa, de modo que ésta podía obtener préstamos en los mercados de capitales estadounidenses, lo que facilitaba aún más el pago del principal y los intereses de la deuda intergubernamental.

Sin embargo, Estados Unidos se negó a permitir que Europa pagara su deuda de la Primera Guerra Mundial exportando más mercancías a Estados

Unidos. Los aranceles del país se elevaron en 1921 específicamente para defender a los productores estadounidenses contra la perspectiva de que Alemania y otros países depreciaran sus monedas bajo la presión de sus deudas externas.¹⁰ En mayo de ese año comenzó el desplome de los precios en Estados Unidos, tras la desecación de los mercados europeos que habían sido apoyados por los préstamos estadounidenses de la Guerra y la Victoria. Se aplicó un arancel de emergencia a las importaciones agrícolas, seguido en 1922 por el Arancel Fordney, que restableció el elevado nivel de derechos de importación establecido por la Ley Payne-Aldrich de 1909. Los aranceles sobre las importaciones imponibles se elevaron a una media del 38%, frente al 16% de 1920.

Aún más devastador para el comercio internacional, las características del Precio de Venta Estadounidense de la Ley de 1909 también se restablecieron como principio del "coste de producción igualado" y se aplicaron a varias categorías de productos básicos. Esto significaba que los aranceles no se imponían en función del valor de las importaciones que cobraban los proveedores extranjeros, sino en función del valor de bienes similares producidos en Estados Unidos. Esta legislación hacía prácticamente imposible que otras economías vendieran por debajo de los productores estadounidenses en su mercado nacional. El Presidente estaba autorizado a elevar los aranceles siempre que los derechos existentes fueran insuficientes para neutralizar la ventaja comparativa de los costes de producción de que disfrutaban otros países.

El principio económico de la ventaja comparativa internacional quedaba así negado jurídicamente. Ni Alemania ni los Aliados podían obtener los dólares necesarios para pagar su deuda intergubernamental registrando un superávit comercial con Estados Unidos y desplazando mano de obra estadounidense. Su alternativa era obtener los fondos mediante nuevos empréstitos del sector privado en Estados Unidos.

Los portavoces sindicales respaldaron esta política de endeudamiento europeo en el sector privado estadounidense en lugar de vender más productos a Estados Unidos. Matthew Wohl, vicepresidente de la Federación Estadounidense del Trabajo, reconoció que el Gobierno de Estados Unidos sólo estaba "cumpliendo el trámite de cobrar estas deudas. Europa va a pagar con una mano y a pedir prestado con la otra, y va a seguir utilizando el capital

¹⁰ Véase, por ejemplo, la monografía de la U.S. Tariff Commission *Depreciated Exchange and International Trade* (2ª ed., Washington: 1922).

de la misma manera...".

66

. . es mejor para nosotros que así sea, en lugar de recibir realmente el pago en bienes que interrumpirían nuestras propias industrias. Creo que es una suposición segura que dentro de cincuenta años los Estados Unidos tendrán más préstamos e inversiones en el extranjero de los que tienen hoy, incluyendo estas deudas, y esto significará que no habremos recibido el pago real de estas deudas. Sólo habrán cambiado de forma".¹¹

La transformación de las deudas intergubernamentales en deudas privadas adoptó la forma de un flujo triangular de pagos. Los fondos fluyeron de Estados Unidos a Alemania, de Alemania a los aliados europeos y de éstos a Estados Unidos. Durante 1924-31, los inversores privados estadounidenses prestaron 1.200 millones de dólares a los municipios e industrias alemanas, y otros países prestaron otros 1.100 millones.¹² El Reichsbank utilizó estos dólares para pagar las reparaciones a las potencias aliadas. Algunas fueron directamente a Gran Bretaña, otras a Francia, que las utilizó para pagar a Gran Bretaña sus préstamos de guerra. Gran Bretaña y los demás aliados europeos pagaron entonces los fondos al gobierno de Estados Unidos para pagar su deuda de guerra. De este modo, los créditos intergubernamentales fueron parcialmente suplantados por el capital de inversión privado e integrados en él. Los reembolsos de la deuda europea tendieron a inflar la base crediticia estadounidense, haciendo accesibles a los inversores estadounidenses aún más fondos para prestar a Alemania y otros países europeos.

Este flujo circular de pagos se mantuvo precariamente, pero sin ninguna esperanza realista de que funcionara a perpetuidad. Los activos necesarios para garantizar la deuda simplemente no existían. Como Keynes describió irónicamente la situación: "Los aliados europeos, después de haber despojado a Alemania de su último vestigio de capital circulante, en oposición a los argumentos y llamamientos de los representantes financieros estadounidenses en París... se dirigen a los Estados Unidos. . se dirigen entonces a Estados Unidos en busca de fondos para rehabilitar a la víctima en medida suficiente para que el expolio pueda reanudarse en uno o dos años".¹³ Para Alemania y los Aliados, escribió otro economista, el "único incentivo para

¹¹ "The Effect on American Workers of Collecting Allied Debts", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 126 (julio de 1926), citado en Gerould y Turnbull, *Selected Articles*, pp. 473 y ss.

¹² *The United States in World Affairs: 1931*, p. 145.

¹³ Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz*, p. 284.

acceder a pagar es la oportunidad de conseguir nuevos préstamos privados que no se podrían obtener de otro modo." La apuesta de Estados Unidos "desde el principio estuvo representada por la suma que podíamos persuadir a nuestros deudores para que nos pagaran, sin permitir que nuestras demandas subieran tanto como para impedir el acuerdo y retrasar el restablecimiento del comercio internacional. Tuvimos muy bien que apreciar los valores relativos de las viejas deudas y los nuevos negocios."¹⁴

67

Durante 1928-29 el flujo circular de pagos entre Estados Unidos y Europa empezó a romperse, primero por una ralentización de las compras privadas estadounidenses de bonos extranjeros cuando las inversiones aumentaron en el interior en respuesta al auge del mercado bursátil; después por el colapso del mercado que borró los activos prestables; y finalmente por la Gran Depresión, producto a su vez de la imposibilidad de piramidar la deuda hasta el infinito. El primer gran aumento de los créditos intergubernamentales terminó en una quiebra a escala mundial.

Primero vinieron los problemas asociados a la libra esterlina, por cuya estabilidad el Gobierno británico sacrificó el nivel de vida de la nación en un proceso deflacionista en 1926. Por un lado, un mayor valor de la libra esterlina significaba que un determinado número de libras esterlinas se cambiaría por un mayor número de dólares y, por tanto, se pagaría un mayor valor de deuda denominada en dólares. Por otro lado, las exportaciones británicas quedaban excluidas de los mercados mundiales, lo que reducía la capacidad de Gran Bretaña para obtener dólares y otras divisas. Así pues, la deflación interna vino acompañada de la pérdida de mercados de exportación, unos tipos de interés elevados que disuadieron la inversión y una oleada de huelgas que culminó en la Huelga General de 1926.

Mientras tanto, el intento del gobierno estadounidense de ayudar a los gobiernos extranjeros a mantener el servicio de su deuda interanual puso en marcha respuestas que impidieron que este proceso continuara. Después de 1926, el Sistema de la Reserva Federal ayudó a Gran Bretaña a mantener la libra esterlina en su nivel (sobrevalorado) de preguerra promoviendo tipos de interés bajos en Estados Unidos mediante una política de relajación monetaria. Mientras los tipos de interés británicos superaron a los de Estados Unidos, Gran Bretaña pudo pedir prestados los fondos necesarios para

¹⁴ Frank H. Simonds, "Debt Settlements", *American Review of Reviews* 73 (febrero 1926), p. 155 citado en Gerould y Turnbull, *Selected Articles*, pp. 423, 425.

sostener la transferencia de su deuda entre aliados. Así, "el apoyo estadounidense a la libra esterlina en 1927 implicaba tipos de interés bajos en Nueva York para evitar grandes movimientos de capital de Londres a Nueva York... pero en ese momento la propia América necesitaba tipos altos, ya que su propio sistema de precios empezaba a estar peligrosamente inflado (este hecho quedaba oculto por la existencia de un nivel de precios estable, mantenido a pesar de unos costes tremendamente reducidos)."¹⁵

Estados Unidos no podía subir sus tipos de interés sin privar a Gran Bretaña de la capacidad de pedir prestado el dinero (principalmente a prestamistas estadounidenses) para pagar su deuda de guerra. "Mientras Estados Unidos preste dinero libremente al mundo y, por tanto, proporcione a las naciones un mayor poder adquisitivo del que tendrían", escribió George Paish en 1927, "Gran Bretaña podrá seguir comprando a Estados Unidos y vendiendo a otras naciones. Pero si ocurriera algo que hiciera que los inversores y banqueros americanos dejaran de conceder préstamos a países extranjeros, la posición de Gran Bretaña sería muy precaria. Si llegara un momento en que el crédito [de Gran Bretaña] se agotara y se viera obligada a reducir sus compras al límite de su poder de venta, menos sus pagos de reparación e intereses, entonces las consecuencias plenas del empobrecimiento del pueblo alemán serían experimentadas por otras naciones."¹⁶ El sector financiero estadounidense se convirtió así en responsable no sólo de su propia prosperidad, sino también de la de sus deudores, incluida, indirectamente, Alemania. El gobierno sólo podía cobrar sus deudas con Inter-Ally mientras sus propios banqueros de inversión y otros inversores proporcionaran los fondos. Sin duda, cuanto más se prolongaba este proceso, más parecía que podría durar eternamente. Los economistas incluso empezaron a hablar de una nueva era de prosperidad mundial en lugar de examinar los tambaleantes cimientos sobre los que se asentaba la creciente pirámide de deuda del mundo.

68

Los tipos de interés estadounidenses se mantuvieron bajos en parte por la creación de dinero inflacionista facilitada por la recepción de pagos de deuda externa por parte del Tesoro. Como es normal en tales situaciones, la inflación crediticia hizo su primera aparición en los mercados monetarios y de capitales:

¹⁵ Karl Polanyi, *La gran transformación* [1944] (Boston: 1957), p. 26.

¹⁶ George Paish, *The Road to Prosperity* (Londres: 1927), pp. 17 y ss., 25, 34-37, citado en Joseph S. Davis, *The World Between the Wars, 1919-39* (Baltimore: 1975), p. 176.

el precio de las acciones y los bonos subió considerablemente antes de que empezaran a subir los precios de las materias primas. En 1928, casi el 30% de los activos bancarios se dedicaban a préstamos de intermediarios para financiar la especulación bursátil (que sólo exigían un pago inicial del 20%, y los clientes favorecidos ponían tan sólo el 10% del precio de sus acciones). "Como los tipos de interés de los préstamos a la vista superaban con creces a los de otros mercados, el mercado de valores de Nueva York recibió fondos de todo el país y de centros financieros extranjeros", en gran parte en forma de fondos a corto plazo. Esto se convirtió en un factor importante para restringir los nuevos préstamos estadounidenses a Europa —y a Alemania en particular-, préstamos sin los cuales no podría financiarse el comercio de exportación de Estados Unidos. Y sin exportaciones no podía haber prosperidad americana, al menos no sin un fuerte reajuste económico. Las acciones y los bonos se dispararon incluso cuando el poder adquisitivo se vio amenazado por la situación que se estaba desarrollando. "Un volumen extraordinario de nuevas emisiones de acciones ordinarias salió a bolsa hacia el final del boom: 2.100 millones de dólares en 1928 y 5.100 millones en 1929, en comparación con un total de 3.300 millones en 1921-27 y el pico posterior de posguerra de 4.500 millones (2.650 millones de "cambio neto") en 1961."¹⁷

La prosperidad especulativa de Estados Unidos socavó el equilibrio mundial, ya que "los inversores pasaron de los bonos extranjeros a las acciones estadounidenses, ya que era allí donde se obtenían las mayores ganancias". La subida de las acciones atrajo fondos europeos al mercado estadounidense. El cese de los préstamos atrajo oro para equilibrar las cuentas. El efecto combinado fue forzar una contracción del crédito en el mundo exterior que minó los precios del oro. Un año más tarde, los precios internacionales cayeron tan rápidamente que perjudicaron la posición de los deudores. Esto, a su vez, forzó una nueva contracción del crédito e hizo girar los precios y los créditos en una espiral viciosa de deflación. La depresión que había comenzado en los confines del mundo en 1928 llegó a Estados Unidos y Europa en 1929-30".¹⁸

69

Los fondos privados fluyeron cada vez más de las bolsas extranjeras al mercado estadounidense. Esto explica por qué las bolsas europeas alcanzaron su máximo antes que las estadounidenses. "En el extranjero, los mercados de

¹⁷ Davis, *ibídem*, pp. 100 y ss.

¹⁸ *The United States in World Affairs: 1933* (Nueva York: 1934), p. xi.

valores habían alcanzado su punto máximo en Berlín en la primavera de 1927, en Londres y Bruselas en abril y mayo de 1928, en Tokio a mediados del verano de 1928, en Suiza en septiembre de 1928, y en París y Ámsterdam a principios de 1929". No fue hasta septiembre de 1929 cuando el mercado bursátil estadounidense se desplomó; y tras el Viernes Negro, el 24 de octubre, el colapso del mercado neoyorquino aceleró nuevas caídas en el extranjero. The London *Economist* informó en diciembre de que "la especulación de Wall Street dejó de ser un problema nacional para convertirse en un problema internacional, que afectaba sobre todo a Londres, el centro financiero mundial".¹⁹

De hecho, la economía estadounidense y sus mercados financieros fueron los más gravemente afectados por el desplome bursátil y sus consecuencias. A pesar de que la economía estadounidense estaba mucho menos expuesta a las vicisitudes de los movimientos financieros y comerciales internacionales que otros países en relación con el tamaño de su renta y riqueza nacionales, sus prácticas financieras estaban mucho más piramidales. Las cuentas corrientes se utilizaban más en Estados Unidos que en el extranjero. Además, los años de relajación monetaria en Estados Unidos habían estimulado una triplicación de la deuda de los consumidores y de los préstamos de valores, de la deuda hipotecaria y de casi todas las formas de crédito durante 1921-1929. Esta piramidación fue ahora reclamada por los bancos —en un momento en que la mayoría de las hipotecas sobre viviendas y explotaciones agrícolas debían renovarse cada tres años—, lo que contribuyó a una oleada de ejecuciones hipotecarias a raíz de los ajustes de los márgenes bursátiles.

Estados Unidos se convirtió así en la principal víctima de su propia intransigencia con respecto al problema de la deuda interaliada. Su renta nacional cayó en 20.000 millones de dólares en 1931 (desde un nivel de 90.000 millones en 1929), perdiendo "en un solo año tres veces más que el valor total del capital de las deudas de guerra que se le debían, y casi ochenta veces más que el total de las anualidades de un año".²⁰ Sus exportaciones y sus ingresos fiscales cayeron en la misma proporción. La ilusión de que Europa podría saldar sus deudas de guerra y las reparaciones sobre una base viable tomando prestados los fondos de los inversores estadounidenses *ad infinitum* se hizo añicos. "Lo que había sucedido en realidad era que estaban respaldadas

¹⁹ Davis, *The World Between the Wars*, pp. 198 y 101, citando *The Economist*, 7 de diciembre de 1929 (pp. 1069 y ss.).

²⁰ Lloyd George, *The Truth*, p. 125.

por una estructura cada vez más vertiginosa de deuda privada. Era una estructura que sólo podía sostenerse mientras se elevara más y más. En junio de 1931 toda la estructura estaba a punto de derrumbarse, amenazando con derribar con ella de un solo golpe todas las deudas públicas y privadas de Alemania."²¹

70

El presidente Hoover declara una moratoria sobre las deudas entre aliados

El 5 de junio de 1931, Alemania hizo un llamamiento al mundo para que renunciara a exigir el pago de las reparaciones. Andrew Mellon, todavía Secretario del Tesoro, se reunió con el Presidente Hoover el 18 de junio y le convenció de que Alemania no podría hacer frente al pago previsto. Varias de las principales casas financieras y bancos de Nueva York estaban muy implicados en el mercado de bonos alemán y "estaban amenazados de quiebra en caso de impago total por parte de Alemania".²² El Presidente celebró una serie de reuniones del Gabinete y se entrevistó con los líderes republicanos y demócratas del Congreso para obtener el respaldo general a un aplazamiento de un año de todos los pagos de la deuda intergubernamental.

Esto se convirtió en su plan de moratoria del 20 de junio, que congelaba todas las obligaciones alemanas a corto plazo, tanto privadas como gubernamentales. Subrayó, sin embargo, que no aprobaba "en ningún sentido remoto, la cancelación de las deudas con los Estados Unidos de América". Es cierto, reconoció, que la base de la liquidación de la deuda iba a ser finalmente "la capacidad, en condiciones normales, del deudor para pagar...". Estoy seguro de que el pueblo estadounidense no desea intentar extraer ninguna onza más allá de la capacidad de pago...". Pero se esperaría cada onza hasta ese punto. Sin embargo, para Europa el término "capacidad" significaba la capacidad de pagar con los ingresos de las reparaciones; para Estados Unidos significaba la capacidad de pagar con los presupuestos ordinarios, preferiblemente con la ayuda de recortes en los gastos de armamento.²³

No obstante, los anuncios de Hoover hicieron saltar los mercados bursátiles de todo el mundo, y las mejoras en las condiciones de los tipos de cambio compensaron con creces a Estados Unidos por la pérdida de la suma

²¹ *Los Estados Unidos en los asuntos mundiales: 1933*, p. 162.

²² Wheeler-Bennett, *El naufragio de las reparaciones*, p. 50.

²³ *Ibidem*, p. 161.

nominal de 250 millones de dólares de fondos a los que había renunciado.²⁴ Así pues, la reducción de los créditos intergubernamentales tuvo un efecto inicial beneficioso sobre la red de capital financiero privado internacional.

Sin embargo, el hecho de que Alemania se librara de la deuda hizo que la ansiedad mundial se trasladara a Londres. La publicación del Informe Macmillan en julio de 1931 reveló que los créditos exteriores a corto plazo de Gran Bretaña ascendían a más de 400 millones de libras, frente a sus créditos exteriores a corto plazo realizables de sólo unos 50 millones de libras tras deducir los créditos incobrables de Europa Central. El 13 de julio, día en que se hizo público el Informe Macmillan, el Banco Danat cerró sus puertas. Una corrida sobre la libra esterlina desbarató su paridad cambiaria, y los tipos de cambio europeos empezaron a desplomarse bajo la carga de la deuda acumulada en la década anterior.²⁵ La Moratoria Hoover había llegado demasiado tarde.

71

Como en una tragedia griega, se pusieron en marcha fuerzas inexorables. Para empezar, la devaluación británica mermó el potencial exportador de Alemania. El carbón británico, por ejemplo, pasó a ser más barato que el alemán, de modo que los barcos alemanes adquirieron carbón británico en Rotterdam en lugar de comprar carbón nacional en Bremen y Hamburgo. Para empeorar las cosas, muchas empresas alemanas habían realizado sus negocios en libras esterlinas y sufrieron pérdidas considerables cuando cayó su tipo de cambio.²⁶

Estos acontecimientos desencadenaron una guerra mundial de aranceles y devaluaciones. El abandono del patrón oro por parte de Gran Bretaña fue seguido de medidas similares por los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia) y por Portugal, Grecia, Egipto, Japón, varios estados sudamericanos con importantes lazos comerciales con Gran Bretaña, y por la Commonwealth británica en general. Estas naciones formaban una zona de la libra esterlina *de facto* capaz, en principio, de dar la vuelta a la tortilla del poder económico internacional frente a los países del patrón oro, encabezados por Estados Unidos y Francia, que se quedaban entre ellos con el 80% del oro monetario del mundo. Pero, ¿de qué servirían estos lingotes si un instrumento alternativo, la libra esterlina, llegara a ser aceptado por la mayor parte del

²⁴ *Ibidem*, p. 53.

²⁵ *Ibidem*, p. 98.

²⁶ *Ibidem*, pp. 103 y ss.

mundo en lugar de seguir supeditado al oro? Este potencial contribuyó a las tensiones económicas anglo-francesas y anglo-americanas, y el temor a un nuevo sistema de comercio mundial basado en una libra esterlina devaluada subyacía en gran parte de la posterior línea dura del Presidente Roosevelt hacia Gran Bretaña.

¿Cómo podría haberse evitado este deterioro de la economía mundial? Difícilmente podría el Gobierno alemán haberse esforzado más por cumplir sus obligaciones de reparación. A lo largo de la década de 1920 apenas se habló de suspender estos pagos, y los partidos políticos alemanes compitieron por idear formas de cumplir el calendario de pagos.²⁷ Los aliados europeos también hicieron todo lo posible por pagar sus deudas a Estados Unidos. Esto no quiere decir que estuvieran libres de culpa en sus relaciones con Alemania. El Gobierno de Poincaré en Francia fue especialmente vengativo y, tras ocupar el Ruhr en 1923, respondió con las siguientes palabras a la protesta británica por este acto:

Ojo por ojo, diente por diente. En estricta conformidad con el precedente establecido por Alemania en 1871, el distrito del Ruhr sólo será liberado cuando Alemania pague. El Reich debe ser llevado a tal estado de angustia que prefiera la ejecución del Tratado de Versalles a las condiciones creadas por la ocupación. La resistencia alemana debe cesar incondicionalmente, sin compensación alguna. La capacidad de pago de Alemania no puede establecerse en absoluto en presencia de la actual confusión de su economía. Además es absurdo fijarla definitivamente, ya que cambia continuamente. El gobierno alemán nunca reconocerá ninguna cantidad como justa y razonable y, si lo hace, la negará al día siguiente. En 1871 a nadie en el mundo le importaba si Francia consideraba el Tratado de Frankfort justo y posible de ejecutar. ¿Y qué hay de la investigación de la capacidad de pago de Alemania por expertos imparciales? ¿Qué significa imparcial? ¿Quién debe seleccionar a los expertos?²⁸

72

Los Aliados fueron extorsivos en sus formas de exigir tributos a Alemania, pero actuaban bajo la *fuerza mayor* impuesta por la insistencia de Estados

²⁷ Véase, por ejemplo, *Verhandlungen der Sozialisierungs-Kommission über die Reparations fragen*, 2 vols. (Berlín: 1921).

²⁸ Citado en Carl Bergman, *The History of Reparations* (Nueva York: 1927), p. 200.

Unidos en que sus deudas de guerra se pagaran hasta el último céntimo, incluidos los intereses. Dado que el Gobierno de los Estados Unidos era el reclamante último de todas las deudas de guerra, el fracaso a la hora de lograr una solución realista al problema de las transferencias no puede sino atribuirse a la política estadounidense.

Con respecto al endeudamiento mundial, Estados Unidos había adoptado un doble rasero. En virtud del Plan Dawes, Alemania estaba protegida contra la ampliación de la carga real de sus pagos de reparaciones por una caída de los precios mundiales de los productos básicos en relación con el dólar, o más correctamente, en relación con el oro. El Plan Dawes estipulaba que "el gobierno alemán y la Comisión de Reparaciones tendrían derecho, en cualquier año futuro, en caso de que se alegara que el poder adquisitivo general del oro en comparación con 1928 se había alterado en no menos del 10 por ciento, a solicitar una revisión por el único motivo de dicha alteración del valor del oro", y que "después de la revisión, la base alterada se mantendría para cada año sucesivo hasta que cualquiera de las partes alegara que se había producido un cambio, desde el año en que se aplicó la alteración, de no menos del 10 por ciento".²⁹

Esta disposición reconocía que la suma de los pagos de reparaciones por parte de Alemania, fijada en el Plan Dawes, era el máximo que los Aliados podían extorsionar. De hecho, estaba más allá de la capacidad de pago de Alemania, ya que cualquier aumento en el valor real de la deuda de reparaciones debía empobrecer a Alemania hasta el punto del agotamiento nacional. De ahí la protección extendida a Alemania contra el vuelco de los términos del comercio en su contra, entre los valores cambiantes de las exportaciones de materias primas y los pagos fijos de reparaciones en marcos de oro.

No se concedió un trato similar a los Aliados con respecto a sus deudas con Estados Unidos. Estados Unidos se negó incluso a contemplar que, ante una caída de los precios mundiales —una subida del valor del oro medido en mercancías—, las deudas interaliadas, que equivalían en la práctica a las deudas de Gran Bretaña y Francia con Estados Unidos, no podrían ser pagadas por Gran Bretaña más de lo que las reparaciones podrían ser pagadas por Alemania. La política de Estados Unidos consistía en tratar a Alemania, el reciente enemigo, como un país que necesitaba protección contra los efectos

²⁹ Citado en Harold G. Moulton y Leo Pasvolsky, *War Debts and World Prosperity* (Washington, D.C.: 1932), p. 168.

de una caída de los precios, pero tratar a Gran Bretaña, el reciente aliado, como una nación que sería pisoteada si se produjera una caída de los precios mundiales. El enemigo reciente se convertiría en un pupilo del Gobierno de Estados Unidos; el aliado reciente sería castigado.

73

Dado que este aliado era la gran potencia imperial del mundo y Alemania su reciente contrincante por la supremacía imperial, está justificada la sospecha de que Estados Unidos había puesto sus ojos lujuriosamente en el Imperio Británico. Para tragarse el Imperio, Estados Unidos debe primero desalojarlo. Hay que prohibir a Gran Bretaña los frutos de la victoria y establecer de nuevo a Alemania como su rival. La misma política se repetiría después de la Segunda Guerra Mundial.

La deuda mundial se había convertido, y era utilizada, como un instrumento de poder por Estados Unidos contra su único rival serio, el Imperio Británico. Se responsabilizó a Gran Bretaña del pago a Estados Unidos de las reparaciones equivalentes de Alemania a Bélgica, Francia y Gran Bretaña, independientemente de que Alemania pudiera o no efectuar dicho pago. La deuda británica debía incrementarse en valor real si los precios de los productos básicos caían, pero las obligaciones de deuda de Alemania con Gran Bretaña, tanto directas como indirectas, debían protegerse sustancialmente en términos de su equivalente en precio de los productos básicos.

El descarrilamiento del servicio de la deuda internacional suscita polémica

Durante una década, el sobreendeudamiento mundial se había mantenido a flote mediante el recurso a más deuda. Los préstamos privados de Estados Unidos proporcionaban dólares que seguían una ruta triangular a los prestatarios municipales y privados alemanes, a través del banco central alemán a los gobiernos de Gran Bretaña, Francia y otras potencias aliadas, que reciclaban los dólares de vuelta a Estados Unidos. Pero el Gran Crac de 1929 extinguió grandes reservas de capital en papel, secando las fuentes de préstamos internacionales. En 1931, la deuda internacional a corto plazo se redujo entre un 33% y un 40%, retirando unos 6.000 millones de dólares del uso comercial en los países deudores.³⁰ La reducción del crédito habría sido

³⁰ *The United States in World Affairs: 1932* (Nueva York. 1933), p. 109.

mucho mayor de no haber sido por los acuerdos de statu quo que congelaron los préstamos a corto plazo a Alemania. En cualquier caso, el efecto fue violentamente deflacionista, colapsando los precios y el comercio mundiales. Los gobiernos extranjeros no pudieron reunir los dólares necesarios para pagar el servicio de su deuda, ni aumentando sus exportaciones ni tomando prestados nuevos fondos privados.

Casi incapaz de obtener préstamos en el extranjero, Alemania redujo sus pagos de reparaciones. En 1932 recortó sus transferencias para el servicio de la deuda, primero a la mitad y después en un 70%. Mientras tanto, el intento de Gran Bretaña de seguir pagando su parte de las deudas interaliadas, a pesar de la ralentización de los ingresos por reparaciones de Alemania, forzó a la baja el valor de la libra esterlina al mismo tiempo que caían los precios británicos.

74

La caída de los precios mundiales aumentó la carga real del servicio de la deuda porque las necesidades de transferencia, medidas en productos básicos, aumentaron a medida que caía el precio en dólares de dichos productos. "Desde que los diversos plazos de esa deuda se negociaron y gastaron en este país, nuestro nivel de precios ha caído quizás un 50%, duplicando así aproximadamente los pagos reales exigidos".³¹ Sin embargo, el Congreso de EE.UU. se mantuvo firme en que la Moratoria Hoover era simplemente un aplazamiento de un año, no una cancelación de la deuda externa con el Tesoro de EE.UU. y ciertamente no dependía del éxito de Europa en la extracción de nuevas reparaciones de Alemania. El 10 de diciembre de 1931, el presidente Hoover aseguró al Congreso que "las reparaciones son un problema totalmente europeo con el que no tenemos ninguna relación". Y cuando la Brookings Institution publicó el análisis de Harold Moulton sobre el problema de la deuda de guerra francesa, lo que llevó a la Comisión de la Deuda Externa a reducir las reclamaciones de Estados Unidos a Francia, Hoover declaró en una conferencia de prensa que Moulton "representaba un pasivo para Estados Unidos de 10 millones de dólares anuales a perpetuidad".³² Posteriormente pidió al Congreso que restableciera la Comisión de la Deuda Externa con vistas a una posible reducción de las deudas, pero su petición fue en vano, a

³¹ James Harvey Rogers, *America Weighs Her Gold* (New Haven: 1931) p. 201. Véase también pp. 145, 152. El libro del profesor Rogers sobre *El proceso de inflación en Francia: 1914-1927* (Nueva York: 1929) es definitivo.

³² Davis, *El mundo entre guerras*, p. 408.

pesar del apoyo del senador Borah, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

El punto de vista representativo de Estados Unidos se personificó en el escueto comentario del ex presidente Calvin Coolidge: "Les alquilamos el dinero, ¿no?".³³ El 17 de diciembre, el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes informó que "Por la presente se declara expresamente contrario a la política del Congreso que cualquier endeudamiento de países extranjeros con Estados Unidos sea cancelado o reducido de cualquier manera." Un informe de la minoría llegó a criticar al presidente Hoover por proponer la moratoria de las reparaciones y la deuda en primer lugar, sin haber consultado antes al Congreso en pleno. Pero el 22 de diciembre de 1931, la Moratoria Hoover fue finalmente ratificada, aunque el Congreso cobró a los deudores de la nación un 4% sobre sus saldos pendientes, basándose en que éste era el tipo al que se vendían entonces los bonos del Tesoro de Estados Unidos. Esto obligó a los Aliados a renegociar su renuncia a las reparaciones alemanas en el marco del plan Hoover, aumentando el tipo de interés aplicado a los pagos aplazados de Alemania y a su endeudamiento mutuo del 3% al 4%.

Mientras tanto, Gran Bretaña se vio obligada a abandonar el patrón oro en septiembre de 1931. Su intento de hacer frente al servicio de su deuda con Estados Unidos se había traducido primero en una deflación de sus precios internos derivada en gran medida de las necesidades presupuestarias del gobierno para recaudar el equivalente en libras esterlinas de sus deudas con el gobierno estadounidense; y después, a pesar de esta deflación, en un hundimiento de su moneda frente a las de otras naciones al convertir la libra esterlina en dólares. Este aspecto de la transferencia del problema de la deuda perturbó a las economías europeas incluso más que sus problemas presupuestarios internos.

75

La Conferencia de Lausana propone resolver la maraña de la deuda

En la Conferencia de Lausana del verano de 1932, seis meses después de la Moratoria Hoover, quedó claro que las potencias aliadas no podían extraer más fondos de Alemania, y se volcaron en salvarse de sus propias deudas con Estados Unidos. Cuando Alemania propuso una liquidación final a tanto

³³ Wheeler-Bennett, *El naufragio de las reparaciones*, p. 163.

alzado de sus reparaciones, el primer ministro Herriot de Francia señaló que "la cancelación de las reparaciones sin el correspondiente reajuste de las deudas de guerra aliadas colocaría a Alemania en una posición privilegiada."³⁴ El Ministro de Asuntos Exteriores italiano propuso el 4 de julio que las deudas de guerra y las reparaciones se eliminaran por completo de los libros. Al final de la conferencia, los aliados europeos acordaron renunciar a las reparaciones alemanas en la medida en que el gobierno de Estados Unidos renunciara a sus reclamaciones de guerra contra ellos. Herriot anunció en una entrevista concedida al periódico *L'Intransigeant*: "Lo que hay que entender claramente es que ahora se ha establecido claramente el vínculo entre la liquidación de las reparaciones y la solución de los problemas de la deuda en relación con Estados Unidos. Ahora todo está subordinado a un acuerdo con Estados Unidos".³⁵

Los Aliados europeos razonaron que difícilmente podrían permitirse renunciar a las reparaciones alemanas si el precio sería una liquidación de sus propias reservas de oro para seguir pagando una guerra cuyas secuelas económicas querían ahora poner fin. Acordaron reducir las reparaciones alemanas en casi un 98%, de 30.000 millones de dólares a unos 700 millones, en virtud de un pacto entre caballeros según el cual la condonación estaba condicionada a que Estados Unidos redujera sus propias reclamaciones a los Aliados. Con un lema santificado por el Padre Nuestro, "Perdona nuestras deudas, como nosotros perdonamos a nuestros deudores", Gran Bretaña y Francia firmaron un apéndice a su acuerdo con Alemania en el que se estipulaba que "si se llega a un acuerdo satisfactorio sobre sus propias deudas, los citados Gobiernos acreedores ratificarán y el acuerdo con Alemania entrará plenamente en vigor. Pero si no puede obtenerse tal arreglo, el acuerdo con Alemania no será ratificado; habrá surgido una nueva situación y los Gobiernos interesados tendrán que consultar juntos qué debe hacerse."³⁶

76

Los políticos estadounidenses acusaron a Europa de formar un frente unido contra Estados Unidos. (Al fin y al cabo, era año de elecciones.) La Conferencia de Lausana se disolvió con cierto desorden cuando empezó a despertarse la ansiedad estadounidense ante la perspectiva de un resurgimiento del comercio británico y francés. Los funcionarios

³⁴ *The United States in World Affairs: 1932* (Nueva York: 1933), pp. 142 y ss.

³⁵ Citado en *ibidem*, p. 168.

³⁶ Wheeler-Bennett, *El naufragio de las reparaciones*, p. 234.

estadounidenses empezaron a preocuparse por haber presionado demasiado su posición de acreedores al obligar a Gran Bretaña y su Imperio a abandonar el patrón oro, ya que esto liberaba a Gran Bretaña, su Commonwealth y los países asociados de la zona de la libra esterlina para crear su propio bloque comercial si así lo deseaban. Casi inmediatamente hicieron exactamente esto en la Conferencia de Ottawa convocada por Gran Bretaña para establecer un sistema generalizado de preferencias arancelarias de la Commonwealth, con la posibilidad de extender su sistema comercial y monetario a cualquier nación que decidiera adherirse al Bloque de la Libra Esterlina.

Incluso antes de la Conferencia de Ottawa, el antagonismo económico estadounidense hacia el Imperio Británico era evidente. En el debate del Senado sobre la Moratoria Hoover, el senador Reed, de Pensilvania, tachó de "tontería" la idea de que el pago de las deudas de guerra pudiera suponer una gran dificultad para un país como Gran Bretaña, "dueño de colonias lejanas, poseedor de fondos en todo el círculo del globo, con museos repletos de tesoros artísticos valorados en millones y millones".³⁷ La implicación era que Gran Bretaña debía vender estas obras de arte, junto con sus colonias, para pagar lo que quedaba de su deuda de guerra. El impulso para desmembrar el Imperio Británico había comenzado así de forma embrionaria. Pero Europa se mostraba tan reacia a reconocer esta intención política final —aún en su fase germinal— que la única respuesta fue un airado editorial en *The Times* de Londres denunciando la sugerencia de que Gran Bretaña enviara su Galería Nacional y el Museo Británico a Nueva York como pago parcial de sus deudas.

La Moratoria Hoover expiró el 30 de junio. El primer pago adeudado fue el de Grecia el 1 de julio, que "notificó al Departamento del Tesoro que se acogería a una cláusula de su acuerdo con Estados Unidos que le permitía aplazar el pago durante dos años y medio, devengando intereses sobre la cantidad aplazada del 4 1/4 por ciento". Los deudores más pequeños siguieron el ejemplo.

La Administración Hoover reconoció la necesidad de negociar alguna solución a más largo plazo, para lo cual se reunió en Ginebra, en otoño de 1932, una Comisión Preparatoria de Expertos. Los representantes estadounidenses eran John H. Williams, un respetado economista de Harvard especializado en el análisis de la balanza de pagos que había trabajado durante algunos años como asesor del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, y

³⁷ *Ibidem*, p. 169.

Edmund E. Day. "Es indispensable que se produzca un acontecimiento importante en la situación intergubernamental", decía su informe: "Antes de que la Comisión se reúna de nuevo, debe haber una perspectiva clara de liquidación definitiva de la deuda de guerra, si no se ha logrado ya. Con un arreglo satisfactorio de la deuda en la mano, o en ciernes, y con la voluntad por parte de dos o tres de las principales potencias de asumir la iniciativa en la elaboración de un programa de normalización del orden económico mundial, cabe esperar que la próxima reunión de la Comisión Preparatoria produzca resultados de gran importancia."³⁸

77

El informe no se hizo público en vista de las opiniones nacionalistas de la mayoría de los votantes, pero Hoover y su gabinete vieron las cosas claras y planearon poner en práctica sus recomendaciones. Su postura se vio condicionada por el hecho de que el equilibrio de fuerzas en torno a las deudas interaliadas no sólo implicaba a los gobiernos europeo y estadounidense. Los banqueros privados también tenían interés en aliviar la carga. Por muy ilustrada y compasiva que fuera su posición internacionalista, no era totalmente altruista, ya que el servicio de la deuda intergubernamental había desplazado completamente a los préstamos privados. Mientras que los préstamos privados habían desempeñado un papel facilitador antes de 1929, el crack había destruido el capital y el poder de pago de la deuda de una economía a otra, obligando a elegir entre que Europa pagara al gobierno de Estados Unidos o, potencialmente, a los banqueros estadounidenses.

Los banqueros están a favor de la indulgencia de la deuda internacional por parte de los gobiernos por la misma razón que lo hicieron en 2000 cuando instaron a los gobiernos, al Banco Mundial y al FMI a condonar las deudas oficiales de los países más pobres del Tercer Mundo. Su objetivo no era tanto que los deudores del Tercer Mundo se libaran de la deuda como que los gobiernos dejaran de ser los primeros acreedores de los ingresos de exportación y las divisas generadas por la venta del dominio público de los países deudores para pagar a los extranjeros. La condonación a los gobiernos significaba que todos los ingresos disponibles de los países más pobres quedarían "liberados" para ser pagados a los grandes acreedores privados mundiales.

³⁸ Departamento de Estado, "Report of American Delegates to the Preparatory Committee of Experts on the World Monetary and Economic Conference", p. 7, citado en Raymond Moley, *The First New Deal* (Nueva York: 1966), p. 39.

Los intereses agrícolas también tenían interés en aliviar las deudas de Europa, ya que cuanto más tuviera que pagar por el servicio de la deuda, menos dólares podría conseguir para comprar la producción agrícola estadounidense. Sin embargo, señala Raymond Moley, asesor de Roosevelt en la cuestión de la deuda, "los pagos de la deuda son relativamente poco importantes en comparación con los intereses de las deudas privadas (bonos extranjeros, etc.) y los pagos de papel bancario a corto plazo, de los cuales ochocientos millones (aproximadamente) están en Nueva York."³⁹ La cuestión de la primacía del capital financiero intergubernamental o privado era, pues, determinante. Uno u otro tenía que ceder.

La cuestión era si serían las deudas intergubernamentales o los préstamos privados los que saldrían perjudicados. Hoover y su gabinete republicano, favorables a los acreedores privados, estaban dispuestos a que el gobierno renunciara a sus reclamaciones sobre Europa. Roosevelt y sus nacionalistas económicos antepusieron el interés del sector público al de los acreedores privados. Para Moley y Rex Tugwell, dos de los principales miembros del Brains Trust de Roosevelt, esa era la esencia de la filosofía política del New Deal. Tugwell señaló que una de las razones por las que los banqueros del Este estaban a favor de la cancelación o al menos de una importante reducción de la deuda era que ayudaría a reactivar su propio negocio de préstamos internacionales. Esa era la esencia de su posición internacionalista. A pesar de que "los países deudores eran capaces de pagar sus cuotas, los banqueros internacionales querían que las deudas de los gobiernos desaparecieran para ayudar a la reactivación de sus propios negocios en el extranjero."⁴⁰

78

La perspectiva de negociar un acuerdo sobre la deuda europea se vio truncada cuando Franklin Delano Roosevelt derrotó a Hoover por una amplia mayoría en las elecciones presidenciales celebradas el martes 8 de noviembre de 1932. Los demócratas también se hicieron con el Senado y la Cámara de Representantes, lo que dio a la Casa Blanca el control de la política. En la Convención Nacional Republicana celebrada en junio de 1932 no se había hecho mención alguna a la cuestión de la deuda de guerra, pero la Convención Demócrata formuló una plancha en la que se registraba la oposición a su

³⁹ Moley, *ibíd.*, p. 26, citando un memorándum que Berle preparó para él el 15 de noviembre, 1932, en preparación de la reunión entre Hoover y Roosevelt descrita en el capítulo siguiente.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 25 y ss., citando a Rexford Tugwell, *The Democratic Roosevelt* (Garden City: 1957), p. 256.

cancelación.

Estaba previsto que los pagos de la deuda de los aliados empezaran a vencer apenas dos días después de las elecciones, empezando por el pago inaplazable de Grecia, el 10 de noviembre, de 444.920 dólares. Grecia incumplió. Esto no era inesperado en vista de su solicitud de aplazamiento en junio. Más inquietante ese día fue el hecho de que "los embajadores británico y francés habían llamado al Secretario de Estado Henry L. Stimson para pedirle una revisión de toda la cuestión de las deudas y, a la espera de dicha revisión, un aplazamiento de los plazos que vencían el 15 de diciembre". Sus notas exigían "no sólo que se aplazaran los pagos de la deuda que vencían el 15 de diciembre, sino que revisáramos toda la situación de la deuda con las naciones deudoras." Stimson describió esta exigencia como una "bomba", pero instó a Hoover a adoptar una línea indulgente respecto a las deudas, con la esperanza de evitar la ruptura total con Gran Bretaña y otros deudores que provocaría el impago. De hecho, informa Moley, Stimson "no estaba contento con la determinación de Hoover de no cancelar las deudas sin una *contrapartida adecuada* ni con la negativa del Presidente a vincular las deudas con las reparaciones".⁴¹

Roosevelt, Moley y Tugwell adoptaron una posición mucho menos "internacionalista", reflejada en la queja de Moley de que la vida profesional de Stimson "había sido la de un abogado de Nueva York en estrecho contacto con la gran comunidad financiera y cultural internacional que se centraba en esa ciudad... se apoyaba mucho en el asesoramiento de Nueva York, especialmente de los socios de la compañía Morgan". De hecho, "las simpatías de Stimson por cualquier relación con la comunidad bancaria de Nueva York eran mayores que las de Hoover y [el secretario del Tesoro] Mills".⁴² Los partidarios de Roosevelt, especialmente de los estados de la plata, eran populistas de dinero blando que simpatizaban con los inflacionistas orientados a los deudores, ya que era el Oeste el que debía dinero a los banqueros de la Costa Este.

79

Así pues, los dirigentes estadounidenses se ocuparon en primer lugar de la economía nacional, sin prever el alcance de los problemas financieros mundiales ni comprender hasta qué punto la línea dura de la nación respecto a las deudas de guerra europeas daría un nuevo impulso que impulsaría al

⁴¹ *Ibidem*, pp. 22 y ss., 43 y ss., citando el Diario de Stimson en la Biblioteca de la Universidad de Yale.

⁴² *Ibid.*

continente hacia un nacionalismo y una autarquía renovados que culminarían en la Segunda Guerra Mundial.

El razonamiento de Estados Unidos no era ni diabólico ni incorrecto, dentro de lo que cabe. Pero no fue lo suficientemente lejos. Europa hizo todo lo que pudo para evitar el impago de la maraña de reparaciones y pagos de la deuda entre aliados en ausencia del permiso de Estados Unidos para suspender el pago. Este permiso no se concedió. Por lo tanto, Estados Unidos no dejó a Europa prácticamente otra alternativa que seguir políticas deflacionistas orientadas a los acreedores al principio, y políticas proteccionistas y nacionalistas tras la devaluación del dólar en 1933-34. En el plano interno, la economía estadounidense se adhirió a una filosofía económica mucho más populista y orientada a los deudores que la europea, pero en el plano internacional se mantuvo firme en su línea acreedora.

3. Estados Unidos desdeña el liderazgo mundial

No escatimaré esfuerzos para restablecer el comercio mundial mediante un reajuste económico internacional, pero la emergencia interna no puede esperar a ese logro.

Franklin Delano Roosevelt
Discurso de investidura, 4 de marzo de 1933

No es tarea de los líderes políticos adoptar políticas económicas basadas en principios generales que parezcan servir mejor al mundo en su conjunto. Los votantes esperan que los jefes de Estado persigan el interés nacional. Los líderes con visión de futuro pueden mirar a largo plazo en lugar de perseguir ventajas meramente transitorias, y la posición a largo plazo se ve sin duda favorecida por el crecimiento de la economía mundial. Pero los medios para lograr ese crecimiento deben reflejar una combinación de persecuciones calculadas del interés nacional, no su subordinación por parte de algunos a la ventaja de otras economías.

Ninguna nación ha demostrado ser más consciente de esta distinción entre el interés propio nacional y los ideales cosmopolitas que Estados Unidos. Esto se debe en parte al poder de veto del Congreso sobre las políticas internacionales. Ya es bastante difícil para el Poder Ejecutivo movilizar la política estadounidense incluso a nivel nacional, respondiendo como responde ante congresistas y senadores que representan sus intereses locales. Desde la Guerra de Secesión, los políticos han dejado de lado las políticas proteccionistas para perseguir los objetivos de una mayor apertura del comercio y los mercados, la estabilidad monetaria y las responsabilidades del liderazgo mundial sólo cuando estas políticas se han calculado para apoyar la propia prosperidad de Estados Unidos. Cuando la expansión económica interna ha exigido déficits presupuestarios federales, inflación monetaria, devaluación competitiva del dólar, proteccionismo agrícola, cuotas comerciales industriales y otros abandonos de los principios internacionalistas, Estados Unidos ha sido mucho más rápido que otras naciones industrializadas en adoptar políticas nacionalistas.

También es importante para entender las relaciones internacionales de

Estados Unidos el tamaño de su mercado interior. Tradicionalmente, la política económica estadounidense ha considerado este mercado como el principal motor del crecimiento económico, en lugar de depender de los mercados extranjeros para su mayor estímulo. Esta política de autosuficiencia era lo que John Hobson había instado a Europa como alternativa a sus intentos de monopolizar los mercados extranjeros mediante el colonialismo que contribuyó a provocar la Primera Guerra Mundial. En este sentido, el aislacionismo estadounidense contenía un elemento de idealismo e incluso de antimilitarismo, al menos tal como lo expresaba la teoría económica de la Escuela Americana. La Economía de la Abundancia del mentor de Rex Tugwell, Simon Patten, iba de la mano de su distinción entre interés privado e interés nacional.¹

81

Históricamente, los países europeos han tenido una mayor orientación internacional. Esto les ha llevado a formular sus políticas en términos de derechos económicos simétricos con el fin de proporcionar una base para que las naciones comercien, presten e inviertan voluntariamente entre sí con el fin de ampliar el mercado global. Sin duda, se ha reconocido que el libre comercio favorece a las naciones líderes, al igual que la libre circulación de capitales favorece a las potencias acreedoras. En conjunción con los excesos inflacionistas de los años 20, cargados de deuda. El desplazamiento del impulso económico mundial del comercio a las finanzas durante los años veinte y principios de los treinta, llevó a Francia, Gran Bretaña y otros países a considerar la estabilidad monetaria como una condición previa para el comercio estable y la prosperidad. El énfasis internacionalista de Europa se derivaba del hecho de que el comercio representaba una proporción mucho mayor de su renta nacional que la de Estados Unidos: entre el 20% y el 25%, frente a sólo el 3% o el 4% en el caso de Estados Unidos. Europa buscaba la estabilidad como condición previa para la reactivación comercial.

La resolución de la deuda interanual y de los problemas comerciales conexos no estaba en absoluto implícita, aunque así lo pareciera a los economistas. Había fuertes diferencias partidistas en Estados Unidos, que reflejaban diferencias tanto regionales como ideológicas sobre la posición que debía adoptar la nación. De hecho, la elección de Roosevelt significó un giro

¹ Véase Simon Patten, *Essays in Economic Theory*, ed. Rexford Tugwell (Nueva York: 1924). Rexford Tugwell (Nueva York: 1924). Para un análisis más general, véase mi estudio *Economics and Technology in 19th Century American Thought* (Nueva York: 1975).

de 180 grados en la política de Estados Unidos, que estaba a punto de llegar a un acuerdo económico con Europa que la mayoría de los economistas, y desde luego la mayoría de los europeos, consideraban inevitable. Para la Administración demócrata entrante, nada era inevitable, y mucho menos renunciar al poder acreedor de Estados Unidos sobre Gran Bretaña, Francia y el resto de Europa. Sin embargo, los asesores de Roosevelt no tardaron en conocer datos financieros que parecían hablar por sí solos: "Hasta el 15 de junio de 1931, habíamos recibido 750.000.000 \$ de principal y 1.900.000.000 \$ de intereses".²

Así pues, los intereses eran casi dos veces y media superiores a los pagos del principal. Europa parecía estar en una rueda de molino financiera a medida que se acumulaban sus deudas, impagadas y de hecho impagables sin acceso a los mercados estadounidenses y de otros lugares para desplazar las exportaciones estadounidenses, o una intrusión gubernamental a gran escala en las relaciones de propiedad mediante el embargo de las propiedades privadas europeas para pagar al Gobierno estadounidense. De hecho, a lo largo de los doce años de gobierno de Roosevelt, Estados Unidos se situó precisamente en esta posición "socialista" de instar a la nacionalización de las propiedades de las grandes corporaciones para entregarlas al Gobierno estadounidense. Sin duda, Estados Unidos pretendía vender estas empresas a compradores estadounidenses del sector privado. Pero el proceso financiero amenazaba con transformar las principales relaciones de propiedad del mundo, desplazando la propiedad de la economía deudora a la acreedora. Se trataba de un cambio estructural que Hoover y su gabinete no estaban dispuestos a iniciar.

82

Un indicio de la voluntad de Roosevelt de romper bruscamente con la visión tradicional del mundo se refleja en el comentario sarcástico de Moley de que "el colapso del sistema de economía internacional que, hasta ese momento, había prevalecido" difícilmente significaba el fin de la civilización.

Aquellos para quienes los ideales del patrón oro y del libre comercio eran las deidades gemelas de una ortodoxia inquebrantable —los banqueros internacionales, la mayoría de nuestros economistas y casi todos los licenciados de todas las universidades del Este que se habían sumergido en los campos de las relaciones exteriores o la economía—

² Citado en Raymond Moley, *The First New Deal* (Nueva York: 1966), p. 25.

se habían propuesto descubrir un remedio para ello. Se habían puesto de acuerdo sobre las reparaciones y las deudas de guerra. Si se cancelaban (estas deudas en particular entre todas las deudas, públicas y privadas) o se canjeaban por el desarme general europeo o la reanudación británica del patrón oro o lo que fuera, eliminaríamos la causa de nuestros problemas, habían anunciado. Y los argumentos que respaldaban esta fórmula en los Estados atlánticos —en los círculos académicos y presuntamente "intelectuales", en todo caso— eran tan pesados que resultaba poco respetable no aceptarlos. Sólo sus posibles incautos, la mayoría de los ciudadanos estadounidenses, se negaban obstinadamente a tragárselos.³

Roosevelt y Moley no tenían ninguna intención de dejarse engañar.

Aunque Roosevelt fue elegido presidente el 8 de noviembre de 1932, no tomaría posesión de su cargo hasta casi cuatro meses después, el 4 de marzo de 1933. Este interregno reflejaba uno de los rasgos distintivos del sistema político estadounidense, una supervivencia de una época en la que todavía no se había desarrollado el transporte rápido para trasladar a los nuevos cargos electos a Washington desde lugares tan lejanos como California. (Aunque el transporte aéreo se ha convertido en la norma hoy en día, el nuevo presidente sigue tardando casi dos meses en tomar posesión de su cargo tras ser elegido). Este interregno dejó a la Administración Hoover en la posición de ser un "pato cojo". No sólo los gobiernos europeos estaban preocupados por lo que el cambio de control del partido significaría para las actitudes de Estados Unidos hacia las deudas de la Primera Guerra Mundial, también lo estaba la Administración Hoover. Se avecinaba un interregno que amenazaba con interrumpir las negociaciones diplomáticas en curso. Los diplomáticos europeos y el propio Hoover querían saber hasta qué punto se trataba de meras poses públicas y cuáles eran realmente las intenciones de la administración entrante.

83

El problema era tan acuciante a la vista de los pagarés británicos y franceses del 10 de noviembre que dos días después, el sábado 12 de noviembre, Hoover

³ Raymond Moley, *After Seven Years* (Nueva York: 1939), p. 69. El siguiente análisis sigue las narraciones de Moley de 1939 y 1966, que son las principales fuentes sobre la deuda estadounidense y las negociaciones financieras con Europa para ese año. Véase también U.S. Department of State's *Foreign Relations of the United States, 1933*, y las memorias de Feis, Tugwell, Hoover y Hull.

envió un telegrama al presidente electo Roosevelt solicitando una reunión para discutir la cuestión de la deuda externa. La moratoria que el Congreso había acordado un año antes había expirado, y estaba previsto que los principales pagos vencieran el 15 de diciembre, encabezados por 95,5 millones de dólares de Gran Bretaña y 19,3 millones de Francia.

Roosevelt y sus asesores se sorprendieron al recibir el telegrama de Hoover, ya que tales reuniones conjuntas entre los presidentes saliente y entrante parecían no tener precedentes. Era evidente que Hoover quería comprometer a Roosevelt con un acuerdo sobre la deuda que los republicanos habían estado negociando fuera de la vista de los votantes. Roosevelt, por su parte, hizo todo lo que pudo para evitar que le cargaran con la responsabilidad del "problema del 15 de diciembre", es decir, el problema de qué hacer cuando Europa se abstuviera de pagar la reanudación programada de las deudas interaliadas. No podía negarse a reunirse con Hoover, pero no quería comprometerse a formar parte de la solución que Hoover parecía estar adoptando con respecto a Europa.

"Estábamos profundamente seguros de que las protestas extranjeras de incapacidad de pago eran en gran parte falsas", escribe Raymond Moley, a quien Roosevelt había invitado a la reunión con Hoover.⁴ "Incluso si no lo eran, no conocíamos ningún negocio para las deudas de guerra que pareciera aconsejable — tan aconsejable, al menos, como mantener vivas las deudas para recordar a nuestros deudores que les iba a resultar bastante difícil

⁴ * Los informes más extensos sobre los tumultuosos seis primeros meses de las negociaciones financieras de la administración Roosevelt con Europa han sido escritos por Raymond Moley: *After Seven Years* (1939), seguido de *The First New Deal* (1966), una elaborada segunda edición del primero, que tiene en cuenta las fuentes publicadas durante la generación intermedia y discute bajo una luz más filosófica la política cotidiana de cómo Estados Unidos manejó los problemas de la deuda entre los Aliados.

Raymond Moley, catedrático de Derecho Público de la Universidad de Columbia, fue nombrado subsecretario de Estado en calidad de asesor personal de Roosevelt. Entre sus funciones se incluían la gestión de "la deuda externa, la conferencia económica mundial, la supervisión de la oficina del asesor económico y otras funciones adicionales que el Presidente pudiera encomendarle en el ámbito general del gobierno exterior e interior" (Moley, *After Seven Years* (1939, pp. 81 y 116), y *The First New Deal* (1966, p. 60)). Como aislacionista, no quería trabajar a las órdenes del internacionalista Secretario de Estado Cordell Hull, un librecambista de Tennessee que renunció a lo que en realidad era un escaño vitalicio en el Senado para formar parte del gabinete de Roosevelt. Pero Roosevelt le eligió precisamente por su actitud de "al diablo con Europa" y le mantuvo independiente de Hull.

financiar otra guerra en este país."⁵ La postura de Moley, Tugwell y otros asesores marcó la pauta de la política estadounidense durante el resto de la década de 1930. Un tema constante era que el gobierno estadounidense no debía renunciar a sus reclamaciones sólo para que Europa pudiera utilizar el dinero para rearmarse. La idea era que si Europa dejaba de armarse, tendría dinero para pagar sus deudas. También podría conseguir el dinero si decidía requisar las propiedades privadas.

84

Lo que hace que estas actitudes estadounidenses resulten tan fascinantes hoy en día es que casi ningún europeo (con la excepción de Charles de Gaulle) planteó tales exigencias a Estados Unidos en la década de 1960, a pesar de que la mayoría de los europeos no estaban de acuerdo con sus actividades militares en el sudeste asiático y acumulaban dólares que consideraban inutilizables para comprar empresas industriales estadounidenses, incluso sus participaciones europeas. Todo lo contrario, como se describirá en capítulos posteriores; a pesar de que Estados Unidos pasó a una posición deudora frente a Europa, los inversores privados estadounidenses siguieron comprando empresas europeas. Este contraste entre los años treinta y los sesenta y setenta debe tenerse en cuenta al repasar la diplomacia estadounidense que condujo a la Segunda Guerra Mundial. Demuestra lo difícil que es obtener la aquiescencia internacional para un cambio en las estructuras financieras y de propiedad subyacentes.

Roosevelt se reúne con Hoover para discutir el problema de la deuda

Roosevelt era muy consciente del abismo ideológico entre él y Hoover cuando, el lunes 14 de noviembre, envió un telegrama aceptando la invitación de Hoover para una reunión "totalmente informal y personal" el 22 de noviembre. Pidió a Moley que le acompañara; a Hoover se unió el secretario del Tesoro, Ogden Mills, pero no Stimson.

Moley describe a Hoover sumergiéndose "en un largo recital sobre la cuestión de la deuda. Habló sin interrupción durante casi una hora... Antes de que terminara, estaba claro que estábamos en presencia de la persona mejor informada del país sobre la cuestión de la deuda. Su relato mostraba un dominio del detalle y una claridad de disposición que obligaban a la admiración". Empezó explicando que "nuestro gobierno se enfrenta ahora a

⁵ *Ibidem*, p. 70.

un problema mundial de gran importancia para esta nación". Aunque no estaba a favor de la revisión de la deuda en sí misma, "estaba dispuesto a negociar si, en compensación por algunos reajustes por nuestra parte, debíamos recibir beneficios en una expansión de los mercados para los productos de nuestro trabajo y nuestras granjas."⁶ La pregunta era: ¿qué concesiones comerciales tenían que hacer realmente los países extranjeros a Estados Unidos?

El equipo de Roosevelt se quejó de que Gran Bretaña no había incluido en su presupuesto una provisión para el pago de la deuda. ¿Por qué la Administración Hoover no había hecho ningún intento de plantear la cuestión? Los acuerdos sobre la deuda estipulaban "que las cuestiones relativas al ajuste de la deuda debían plantearse noventa días antes del vencimiento del pago", pero este plazo había pasado, ya que Gran Bretaña y Francia no habían enviado notas al Departamento de Estado hasta el 10 de noviembre. ¿Hoover había prometido a estos países que, si era reelegido, presionaría al Congreso para que condonara la deuda? En caso afirmativo, ¿cómo había planeado conseguir que el Congreso aprobara tal acuerdo? "Por último —y éste era el núcleo de nuestras dudas y recelos— nos preguntábamos si era cierto el rumor de que el Presidente había prometido a [el primer ministro francés] Laval o a [el primer ministro] MacDonald, cuando estos caballeros le visitaron, que intentaría conseguir un reajuste completo de la situación de la deuda. Hombres cercanos a Laval hicieron abiertamente esta afirmación... los británicos parecían creerlo. (Más tarde, tres de los más altos funcionarios británicos me dijeron rotundamente que tal había sido el contenido de las conversaciones del presidente Hoover)".⁷ ¿Qué acuerdos no se habían hecho públicos?

85

Al exponer los puntos en común entre sus puntos de vista y los de Roosevelt, Hoover describió las deudas interaliadas como obligaciones comerciales normales, no como deudas políticas. Pero la mejor forma en que Estados Unidos podía negociarlas era, de hecho, política, país por país (es decir, dividir y conquistar), tratando a cada país individualmente y negociando concesiones comerciales u otros beneficios a cambio de renunciar al dominio

⁶ Moley, *After Seven Years*, pp. 71 y 73. Para una versión posterior de este episodio, véase Moley, *The First New Deal*, pp. 23-33.

⁷ Moley, *After Seven Years*, pp. 71 y ss. Véase también *The First New Deal*, p. 26. En el Apéndice A de *The First New Deal* se reproduce una lista de las preguntas que Roosevelt anotó en fichas para discutir con Hoover: .

de la deuda. Hoover incluso aceptó que las deudas de los Aliados no estuvieran relacionadas con las reparaciones recibidas de Alemania, un vínculo que habría liberado a los Aliados de pagar a Estados Unidos una vez que Alemania hubiera dejado de pagarles. Estados Unidos no había desempeñado ningún papel en la fijación de las reparaciones, sino que había entrado en escena simplemente como acreedor de armas y proveedor de ayuda de posguerra. Por otra parte, señaló Hoover, el hecho era que los deudores sencillamente no podían hacer frente al pago previsto para el 15 de diciembre. Gran Bretaña sólo disponía de 78 millones de dólares. Si lanzaba más libras esterlinas al mercado para comprar dólares, la libra bajaría, forzando la subida del dólar y, con ella, de los precios de exportación de Estados Unidos en relación con los de los productores de la Commonwealth.

Entonces, describe Moley, "el Sr. Hoover pasó a una de esas generalizaciones plausibles en las que caía con tanta frecuencia. La cancelación *o el* impago, dijo, sacudirían el crédito internacional. Y eso provocaría escalofríos económicos en todo el país".⁸ Así, "aunque tanto *la cancelación* como el impago debían evitarse a toda costa, no podíamos insistir en el pago sin extender alguna esperanza de revisión o reexamen, a menos que quisiéramos forzar a las naciones europeas a establecer un frente unido contra nosotros en cuestiones económicas. El precio de esta política serían 'graves repercusiones' tanto aquí como en el extranjero". Por lo tanto, Hoover quería reactivar la Comisión de la Deuda convocada en Lausana el verano anterior, para la que su administración se había estado preparando.

86

Roosevelt rechazó la insistencia de Hoover en restablecer la normalidad financiera. En su opinión, era la normalidad la que había provocado la depresión, que era el resultado de problemas estructurales como el poder monopolístico, especialmente la concentración del poder financiero. La solución de Roosevelt era regular las empresas, mientras que Hoover daba por sentada la estructura reguladora política, jurídica y pública. Y Hoover difícilmente era receptivo a la intención de Roosevelt de utilizar la regulación pública para trasladar el poder a manos de las agencias gubernamentales y, de paso, a manos del Poder Ejecutivo. Pero precisamente porque Roosevelt consideraba que las economías estaban controladas por sus gobiernos, restó importancia al papel de las relaciones exteriores, incluso para las economías europeas más abiertas y dependientes del comercio. Sencillamente, Roosevelt

⁸ *Ibidem*, p. 74.

y el Congreso consideraban que las deudas internacionales eran una consideración marginal en comparación con la planificación nacional.

Hoover informa que concluyó la reunión invitando a Roosevelt a unirse a él en la convocatoria de "una reunión con los líderes del Congreso de ambos partidos, que yo convocaría para el día siguiente en la Casa Blanca, donde instaríamos conjuntamente a la reactivación de una Comisión de Deuda de Guerra. Esto mostraría de inmediato nuestro frente unido en el campo exterior".⁹ De hecho, reconocía que sin el apoyo de Roosevelt no podría conseguir la aprobación del Congreso necesaria para cerrar el asunto de la deuda. Por lo tanto, invitó a Roosevelt a unirse a él en el nombramiento de una comisión gubernamental bipartidista para negociar con Europa.

Esto era justo lo que Roosevelt no quería. Dijo que no podía ser parte en la renuncia a los pagos del 15 de diciembre, aunque concedió que si éstos se hacían como muestra de buena fe, estaría de acuerdo en discutir futuros ajustes "a través de la acción del Ejecutivo" en el momento en que su propia administración tomara posesión. El problema era complejo y se necesitaría mucho tiempo para llegar a un acuerdo, el tipo de dilación que la gente utiliza cuando no está dispuesta a dejar que un asunto llegue a un punto crítico. "Hoover y Mills estaban visiblemente molestos", informa Moley. "Esperaban que Roosevelt se mostrara receptivo a las conclusiones generales de Hoover sobre la terrible urgencia del problema. Esperaban que aceptara la propuesta de la Comisión de la Deuda". El ambiente se volvió tenso a medida que su actitud hacia Moley pasaba del desprecio "a la fría ira a medida que pasaba la tarde."¹⁰ No podían entender la negativa de Roosevelt a ver lo que para ellos era obvio respecto al problema de la deuda, que Estados Unidos difícilmente podía esperar restaurar el comercio mientras el sistema financiero internacional siguiera trastornado por deudas muy superiores a la capacidad de pago de los países. La prensa fue informada de que Roosevelt había aceptado "la idea de continuar la negociación diplomática sobre la revisión de la deuda", pero no "la propuesta de Hoover de reactivar la Comisión de la Deuda". Los periódicos de la Costa Este denunciaron su rechazo al internacionalismo de Hoover como si "no supiera muy bien de qué iba la reunión con Hoover." Gran parte de la culpa recayó en Moley, a quien Roosevelt había elegido precisamente por su rechazo de los principios

⁹ *The Memoirs of Herbert Hoover*, Vol. III (Nueva York: 1952), p. 179, citado en Moley, *The First New Deal*, p. 28.

¹⁰ Moley, *Después de siete años*, pp. 76 y ss.

internacionalistas. De hecho, seis años después, incluso cuando estallaba la guerra, Moley seguía creyendo que la negativa a aceptar la propuesta de Hoover "fue el primer paso espectacular que dio Roosevelt para diferenciar su política exterior de la de los internacionalistas... Fue una advertencia de que el New Deal rechazaba el punto de vista de quienes nos harían partícipes de una alianza política y económica con Inglaterra y Francia, vigilando el mundo, manteniendo el *statu quo* internacional y tratando de imponer la paz mediante amenazas de guerra".¹¹

87

Al no haber conseguido el apoyo de Roosevelt, Hoover se sintió obligado a rechazar las peticiones europeas de que se aplazaran los pagos de su deuda. El 23 de noviembre, al día siguiente de reunirse con Roosevelt, Stimson respondió a las notas francesas y alemanas del 10 de noviembre, explicando que sólo el Congreso, y no el Presidente, tenía autoridad para suspender los pagos del 15 de diciembre, y que "las reparaciones son exclusivamente una cuestión europea en la que Estados Unidos no está implicado". Las notas recordaban a los aliados europeos que sus deudas "deben ser tratadas como totalmente separadas de las reclamaciones de reparaciones derivadas de la guerra."

Como resumió la situación el Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos, "en Gran Bretaña, Yugoslavia, Finlandia, Grecia y otras naciones deudoras se ha producido un aumento adicional como consecuencia de la depreciación de la moneda. Con la libra esterlina a la par, el Tesoro británico necesitaba 20.000.000 de libras para comprar los dólares necesarios para pagar el principal y los intereses que vencían en diciembre de 1932. Con la libra esterlina a 3,22 dólares, necesitó casi 30.000.000 de libras".¹² En libras esterlinas, la deuda de Gran Bretaña con Estados Unidos aumentó a medida que lanzaba libras esterlinas a los mercados de divisas a cambio de dólares, forzando a la baja el valor de su moneda. El efecto fue hacer de la transferencia de la deuda británica una función infinita, como lo había sido la de Alemania una década antes.

A estos argumentos, los diplomáticos estadounidenses respondieron fríamente que si los países deudores redujeran sus gastos en armamento, tendrían mucho más dinero para cumplir con sus obligaciones internacionales. Los deudores respondieron que no podían tomar medidas

¹¹ *Ibidem*, pp. 78 y ss.

¹² *The United States in World Affairs: 1932* (Nueva York: 1933), p. 189

para estabilizar sus monedas hasta que sus deudas de guerra se hubieran reducido a niveles viables. El 1 de diciembre, una semana después de recibir la respuesta de Stimson, Gran Bretaña informó a los funcionarios estadounidenses que deploraba su exigencia de ser pagados en su totalidad, y "y concluyó con la velada amenaza de que si se reanudaban los pagos de la deuda de guerra el Reino Unido tendría que fortalecer su posición cambiaria a través de medidas que restringieran aún más las compras británicas de bienes estadounidenses."¹³ El efecto de esta advertencia fue muy parecido al de los países del Tercer Mundo que argumentan hoy que si Estados Unidos insiste en el pago de los préstamos en dólares, debe abrir sus mercados agrícolas, textiles y siderúrgicos a los países deudores y dejar que éstos protejan sus mercados de los proveedores estadounidenses.

88

El 11 de diciembre, una nota de seguimiento de Gran Bretaña decía que realizaría el pago programado que vencía el 15 de diciembre, pero que lo consideraría "como un pago de capital que debería tenerse en cuenta en cualquier acuerdo final". Stimson respondió que Estados Unidos no podía aceptar condiciones impuestas fuera del acuerdo de pago original. Gran Bretaña pagó de todos modos, pero insistió en su derecho a plantear en una futura conferencia la idea de considerar el pago de su deuda como una reducción del principal. Esto habría convertido la deuda en una obligación sin intereses. Esto es lo que hacen tradicionalmente los amigos entre sí, así que la idea no estaba fuera de lugar desde el punto de vista antropológico. Pero de lo que se trataba era de política de poder, no de amistad.

Francia incumple y Gran Bretaña sólo paga una cantidad simbólica

Gran Bretaña pagó íntegramente el 15 de diciembre, pero Francia no lo hizo, alegando que la suspensión de su pago era "la consecuencia normal, equitativa y necesaria" de la Moratoria Hoover. Lo que enfureció a los funcionarios estadounidenses fue que, a diferencia de Gran Bretaña, Francia disponía del dinero y podía haber pagado en su opinión, pero decidió no hacerlo por una cuestión de política. Gran Bretaña nunca había planteado la cuestión de la deuda de forma tan categórica. Había pedido amablemente, sombrero en mano, la condonación de la deuda, no había insistido en ello imperiosamente como si fuera una cuestión de sentido común evidente. La Cámara de

¹³ Moley, *Después de siete años*, p. 84s.

Diputados "autorizó el pago sólo si Estados Unidos se unía a una conferencia internacional destinada a ajustar todas las obligaciones internacionales."¹⁴ Gran Bretaña, con su "buen comportamiento" que tanto había agradado a los americanos, ejemplificaba precisamente lo que los franceses querían evitar. Sin embargo, el primer ministro Herriot pagó un precio muy alto al caer su gobierno cuando no logró persuadir a la Cámara de Diputados para que siguiera el rumbo británico. Se estaba dando un paso más en el camino hacia la Segunda Guerra Mundial.

El 16 de diciembre, Moley y Tugwell recibieron el Informe WilliamsDay que se había preparado para el seguimiento que Hoover pretendía dar a Lausana. Moley se sintió "alarmado" al ver que adoptaba justo la postura contraria a la prioridad que Roosevelt y el Congreso querían dar al mercado nacional. Indicaba que de las reuniones de expertos iba a salir un programa internacionalista: un programa para el retorno a un patrón oro internacional, para la fuerte condonación de la deuda internacional y para medidas de "cooperación" internacional totalmente incompatibles con la inauguración del programa nacional del New Deal".¹⁵ Roosevelt creía que la recuperación interna debía tener prioridad sobre las preocupaciones internacionales. No era una reactivación del comercio exterior lo que curaría la depresión, sino la reestructuración económica interna, la reestructuración que el New Deal prometía llevar a cabo.

89

A Moley le dio "náuseas" oír desde Ginebra que "el profesor Williams había dicho que él personalmente creía que un acuerdo sobre la deuda era la principal contribución que Estados Unidos podía hacer a la Conferencia". Esta actitud le hizo temer que Europa consiguiera embaucar a Estados Unidos en cualquier reunión internacional de este tipo. "Cuanto más considerábamos lo que podría resultar de la Conferencia, de hecho, menos importancia parecía tener para Estados Unidos". Porque la agenda de la Conferencia "no ofrecía ninguna perspectiva real de beneficios sustanciales para este país". ¿Por qué, entonces, molestarse en absoluto con ella? ¿Por qué no exigir simplemente que se siguiera pagando? "En el invierno de 1932-33 nuestro problema era hacerles entender claramente que veíamos lo que pasaba y que nos negábamos a ser superados. Y nuestra tarea inmediata era resistir los esfuerzos de sus simpatizantes en este país para persuadirnos de que había una relación

¹⁴ *Ibidem*, p. 85, y *The First New Deal*, p. 38.

¹⁵ *Ibidem*, p. 86; véase también *The First New Deal*, p. 39.

inseparable entre las deudas, la recuperación económica mundial y el desarme."¹⁶

El 17 de diciembre, Hoover envió un largo telegrama a Roosevelt señalando "que las deudas no podían disociarse de los demás problemas que se presentarían ante la Conferencia Económica, y que ésta debía reunirse lo antes posible". Retomando los argumentos que había expuesto en su reunión de noviembre, instó una vez más a Roosevelt a que se uniera a él para seleccionar una delegación que avanzara en la reducción del nivel de deuda intergubernamental.¹⁷

Pero Roosevelt no estaba de acuerdo, así que dos días más tarde, el 19 de diciembre, Hoover se vio obligado a anunciar en un mensaje especial al Congreso que el gobierno se había negado a conceder a Europa los aplazamientos solicitados, "ya que consideramos que tal acción equivaldría en la práctica a la ruptura de la integridad de los acuerdos; impondría el abandono de las políticas nacionales de tratar estas obligaciones por separado con cada nación; crearía una situación en la que las deudas se considerarían una contrapartida de las reparaciones e indemnizaciones alemanas y, por lo tanto, no sólo destruiría su carácter y obligación individuales, sino que se convertiría en una transferencia efectiva de las reparaciones alemanas al contribuyente estadounidense; no supondría ningún alivio para la situación mundial sin tener en cuenta las fuerzas destructivas que militan contra la recuperación económica; no sería un llamamiento adecuado al pueblo estadounidense para que hiciera más sacrificios a menos que hubiera compensaciones definitivas."¹⁸

90

Roosevelt respondió al mensaje de Hoover ese mismo día, reiterando que "consideraba que las tres cuestiones del desarme, las deudas y las relaciones económicas requerían un tratamiento selectivo", y que no había razón para sumergir la Conferencia Económica "en conversaciones relativas al desarme o las deudas. Había una 'relación, pero no una identidad'". En palabras de Moley, los británicos "querían establecer, si era posible, la teoría de que a menos que se resolvieran las deudas no habría posibilidad de acuerdo sobre otras cuestiones económicas. Pero podíamos aceptar este intento natural de los británicos de superarnos sin caer en él. ¿Y qué se ganaba precipitándose a una conferencia con gente que había defendido la esencia de las propuestas

¹⁶ *Ibidem*, pp. 95, 87 y ss.

¹⁷ Moley, *The First New Deal*, pp. 39 y ss. Véase Hoover, *Memorias*, vol. III, pp. 185 y ss.

¹⁸ Citado en *The United States in World Affairs: 1932*, pp. 177, 172.

británicas incluso antes de que los británicos las hubieran hecho?". Todas las negociaciones deberían quedar en suspenso hasta después del 4 de marzo, cuando se pusiera en marcha un Congreso fuertemente demócrata, inmune a semejante anglofilia internacionalista.¹⁹

Hoover reconoció que los asuntos avanzaban en Europa sin tener en cuenta el calendario político de Estados Unidos, y el 20 de diciembre sugirió que Roosevelt eligiera como asesor a alguien entendido en asuntos internacionales, como Owen Young, el coronel House o, presumiblemente, casi cualquier otra persona que no fuera Moley. Roosevelt concedió que "los británicos probablemente tenían derecho a una consideración especial porque habíamos sido menos indulgentes con ellos que con cualquiera de nuestros otros deudores en la liquidación de la deuda". Pero insistió en que cualquier negociación sobre la deuda tendría que ser llevada a cabo por funcionarios nombrados por él mismo, después del 4 de marzo. Y en cuanto a la Conferencia Económica, el tema de las deudas no debía sacarse a colación, ya que era un molesto tema secundario. Los acreedores nunca quieren oír hablar de por qué los deudores no pueden pagar, después de todo, prefieren centrarse únicamente en la deuda que se debe. En cualquier caso, la principal preocupación de Roosevelt era la economía de Estados Unidos, y decidió que no eran necesarias más reuniones con Hoover, Stimson u otros en relación con la cuestión de la deuda antes de su toma de posesión en marzo.

Liderados por el socio de Morgan Russell Leffingwell, los internacionalistas intentaron ascender a Norman Davis, un demócrata del Departamento de Estado, a un puesto de influencia. Moley "estaba seguro de que quería quitarse de en medio las deudas para facilitar la reactivación de los préstamos privados a Europa". Su destino quedó sellado cuando Roosevelt le permitió acompañar a Moley y Tugwell el 20 de enero para reunirse en el Departamento de Estado con Stimson para redactar una respuesta a los británicos sobre el orden del día de la Conferencia Económica prevista en Londres para el verano. Después de que Davis se alineara con la posición de Stimson, Roosevelt optó en adelante por prescindir de su consejo.

91

En cuanto a las perspectivas de negociar un *quid pro quo* con Europa en la reunión del 20 de enero, Tugwell repitió el argumento de Roosevelt de que la recuperación económica de Estados Unidos no necesitaba realmente concesiones arancelarias de Gran Bretaña o Francia. Lo que se necesitaba era

¹⁹ Moley, *Después de siete años*, p. 96.

una reactivación de la confianza interna. Admitir que no se podían pagar las reparaciones alemanas abriría la puerta a que los Aliados alegaran que eso les privaría del dinero para pagar sus deudas de la Primera Guerra Mundial. A cambio, exigirían a Estados Unidos concesiones en sus propias deudas, de modo que el servicio de la deuda se ajustara a su capacidad de pago. (De hecho, el diario de Stimson de ese día revela que en una charla con Owen Young en Nueva York, Gran Bretaña esperaba "una solución independiente de la cuestión de la deuda sin ninguna concesión a cambio").

La ceguera deliberada en cuanto a la dinámica financiera en juego fue, por tanto, la postura dictada por el propio interés de Estados Unidos, es decir, el interés de su gobierno como acreedor, que los intereses bancarios del Este habían llegado a comprender que era antitético a sus propias ambiciones privadas. Tugwell y Moley se negaron a autorizar una declaración en la que se reconociera que Estados Unidos abordaría el problema de la deuda en la conferencia de Londres. También insistieron en que la respuesta de Stimson a la nota británica tendría que rechazar la idea de que las concesiones sobre la cuestión de la deuda podrían constituir la base para la estabilización de la moneda. Los principales periódicos internacionalistas estadounidenses podían estar de acuerdo con la opinión pública europea de no pagar las deudas de guerra, pero el Congreso no iba a dejar que Europa se librara. Por otro lado, las cuestiones arancelarias y comerciales que afectaban a los intereses locales que preocupaban a los votantes y congresistas podrían tratarse en una conferencia internacional. Los asesores de Roosevelt querían limitar la agenda a este único ámbito.

Enfadado, Stimson acusó a Tugwell de "intentar echar abajo todo por lo que he estado trabajando durante todo mi mandato", y dijo que "dejaría un memorándum en los archivos del Departamento de Estado registrando su maduro juicio de que otro curso habría sido preferible".²⁰ Moley deja constancia de que le importaba un bledo. El ala liberal internacionalista de los demócratas fue relegada a un segundo plano político. La posición de Hull como Secretario de Estado sirvió como poco más que coloración protectora para los New Dealers.

El 24 de enero, tras ser informado de la estancada reunión del Departamento de Estado, el Canciller de Hacienda Neville Chamberlain pronunció un discurso en el que adoptó "la postura de que la liquidación de la

²⁰ *Ibidem*, pp. 97-100, y *The First New Deal*, pp. 52 y ss., citando a Tugwell, *Notes from a New Deal Diary*, pp. 71 y ss.

deuda con Estados Unidos debe ser pequeña y definitiva". Esta vez Gran Bretaña no buscó un *quid pro quo*.

Estaba claro que se avecinaba un enfrentamiento, y el equipo de Roosevelt, por su parte, no pensaba ceder ni un ápice.

92

Cuando el embajador británico Ronald Lindsay fue llamado a Londres para una consulta, Roosevelt sugirió a Stimson que podría aclarar las cosas si Sir Ronald venía primero a hablar con él a Warm Springs, donde estaba descansando. El 28 de enero, Lindsay llegó y fue invitado a una discusión en la que se expuso la lógica estadounidense de que Europa podía pagar si recortaba su gasto militar, y que en cualquier caso "los ciudadanos tanto de Inglaterra como de Francia poseían grandes cantidades de valores y otras propiedades en este país que podrían haber sido utilizadas, dentro de unos límites, para hacer la transferencia".²¹ Como se verá en el próximo capítulo, los diplomáticos estadounidenses seguían insistiendo en este último punto en 1940-41, cuando negociaban el Lend-Lease y el apoyo estadounidense a Gran Bretaña y al resto de Europa contra la agresión nazi que, en última instancia, arrastró a la nación a la Segunda Guerra Mundial.

Moley rechazó bruscamente el hecho de que vender libras esterlinas en el mercado de divisas para comprar dólares con los que pagar deudas extranjeras fuera una cuestión muy distinta a la de comprar armas a cambio de moneda nacional. En el primer caso, el tipo de cambio de la libra esterlina caería, pero esta sería la respuesta al gasto nacional en armamento sólo si el 100% se destinara a comprar productos extranjeros, algo poco probable dado el desempleo a gran escala de Gran Bretaña. Este Problema de la Transferencia había sido el punto básico que Keynes había planteado en la década de 1920, pero ni Moley ni el Presidente estaban bien versados en teoría económica. "Dudo que Roosevelt o yo hubiéramos podido aprobar un examen como el que se exige a los estudiantes universitarios de economía elemental", recuerda. "A ambos nos aburrían y confundían los largos y eruditos memorandos con los que tanta gente nos había inundado a lo largo del año transcurrido desde que comenzó la campaña en 1932". Quizá "la limitación de nuestros conocimientos económicos era una ventaja", pues al menos no habían sido adoctrinados por la ortodoxia internacionalista "de que las cosas se arreglarían automáticamente por sí solas a muy corto plazo." El problema de la política republicana era que "el asesoramiento solicitado por Stimson y

²¹ Moley, *Después de siete años*, pp. 104 y ss.

Mills procedía en su mayor parte de la comunidad bancaria de Nueva York y... estos caballeros no sólo ignoraban groseramente las causas y los efectos en la agricultura y la industria, sino que en la crisis no pudieron poner remedio a sus propias negligencias."²²

Moley reconocía que "los pagos futuros de las deudas serían pequeños y distantes entre sí", pero no obstante creía que "debían permanecer en los libros. Mientras estuvieran vivas, su presencia sería una advertencia, por leve que fuera, de que los deudores europeos no debían considerar a Estados Unidos como una fuente de nueva ayuda." Más tarde trató de justificar sus acciones en 1933 describiendo Lausana como "un Munich menor", ya que "el recorte de las reparaciones alemanas había sido nada menos que una invitación a los alemanes, que veían a Francia e Inglaterra como 'tigres de papel', a dedicarse al rearme en previsión de otra guerra." A lo que siguió que "Hacer lo que Tugwell llamó 'el gran gesto' de reducir o cancelar las deudas parecería irónico para la gente del país, que estaban ellos mismos muy agobiados por el endeudamiento privado — granjeros empobrecidos y cargados de hipotecas, pequeñas empresas que apenas podían pedir prestado a los bancos lo suficiente para mantenerse vivas, grandes empresas deprimidas por falta de clientes. Que un candidato presidencial que había planeado tan seriamente atacar el problema de la deuda en el frente interno hiciera concesiones internacionales después de las elecciones se resentiría".²³ No se tuvo en cuenta el reconocimiento de que las economías extranjeras no podían pagar sus deudas internacionales más de lo que los agricultores, consumidores y empresas estadounidenses podían pagar sus deudas internas.

93

Los delegados europeos esperaban que los Aliados, los alemanes y los estadounidenses pudieran resolver entre ellos lo que había quedado sin resolver en Lausana. En vísperas de la toma de posesión de Roosevelt, Gran Bretaña presentó un memorándum de siete puntos sobre la "Política británica en materia de problemas económicos".²⁴ "La depresión no puede remediarse eficazmente mediante una acción aislada", afirmaba, con la esperanza de alejar el aislacionismo estadounidense. Por lo tanto, las soluciones deben buscarse a través de una "acción internacional en un frente muy amplio", para lo cual la

²² Moley, *The First New Deal*, p. 224.

²³ *Ibidem*, p. 58.

²⁴ "British Policy on Economic Problems", en *Foreign Relations of the United States, 1933*, I, pp. 465-71. El siguiente resumen se basa principalmente en Moley, *The First New Deal*, p. 412.

Comisión Preparatoria de Expertos establecida en Lausana proporcionó una base útil para el debate.

En consonancia con las ideas del propio Roosevelt, el primer objetivo de la nota respaldaba "un aumento del nivel general de precios, especialmente de los productos agrícolas". También respaldaba una política monetaria coordinada tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos "para asegurar la provisión de dinero barato y abundante a corto plazo." La implicación era que los países deudores debían liberarse de tener que pagar sus deudas a Estados Unidos, y mantener sus tipos de interés altos para atraer préstamos extranjeros que proporcionasen los dólares para realizar estos pagos.

Un tercer objetivo era la estabilización de la moneda, algo que no podía hacerse sin aliviar la carga de la deuda, ya que el principal factor desestabilizador de las monedas era el servicio de la deuda. Y sólo un alivio de este servicio de la deuda promovería el cuarto objetivo respaldado por la nota británica: la abolición de los controles de cambio que amenazaban con restringir el comercio mundial. Un quinto objetivo relacionado era relajar las barreras comerciales, como las cuotas, así como un acuerdo general para reducir los aranceles. Esto iba en contra del proteccionismo agrícola defendido por los intereses agrarios estadounidenses y que pronto se convirtió en ley mediante la Ley de Ajuste Agrícola del New Deal de 1933.

Las esperanzas de los senadores occidentales de EE.UU. en el bimetalismo —es decir, la inclusión de la plata junto con el oro en las reservas de los bancos centrales mundiales— fueron descartadas por ser "imposibles de adoptar", un veredicto al que también había llegado la Comisión Preparatoria. El problema de los bajos precios de la plata se resolvería "no mediante una subida del precio de la plata como tal", sino a través de "una subida del nivel general de los precios de las materias primas, que elevaría al mismo tiempo el valor de la plata".

94

Por último, los británicos enumeraron su objetivo más importante: La garantía por parte de Estados Unidos de que la cuestión de la deuda se resolvería pronto en una conferencia internacional. "La existencia de estas deudas constituye, como ha dicho la Comisión Preparatoria, una barrera insuperable para la reconstrucción económica y financiera, y no hay ninguna perspectiva de que la Conferencia Económica Mundial avance si esta barrera no puede ser eliminada."

Este programa británico estaba a punto de ser contrarrestado por el New Deal de Roosevelt. En efecto, su programa respaldaba niveles de precios más

altos y tipos de interés más bajos. Pero en lo que se refería a la estabilización de la moneda, Roosevelt estaba a punto de sacar a Estados Unidos del oro, mientras que su programa agrícola y las políticas relacionadas requerirían cuotas comerciales proteccionistas. En cuanto a la liquidación de las deudas de guerra, Roosevelt no estaba preparado ni siquiera para empezar a discutir una resolución de este problema.

MacDonald y Herriot visitan Washington

Tras tomar posesión de su cargo el 4 de marzo de 1933, sólo cinco semanas después de que Hitler se convirtiera en Canciller de Alemania, el Presidente Roosevelt declaró un día festivo para los bancos, derogó la prohibición, proporcionó ayuda al desempleo y aprobó ayudas a los precios agrícolas. Esto último presuponía cuotas de importación para los cultivos cuyos precios se apoyaban. El 17 de abril, el senador Elmer Thomas, de Oklahoma, añadió una enmienda que autorizaba al Presidente a emitir billetes verdes, fijar la relación entre el valor de la plata y el del oro y disponer la acuñación gratuita de monedas de plata, y fijar el peso del dólar de oro mediante proclamación. Tres días después, el 20 de abril, Roosevelt desvinculó el dólar del oro para que encontrara su propio nivel. Su objetivo era reflotar los precios según la teoría del profesor de economía de Cornell George F. Warren, según la cual los precios internos subirían en proporción a la depreciación del dólar frente al oro. El aumento de los precios aliviaría la depresión al facilitar a los agricultores, los trabajadores y las empresas el pago de sus deudas. Tanto la Cámara de Representantes como el Senado respaldaron las políticas inflacionistas consideradas necesarias para reducir la carga de la deuda y acelerar la recuperación económica.

La depreciación del dólar tuvo el efecto secundario de aumentar la competitividad de las exportaciones estadounidenses frente a Europa, anulando gran parte de la ventaja comercial que Gran Bretaña había obtenido al abandonar el oro el año anterior y agravando en general la situación de la balanza de pagos europea, ya de por sí muy endeudada.

95

Pero para Estados Unidos, escribió Walter Lippman, "las políticas nacionales estaban destinadas a prevalecer. En un conflicto así siempre prevalecen en cualquier nación poderosa". El problema básico de esa política era que "a pesar de la concepción subyacente de la AAA [Ley de Ajuste Agrícola] y de la NRA [Ley de Recuperación Nacional], según la cual la

competencia en el mercado nacional debe ser limitada y controlada, la Administración seguía abogando por un comercio más libre en el mundo".²⁵ El supuesto erróneo era que los países extranjeros podían abrir sus mercados ante los crecientes superávits de pagos de Estados Unidos y seguir pagando sus deudas de guerra denominadas en dólares.

Gran Bretaña empezó a prepararse para lo peor. En mayo negoció preferencias comerciales con Argentina, ampliando el sistema de Preferencia Imperial cuyos cimientos se habían sentado en Ottawa un año antes. Roosevelt aprobó un aumento de los aranceles estadounidenses sobre el algodón, y las guerras comerciales de los años treinta empezaron a cobrar impulso.

Con la esperanza de que el conflicto pudiera resolverse sin ruptura, el Primer Ministro británico, Ramsay MacDonald, planeó visitar Washington para buscar el compromiso de Estados Unidos con la Conferencia Económica de Londres. Su Gabinete le advirtió que no realizara el viaje "sin una garantía previa por nuestra parte de que podría aplazarse el pago de la deuda del 15 de junio". De lo contrario, se temía, se sentiría avergonzado por un fracaso en lo que se había convertido en la principal preocupación económica de Gran Bretaña. Estados Unidos se negó a proporcionar tal compromiso por adelantado, pero MacDonald acudió de todos modos, acompañado por Sir Frederick Leith-Ross, Consejero Económico Principal del Gobierno de Su Majestad, y Sir Robert Vansittart, Subsecretario Permanente de Estado para Asuntos Exteriores.²⁶

Roosevelt invitó a la reunión al ex Primer Ministro Herriot en reconocimiento por haber arriesgado su carrera política intentando que Francia pagara el plazo de la deuda de diciembre. Herriot estuvo flanqueado por el consejero económico Charles Rist y Jean J. Bizot, consejero del Tesoro francés, así como por Robert Coulondre, del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, y Paul Elbel, del Ministerio de Comercio. Italia envió a Guido Jung y a un equipo. Alemania envió a Hjalmar Schacht.

A menos de tres meses de la Conferencia de Londres, el sistema financiero mundial se vio sumido en la confusión cuando Roosevelt liberó al dólar del oro mientras estos visitantes cruzaban el Atlántico. Mientras tanto, el Departamento de Estado redactaba una respuesta a las propuestas británicas de una declaración conjunta de principios que guiara las negociaciones de

²⁵ *The United States in World Affairs: 1933*, pp. xx-xxi, 125.

²⁶ Moley, *Después de siete años*, pp. 199 y ss.

Londres. La tarea recayó inicialmente en Norman Davis, el sospechoso internacionalista, pero Moley lo eliminó rápidamente de toda participación en las negociaciones y se dispuso a preparar él mismo una respuesta, rechazando la idea de "que el mantenimiento de las deudas, tanto si se pagaban los plazos como si no, obstaculizaría en modo alguno la recuperación aquí o en el extranjero."²⁷

96

James Warburg, antiguo funcionario del Banco de Nueva York, elaboró una fórmula para solucionar el problema de la deuda. Apodado "el Conejito", proponía cancelar todos los intereses y reducir sustancialmente el principal restante "a la luz de las deprimidas condiciones que habían surgido desde los últimos acuerdos celebrados en la década de 1920". Los deudores reafirmarían sus obligaciones depositando un pagaré por las nuevas cantidades en el Banco de Pagos Internacionales. Estos pagarés debían estar garantizados por un depósito del 25% del principal en lingotes de oro más otro 5% en oro o plata. El resto de las deudas se cubriría mediante un acuerdo de fondo de amortización en virtud del cual cada deudor realizaría determinados pagos anuales al Banco de Pagos Internacionales", que utilizaría los pagos para comprar deuda del Gobierno de Estados Unidos. Esta propuesta habría convertido al Banco de Pagos Internacionales de un instrumento diseñado para recaudar las reparaciones alemanas en uno encargado de transferir los pagos europeos a Estados Unidos. El tributo europeo financiaría el déficit presupuestario estadounidense, dejando que sus ingresos se gastaran en bienes y servicios para ayudar a sacar al país de la depresión.²⁸

A su llegada, Roosevelt informó a los líderes europeos de que Estados Unidos no llegaría más lejos en la resolución del problema de la deuda. En cuanto a la caída del valor del dólar, les aseguró que no quería que la especulación lo empujara a la baja "de forma antinatural", sino que quería que encontrara un nivel "natural", definido como aquel que restaurara la prosperidad para Estados Unidos. Esto significaba sin duda un tipo de cambio mucho más bajo frente al oro, ya que no tiene mucho sentido devaluar a menos que se devalúe en exceso, es decir, lo suficiente como para cambiar los patrones comerciales existentes a favor de uno. Esto significaba que la caída del dólar ganaría el comercio de exportación de los países que pretendían

²⁷ Moley, *The First New Deal*, p. 413.

²⁸ *Ibidem*, p. 414. Véase también Moley, *After Seven Years*, p. 202.

mantener sus monedas en el patrón oro al precio del oro existente.²⁹

Sin embargo, Roosevelt dejó a los europeos con la impresión de que estaba ansioso por resolver el problema, y abandonaron Washington con la creencia de que se alcanzaría una solución definitiva en la Conferencia Económica de Londres. En gran medida, no hacían más que albergar esperanzas, ya que la declaración conjunta que Roosevelt emitió con MacDonald estaba cuidadosamente redactada para no comprometerse, proporcionando a Estados Unidos la cláusula de escape de que un patrón oro mejorado debería funcionar "sin deprimir los precios", "cuando las circunstancias lo permitan", y conteniendo la salvedad de que sus compromisos políticos tendrían como objetivo "el restablecimiento final del equilibrio en los intercambios internacionales".³⁰ No estaba claro qué significaba todo esto sobre la estabilización de los tipos de cambio y la apertura de los mercados en un futuro próximo.

97

Wheeler-Bennett señaló lo urgente que se había vuelto este asunto en enero: "Las vacilantes esperanzas y expectativas del mundo se centran en la Conferencia Económica... Puede ser el último esfuerzo ascendente que lleve al mundo desde el borde del desastre a terreno firme; puede ser la última lucha desesperada antes de la zambullida final. En la fecha de apertura de la Conferencia, el Presidente Roosevelt habrá sido investido, y el mundo sabrá si utilizará o no la reducción de las deudas de guerra para negociar la reducción de los aranceles."³¹ La cohesión financiera de Europa estaba en juego, y sus dirigentes no se atrevían a asomarse al abismo que los americanos parecían acoger sin mucho cuidado.

Parte del problema era similar al que encontraron los estadounidenses al tratar con los japoneses en los años ochenta. Cuando MacDonald, Herriot y otros estadistas hablaban con Roosevelt, éste asentía con la cabeza y podía responder "bien", lo que ellos interpretaban como una señal de acuerdo. Sólo significaba que entendía lo que decían, no que estuviera de acuerdo con ellos. También adoptó una táctica que sería típica de la política negociadora estadounidense durante muchas décadas. "Cuando un acuerdo le resultaba incómodo, era experto en urdir una escapatoria, y cuando eso fracasaba, simplemente lo repudiaba".

²⁹ Moley, *Después de siete años*, p. 204.

³⁰ Moley, *The First New Deal*, p. 403.

³¹ Wheeler-Bennett, *El naufragio de las reparaciones*, p. 257.

Pero por el momento, Roosevelt aparecía ante muchos estadounidenses, así como ante los europeos, como un internacionalista, e incluso como el principal patrocinador de la Conferencia de Londres en vista del papel dominante de Estados Unidos en la economía mundial. Pero la gente estaba leyendo sus deseos, no la realidad. Roosevelt estaba siendo alabado por asumir una posición de liderazgo mundial que no tenía intención de asumir, pues habría supuesto la carga de contentar a Europa, sobre todo en lo referente a la cuestión de la deuda. Su objetivo era ayudar a Estados Unidos a recuperarse, y sólo los estadounidenses formaban su electorado. Internacionalistas como el Secretario de Estado Hull parecían no entender "que en cualquier conflicto real entre su programa doméstico y un programa de economía internacional el Presidente decidiría a favor de su programa doméstico."³² El New Deal estaba adoptando una posición de *go-it-alone* como no había hecho ninguna nación importante fuera de las nuevas potencias fascistas, y Alemania y Francia estaban actuando bajo *fuera mayor*.

Esta era, pues, la oposición entre Estados Unidos y Europa en el momento en que se fijó la apertura de la Conferencia Económica de Londres para el 12 de junio, "porque, como señaló F.D.R., la Conferencia no debía reunirse antes, cuando el Congreso aún estaría en sesión, y porque, como señaló MacDonald, la Conferencia no debía reunirse después, o se prolongaría hasta la temporada de urogallos y todos los estadistas británicos la abandonarían. Con el Congreso por un lado y los urogallos por otro, el acuerdo del 12 de junioth fue un triunfo de la diplomacia".³³ Una vez decidido esto, MacDonald zarpó, seguido por Herriot tres días más tarde.

98

Preparativos para Londres

Lo fatídico de la fecha de apertura de Londres, el 12 de junio, fue que el 15 de junio era el día en que vencía el servicio trimestral de la deuda Inter-Ally. Probablemente, los europeos esperaban que se suspendieran los pagos de la deuda durante las negociaciones.

A principios de mayo se pidió a Leith-Ross que se quedara en Washington para preparar la reunión de Londres. Al equipo estadounidense le preocupaba que él y los demás europeos fueran más listos que ellos llorando pobreza. "Al

³² Moley, *Después de siete años*, p. 207.

³³ *Ibidem*, p. 206.

negociar con los británicos", escribió Moley sobre las reuniones de Washington, "nos enfrentábamos a un país relativamente pequeño que, por la sofisticación de sus métodos comerciales, había extendido su poder por todo el mundo. La ventaja de Estados Unidos en este caso se debía casi exclusivamente a su poderío económico, y desde luego no al talento que había desarrollado para representar al gobierno en los asuntos comerciales. Nuestras bazas eran las deudas y la libertad de acción permitida por los términos de la enmienda Thomas. Ya habíamos dejado claro que el Congreso había dicho la última palabra sobre el compromiso de las deudas. La reticencia de Roosevelt sobre la estabilización era totalmente en interés de nuestra propia recuperación."³⁴

Cuando se enfrentó a "la Conejita", el diplomático británico explicó

que las condiciones económicas y políticas en Inglaterra hacían que el pago en junio fuera extremadamente improbable. Financieramente sería una gran dificultad para los británicos hacer el pago. Políticamente sería peligroso para el Gobierno ignorar la fuerte opinión pública de que Gran Bretaña no podía y no debía esperarse que hiciera el pago completo. Sin embargo, a los británicos no les gustaba la idea del impago. La misma palabra era ofensiva para su sensibilidad moral. Iba en contra de todos los preceptos de ese sistema de ética financiera que habían engrandecido observando. ¿No podría el presidente Roosevelt persuadir al Congreso para que aceptara una suspensión temporal del pago del 15 de junio, alegando, por ejemplo, que el impago interrumpiría las negociaciones para un acuerdo final, o tal vez que pondría en peligro la Conferencia Económica?

Lew Douglas y Moley dieron un rotundo no. La opinión pública en Gran Bretaña podría estar a favor de anular las deudas, pero "existía una opinión pública, tanto aquí como en Gran Bretaña, que no permitiría al Presidente tomar tal medida. El Congreso no estaba de humor para hacer otra cosa que exigir el pago". Leith-Ross insistió, preguntando si, para evitar una ruptura total de las negociaciones, Gran Bretaña podría abstenerse de pagar, pero llamándolo "suspensión" en lugar de impago. "Pensamos que no", escribe Moley, y añade: "De todo esto el Secretario Hull no sabía nada — por órdenes

³⁴ Moley, *The First New Deal*, p. 402.

expresas de F.D.R.". ³⁵

99

El problema desde el punto de vista de Roosevelt (compartido por Moley) era que Hull reconocía lo que no querían ver: "si no se podía llegar a un acuerdo con los británicos el 15 de junio, el fracaso pondría en peligro la propia Conferencia Económica". Hull quería que Roosevelt "salvara" a los británicos y a la Conferencia". Pero para Roosevelt, salvar a Estados Unidos significaba decepcionar a Gran Bretaña y a otros países europeos deudores. Aunque estaba totalmente a favor de aliviar la deuda interna, no estaba a favor de levantar la carga del endeudamiento exterior de Estados Unidos.

Así que el enfrentamiento parecía inevitable. Ramsay MacDonald escribió una carta en la que defendía la postura adoptada por Leith-Ross, según la cual Gran Bretaña no estaba en condiciones de efectuar el pago del 15 de junio. ¿Existía acaso una forma agradable de hacer relaciones públicas para que todo pareciera perfectamente natural, con una muestra de comprensión estadounidense que mantuviera vivo el espíritu internacionalista (si es que no lo reavivaba)? "El impago provocaría hostilidad en ambos países: el ciudadano de a pie americano culparía a los británicos por el impago, y el ciudadano de a pie británico culparía a Estados Unidos por forzar a Gran Bretaña a la situación de impago. ¿No podría solicitarse al Congreso poderes generales para hacer frente a la situación de la deuda mientras se negocia un acuerdo definitivo?"³⁶

Era evidente que Gran Bretaña y el resto de Europa seguían esperando el escenario que había parecido probable bajo la comisión de la deuda creada después de Lausana y respaldada por el equipo de Hoover: en el mejor de los casos, una anulación de la deuda, quizá a cambio de algunas concesiones comerciales a los exportadores estadounidenses, y en el peor, una especie de Plan Young para las potencias aliadas. Pero esto era justo lo que Roosevelt y sus asesores llevaban rechazando desde noviembre. Roosevelt contestó a MacDonald el 22 de mayo que "estaba decidido a no dejar que ningún aspecto de la cuestión de la deuda se mezclara con los temas que se trataban en la Conferencia". Preguntó a Gran Bretaña si podía "pagar una *parte* de lo que debía". Esa misma semana decidió no enviar al Congreso el proyecto de Tratado de Aranceles Recíprocos en el que Hull y los internacionalistas habían

³⁵ Moley, *Después de siete años*, pp. 210 y ss.

³⁶ *Ibidem*, pp. 210 y ss.

puesto sus esperanzas.³⁷

Aún no estaba claro hasta qué punto la flotación (es decir, el hundimiento) del dólar iba a resultar desestabilizadora. El Secretario del Tesoro, William Woodin, Warburg, Douglas y la mayoría de los expertos creían que "el dólar, si se le dejaba a su aire, no se hundiría más de un dieciocho o veinte por ciento, lo que, en relación con la libra esterlina en este momento, significaría unos 4,00 dólares por libra en comparación con la cotización actual de unos 3,50 dólares y la antigua par de 4,87 dólares". La libra había caído mucho, y la devaluación estadounidense no compensaría ni la mitad de la diferencia en este escenario. Pero el 20 de mayo el dólar se depreciaba tan rápidamente que parecía que la libra volvería a superar el nivel de 4,00 dólares. Los funcionarios estadounidenses culparon de la caída del dólar a los grandes especuladores, pero no hicieron nada, explicando que a su debido tiempo los "fundamentos" económicos corregirían el declive.

100

Roosevelt demostró ser más astuto al adoptar "la postura (en privado, por supuesto) de que el dólar podría hundirse hasta mínimos que los expertos no habían concebido. No tenía prisa por estabilizarse hasta estar seguro de que iba a conseguir la mejor ganga que se podía conseguir. Con el dólar cayendo como estaba en los mercados de divisas, los precios de nuestras acciones y bonos saltaban al alza y los de nuestras materias primas se disparaban. Se estaba creando un nuevo poder adquisitivo en este país, sostenía. Este movimiento estimulante no debe detenerse. Esto era la recuperación, no una peligrosa juerga especulativa". Los británicos advirtieron que no se podría avanzar en la Conferencia sin saber "hasta dónde pretendía Estados Unidos dejar caer el dólar". Pero Roosevelt dijo a la delegación estadounidense en Londres "que evitara el tema [de la estabilización] como la peste."³⁸

Tratando de suavizar la posición estadounidense, el embajador Lindsay explicó por qué "Gran Bretaña merecía cierta simpatía por nuestra parte. No habían dejado de pagar ni una sola vez. El total que habían pagado, hasta la fecha, era de 1.447.270.000 dólares, mientras que los franceses, que originalmente nos debían casi tanto como los británicos, sólo nos habían pagado 200.000.000 de dólares. Además... las naciones europeas les debían una deuda muy considerable. ¿Cómo iban a perdonar a sus deudores si nosotros no estábamos dispuestos a perdonar a los nuestros? (Esta curiosa

³⁷ *Ibidem*, p. 213.

³⁸ *Ibidem*, pp. 215 y ss.

utilización del sagrado mandato del Padre Nuestro no se nos escapó. . .)". Moley no tuvo una respuesta que abordara la cuestión, sino que volvió a culpar al Congreso. El Poder Ejecutivo no quiso asumir la responsabilidad de resolver el problema de la deuda. Roosevelt explicó que "no podía buscar el poder para posponer los pagos sin un tremendo alboroto en un Congreso ya rebelde". Por este motivo, Estados Unidos rechazó la petición británica de hacer sólo un pago simbólico de 5 millones de dólares, "que se agruparía con el pago de diciembre y se consideraría un pago a cuenta de una cantidad que se determinaría en el acuerdo final." En primer lugar, Moley explicó que "la palabra 'token' en Estados Unidos transmitía una idea totalmente diferente a la que tenía en Inglaterra: 'token', para nosotros, significaba una pequeña moneda sin valor". Y 5 millones de dólares parecían una moneda insignificante.

"Así que discutimos, como comerciantes en un bazar oriental", describe el proceso. "Al final, los británicos ofrecieron un pago de 10.000.000 de dólares. Esto constituía 'un reconocimiento de la deuda a la espera de un acuerdo final', decía su nota... aceptamos la oferta. Ahora se abría el camino para un ajuste amistoso de todo el asunto, un ajuste que nunca se logró".³⁹ De hecho, Feis observó: "Es más probable que el impago lavara los restos de la tolerancia de Roosevelt hacia el esfuerzo francés por hacernos volver al patrón oro internacional a un tipo fijo con respecto al franco, y le hiciera estar más decidido a no dejar que las autoridades británicas le facilitaran un acuerdo sobre el valor relativo libra-dólar que pudiera ser ventajoso para Gran Bretaña."⁴⁰

101

Las negociaciones con los franceses fueron más desagradables. Enviaron una nota anunciando que aplazarían el pago de junio, añadiendo "el toque gracioso de que Francia de ninguna manera pretendía 'romper unilateralmente los compromisos contraídos'". La cortante respuesta de EE.UU. señalaba que Francia había incumplido el pago del 15 de diciembre y no había mostrado "ningún deseo siquiera de discutir el problema." Lo que molestó al equipo

³⁹ *Ibidem*, pp. 220 y ss. Moley añade que los 10 millones de dólares "supusieron un desembolso de sólo 7.000.000 de dólares por parte de ellos [los británicos] porque se aprovecharon de la autorización del Presidente (insertada por Key Pittman en la enmienda Thomas) para aceptar hasta 200.000.000 de dólares en pagos de deuda de guerra en plata...". Al precio actual de la plata en el mercado mundial los británicos podrían arreglárselas con un pago de 10.000.000 \$ con aproximadamente 7.000.000 \$".

⁴⁰ *Ibidem*, p. 182.

estadounidense fue que, a diferencia de Gran Bretaña, Francia tenía una provisión relativamente grande de oro y parecía haber podido pagar su cuota de diciembre, pero "ni confesó su incapacidad para pagar ni ofreció el pago de siquiera una pequeña cantidad a cuenta, lo que nos pareció una completa falta de lealtad". Asimismo, cuando el embajador de Italia ofreció pagar 1 millón de dólares a cuenta, "le recordamos que el pago de 1.000.000 de dólares sobre un total adeudado de 13.545.438,00 dólares 'sería considerado en los Estados Unidos como insustancial' — que, de hecho, nos parecía el tipo de propina que se da en un restaurante muy pasado de moda. Pero fue imposible obligarles a subir".⁴¹ ¡Todo un bazar!

La "bomba" de Roosevelt rompe la Conferencia Económica de Londres

El 20 de mayo, justo antes de que la delegación estadounidense zarpara hacia Londres, Moley pronunció un discurso en el que instó a los delegados internacionales a la conferencia a "reconocer que el comercio mundial, después de todo, es sólo un pequeño porcentaje del comercio de Estados Unidos. Esto significa que nuestra política interior es de suma importancia".⁴² También significaba que Estados Unidos estaba en condiciones de hacer prácticamente lo que quisiera. La Administración Roosevelt consideró que, para cuando se convocó la Conferencia de Londres el lunes 12 de junio, el dólar se había depreciado un 20% frente a las monedas del Bloque del Oro. Los países extranjeros estaban empezando a reconocer que, mientras ellos trataban de estabilizar sus monedas, Estados Unidos "creía que su estabilización en una fecha demasiado temprana pondría en peligro los logros alcanzados durante los dos meses anteriores".⁴³ Junto a la cuestión de la deuda, la estabilización monetaria se convertiría en el área que rompió la conferencia en desorden e inauguró las depreciaciones competitivas que se convirtieron en una característica tan corrosiva de los años treinta.

102

La delegación estadounidense estaba encabezada por el Secretario de Estado Hull, cuyas esperanzas internacionalistas se verían gravemente socavadas por Roosevelt durante la conferencia. El ex gobernador James M.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 222 y ss. Véase también Moley, *The First New Deal*, p. 26.

⁴² Citado en Herbert Feis, *1933: Characters in Crisis* (Boston: 1966), pp. 171 y ss.

⁴³ *The United States in World Affairs: 1933*, p. 125.

Cox de Ohio, candidato presidencial demócrata en 1920, fue nombrado vicepresidente. Se trataba de un editor de periódicos con opiniones monetarias conservadoras, ligeramente bajistas. Entre los técnicos se encontraban Herbert Feis, asesor económico del Departamento de Estado tras la Administración Hoover, y Warburg. El político más destacado era Key Pittman, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, un defensor de los aranceles altos y proinflacionista del estado productor de plata de Nevada, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, de quien Feis comentó: "Era mezquino... le importaba poco, o nada, cualquier país extranjero. Su interés en las políticas monetarias se centraba en mejorar los precios y las perspectivas de la plata extraída en Nevada y los estados vecinos." Deseoso de "hacer algo por la plata", simpatizaba más que cualquier otro miembro de la delegación con las opiniones monetarias cada vez menos ortodoxas de Roosevelt.⁴⁴ El hombre que resultaría ser más influyente, Raymond Moley, fue enviado a Londres cuando las reuniones ya estaban en marcha. "No tenía muchas esperanzas en la Conferencia", escribió en sus memorias. "No creía que pudiéramos obtener de ella nada de valor sustancial para este país". Le interesaba casi exclusivamente "el panorama nacional [más que] el extranjero".⁴⁵

Las señales *en ruta* no eran nada auspiciosas para un acuerdo entre Estados Unidos y Europa. Roosevelt había estado considerando la legislación que finalmente se convertiría en la Ley de Expansión Comercial de 1934, que le autorizaba a negociar recortes arancelarios, pero "a mitad de camino a través del Atlántico, Hull oyó decir al Presidente que había decidido no pedir al Congreso que aprobara la nueva ley que afectaba al arancel. Hull se dio cuenta de que, a menos que lo hiciera, otros gobiernos dudarían de nuestra intención de invertir la tendencia hacia restricciones mayores y más amplias."⁴⁶ Advirtió a Roosevelt que esto podría reducir a la delegación a un papel pasivo en la Conferencia, puesto que Estados Unidos ya había descartado las negociaciones sobre la cuestión de la deuda y la estabilidad del tipo de cambio. Sin un acuerdo para detener la devaluación del dólar frente a otras monedas, y sin reducciones arancelarias negociadas y una condonación de la deuda intergubernamental, Estados Unidos tenía poco que ofrecer. Los gobiernos extranjeros tenían pocas posibilidades de hacer algo, aparte de dejar de pagar

⁴⁴ *Ibidem*, p. 173.

⁴⁵ Moley, *Después de siete años*, pp. 217 y ss.

⁴⁶ Feis, 1933, pp. 173, 175.

sus deudas intergubernamentales y tratar de devaluar sus propias monedas frente al dólar en un intento de hacer competitivas sus exportaciones.

103

En su discurso de bienvenida, MacDonald sacó a colación el tema prohibido de las deudas interaliadas, que los representantes estadounidenses acusaron de incumplimiento de promesa. Los europeos, por su parte, se vieron perturbados por los acontecimientos en el frente monetario, ya que la libra subió a 4,18 dólares frente al dólar, justo la dirección opuesta a la rumoreada esperanza británica y francesa de estabilizarse en 3,50 dólares.

El martes se produjo una pelea sobre quién sería el presidente del Comité Monetario de la Conferencia, el ministro de Asuntos Exteriores francés Georges Bonnet o el estadounidense James Cox. "Bonnet se dirigió directamente a Cox, diciendo que 'Francia no vería con buenos ojos la selección de alguien para presidir el comité monetario que proceda de un país que haya abandonado recientemente el patrón oro'. Cox replicó: 'Los Estados Unidos tampoco verán con buenos ojos la elección de un hombre presentado por un país que ha repudiado sus deudas'. Este crepitante intercambio fue una señal de los truenos en la atmósfera que se cernía sobre la conferencia incluso mientras se convocaba."⁴⁷ MacDonald no ayudó a las cosas prometiendo a ambas partes la presidencia, que se concedió a Cox cuando Bonnet aceptó ser el ponente del comité.

Cuando el Secretario Hull no apareció ese mismo día a la hora señalada para su discurso, los europeos sospecharon que se trataba de un reproche por la mención de MacDonald a las deudas de guerra, pero la razón era simplemente que no había terminado de escribir su discurso. De hecho, ese día Warburg trabajó con el Banco de la Reserva Federal de Nueva York y el Banco de Inglaterra para idear un plan destinado a mantener los tipos de cambio dentro de un margen del 3% frente al franco y a destinar hasta 60 millones de dólares para que cada institución los destinara a mantener una relación dólar-libra de unos 4 dólares. El jueves 15 de junio, el dólar subió mientras la libra caía a 4,02 dólares. Los precios de las acciones y los bonos subieron y bajaron para reflejar los vaivenes del dólar. 4,05 \$ parecía un nivel de estabilización probable, quizás incluso 4,00 \$. Montagu Norman, del Banco de Inglaterra, y Clément Moret, del Banco de Francia, exigieron de forma prácticamente perentoria la estabilización de la moneda en este rango, pero la delegación estadounidense dijo que era imposible. Después de todo, la esencia

⁴⁷ *Ibidem*, p. 180.

del plan de Roosevelt era devaluar el dólar para subir los precios estadounidenses. De vuelta a la Casa Blanca, se convocó un consejo de guerra formado por Woodin, el subsecretario del Tesoro Dean Acheson y Moley. "Se decidió que si bien el acuerdo sobre el tipo medio de 4,00 dólares habría parecido un buen negocio a finales de abril, a mediados de junio era absurdo: 4,20 dólares habría estado más cerca del objetivo".⁴⁸ Moley pensaba que 4,25 dólares era más o menos el límite superior que debía alcanzar la libra, pero no lo puso por escrito, pensando que era prudente dar un buen susto a los europeos para demostrarles quién tenía realmente el control. El dólar siguió cayendo mientras Roosevelt dejaba claro que no aprobaría una estabilización "cercana".

104

El 17 de junio, con el Congreso aplazado, Roosevelt pidió a Moley que fuera a Londres para asegurarse de que la delegación estadounidense se adhería a la línea dura a la que se había comprometido. Iba a ir como "oficial de enlace" bajo las órdenes directas de Roosevelt, no formalmente como parte de la propia delegación, lo que le habría sometido a la autoridad de Hull. Sus instrucciones eran que Estados Unidos podría llegar a algún acuerdo de estabilización, tal vez con un máximo y un mínimo de 4,25 y 4,05 dólares, para un punto medio de 4,15 dólares, "si se podía lograr sin el envío de oro desde este país y sin frenar el magnífico avance de los precios estadounidenses que había seguido a nuestra salida del oro en abril."

Pero cuando Moley desembarcó en Plymouth el 27 de junio, la libra esterlina había subido a 4,30 dólares, el tipo de cambio más bajo para el dólar desde la Guerra Civil. Al día siguiente, la libra alcanzó un máximo de 4,43 dólares y cerró a 4,37 1/2 dólares. "Entre el 17 y el 20 de junio, las tácticas de negociación de F.D.R. habían tenido un éxito inimaginable", describe Moley. "Las naciones extranjeras creían ahora que no se estabilizaría. Lo aceptaron como un hecho. Sólo le pedían que hiciera algún gesto —algún pequeño gesto— que no limitara en modo alguno su libertad de acción sobre el dólar y que, sin embargo, tendiera a desalentar la loca especulación cambiaria de las tres semanas precedentes."⁴⁹

Gran Bretaña y Francia podrían haber mantenido la paridad con el dólar devaluando sus propias monedas frente al oro, por supuesto. Pero mientras Roosevelt veía con buenos ojos la inflación, ellos la temían. MacDonald

⁴⁸ Moley, *Después de siete años*, pp. 228 y ss.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 230, 235 y ss., 245.

adoptó un enfoque emocional, advirtiendo sobre la fobia de Europa a la inflación y el pánico que esto estaba creando en los Países Bajos, Suiza y Francia. Pero esta actitud antiinflacionista fue precisamente lo que llevó a Roosevelt a descartar la idea de la estabilización. Había llegado a reconocer que su política interior estaba en contradicción con su política internacional declarada y no estaba dispuesto a estabilizar el dólar ni siquiera durante la conferencia. El dólar siguió cayendo y el 28 de junio se encontraba al 76,3% de su valor anterior a la devaluación. Francia, Bélgica, Suiza y los Países Bajos anunciaron que, a menos que se estabilizara, ellos también tendrían que abandonar el oro.

Se produjo un pánico especulativo, e incluso Moley llegó a mostrarse partidario de un mensaje que sirviera al menos como gesto simbólico, por inocuo que fuera, de que Estados Unidos quería ayudar a estabilizar el sistema financiero mundial. Parecía que podría darse al menos la apariencia de cooperación, basándose en una resolución presentada por el senador Pittman el 19 de junio en el sentido de "que el oro se restablecería en última instancia como medida del valor de cambio internacional, pero que cada nación se reservaba el derecho a decidir cuándo volvería al patrón oro y emprendería la estabilización".⁵⁰ El objetivo de esta declaración no era limitar la respuesta del dólar a los "fundamentos" que Roosevelt pretendía establecer, sino simplemente disuadir la especulación.

105

Neville Chamberlain trató de apaciguar a los estadounidenses proponiendo una declaración "inofensiva" que "no comprometería a Roosevelt absolutamente a nada, salvo a pedir a la Reserva Federal que cooperara en la limitación de las fluctuaciones debidas a la especulación... *No significaba estabilización*". Moley "sugirió, informalmente, uno o dos cambios menores de fraseología que desvitalizaran aún más el endeble documento, de modo que no pudiera concebirse que se interpretara como una promesa, por vaga que fuera, de que Estados Unidos renunciaría a subir los precios mediante la acción monetaria."⁵¹ Los representantes de los Tres Grandes redactaron un mensaje para calmar a los mercados mundiales, pero "con la sutileza que les caracteriza, los franceses habían retorcido ligeramente algunas frases para que la declaración pudiera interpretarse como una estabilización." Moley insistió en que su versión se ajustara al borrador angloamericano antes de presentarlo

⁵⁰ *Ibidem*, p. 247.

⁵¹ *Ibidem*, p. 249.

a Roosevelt para su aprobación.

Sin embargo, Roosevelt había elegido precisamente ese momento para irse de vacaciones. Estaba en la isla de Campobello, e ilocalizable por teléfono. La delegación estadounidense llamó a casa de Woodin en Nueva York, donde el consejero Bernard Baruch, Acheson y George L. Harrison, del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, estaban junto a su cama, ya que estaba enfermo. Pero aún no habían recibido el borrador, que estaba pasando por el laborioso proceso de ser codificado en ambos extremos de la transmisión. Moley y Swope devolvieron la llamada para asegurarles que el borrador "no podía obligarnos a enviar oro. No frenaría la subida constante de los precios americanos en la medida en que esa subida se basara en la sana reactivación de los negocios. A lo sumo, sólo frenaría los aspectos ultra-especulativos de esa subida...". ... sería un acuerdo mejor que cualquiera de los que Roosevelt tenía en mente la última vez que le vi, ya que no expresaba más que un interés indiferente, aunque comprensivo, por el patrón oro; y evitaría que la Conferencia se rompiera como amenazaba con hacerlo".⁵² Pero Roosevelt no pudo ser localizado, ya que estaba navegando de regreso a Washington en el *Indianápolis*, acompañado por Henry Morgenthau, Jr. y Louis Howe, aislado del asesoramiento de la delegación estadounidense en Londres. El ayudante de Moley creía que "diseñó deliberadamente sus vacaciones para eludir la responsabilidad de lo que pudiera ocurrir". Sin embargo, cuando ocurrió, emergió como el hombre que arruinó todo el asunto".⁵³ Había asumido implícitamente el patrocinio de la conferencia con MacDonald y Herriot, pero no estaba dispuesto a comprometer a Estados Unidos internacionalmente hasta que la situación monetaria se pusiera en orden en casa.

106

Finalmente, el sábado 2 de julio, cuando "prácticamente todo el mundo relacionado con la delegación partía hacia Cliveden para asistir a una fiesta en el jardín ofrecida por Lady Astor", empezó a llegar el mensaje codificado del Presidente. Llegó como una bomba, siendo una diatriba "contra la estabilización rígida y arbitraria".⁵⁴ Respecto a las declaraciones de que Estados Unidos se uniría a otros bancos centrales en la lucha contra la inflación, Roosevelt "no sabía cómo podían los gobiernos frenar la especulación." ¿Cómo distinguir las variaciones del tipo de cambio justificadas

⁵² *Ibidem*, pp. 251, 253.

⁵³ Moley, *The First New Deal*, p. 432.

⁵⁴ Moley, *Después de siete años*, p. 255.

de las injustificadas? Su mensaje repudiaba por completo la estabilización monetaria.

Yo consideraría una catástrofe, que equivaldría a una tragedia mundial, que la gran Conferencia de las Naciones llamada a lograr una estabilidad financiera más real y permanente y una mayor prosperidad para las masas de todas las naciones, antes de cualquier esfuerzo serio por considerar estos problemas más amplios se dejara desviar por la propuesta de un experimento puramente artificial y temporal que afectara únicamente al intercambio monetario de unas cuantas naciones. La sólida situación económica interna de una nación es un factor de bienestar mayor que el precio de su moneda en términos cambiantes de las monedas de otras naciones. Los viejos fetiches de los llamados banqueros internacionales están siendo sustituidos por esfuerzos para planificar las monedas nacionales. El oro o el oro y la plata bien pueden seguir siendo una reserva metálica detrás de las monedas, pero no es el momento de disipar las reservas de oro,

es decir, no es el momento de gastarlos en estabilizar los tipos de cambio. "El sólido sistema económico interno de una nación es un factor mayor para su bienestar que el precio de su moneda en términos cambiantes de las monedas de otras naciones".⁵⁵

"No fue tanto el contenido del mensaje lo que nos escandalizó cuando lo leímos en Claridge's, sino su tono beligerante", recuerda Moley. Roosevelt podía haber expuesto sus argumentos sin rechazar la declaración de dos días antes. Lo que los europeos querían era simplemente una idea de cooperación por parte de Estados Unidos. Lo que obtuvieron en cambio fue que les dijeran que se largaran. Roosevelt quería elevar el nivel de precios y no iba a permitir que las quejas extranjeras sobre el valor del dólar se interpusieran en su camino. Como principal acreedor y mayor economía del mundo, Estados Unidos no tenía por qué escuchar a nadie más. Parecía estar enviando un mensaje al mundo de que el Gobierno de Estados Unidos no estaría disponible para ayudar a sacarlo de una maraña financiera que él mismo había provocado en gran medida al adoptar una postura estrecha de miras con respecto a las deudas interaliadas. En palabras de Lippman, estabilizar el valor de cambio

⁵⁵ Moley, *The First New Deal*, p. 453.

del dólar habría "significado que la Administración debía renunciar a su independencia de acción en asuntos monetarios y sujetar el nivel de precios estadounidense al nivel de precios del oro en el mundo exterior". Sin embargo, el nivel del precio del oro era demasiado bajo para permitir el restablecimiento del equilibrio en Estados Unidos... No había nada más que hacer en la Conferencia de Londres una vez que el gobierno americano había decidido que debía tener mano libre en la política monetaria."⁵⁶

El mensaje acabó con la Conferencia. Sorprendió incluso a los delegados estadounidenses, porque habían tenido cuidado de redactar la declaración propuesta de forma que no obligara a Roosevelt a estabilizar el dólar. Sintieron que había habido un malentendido, y vieron que destrozaría la Conferencia. "La lectura de 'The Bombshell' desmoralizó por completo a Hull y a todo el resto de la delegación, salvo Pittman. Fueron francos al decir que no sabían lo que significaba". Tres días después, el 6 de julio, Warburg dimitió "porque ni se sentía capaz de interpretar el nuevo objetivo del Presidente — que parecía ser una moneda basada en los precios de las materias primas— ni creía que las ideas del Presidente hubieran cristalizado lo suficiente como para permitir que la Conferencia siguiera adelante."⁵⁷ Lippman ayudó a preparar un comunicado de prensa, pero quedaba poco de lo que hablar a los delegados. Se sugirió una reducción generalizada de los aranceles del 10%, pero se consideró que "no era coherente con la legislación reciente de Estados Unidos que autorizaba la imposición de nuevos aranceles en relación con un esfuerzo nacional para elevar los precios, y no permaneció mucho tiempo en la conferencia".⁵⁸ Lo que pronto se convertiría en la Ley de Ajuste Agrícola impuso cuotas a todos los productos agrícolas extranjeros que compitieran con los producidos por los agricultores estadounidenses. Estados Unidos alegó excepciones especiales al libre comercio al imponer estas cuotas agrícolas restrictivas, y no tuvo inconveniente en devaluar el dólar para obtener ventajas en los precios de exportación.

La Conferencia se clausuró el 27 de julio. El profesor William Brown observó que "se dividió como resultado de cuatro grandes negativas. Los países que aplicaban la nueva protección se negaron a modificar sus sistemas de restricción del comercio a menos que se garantizara la estabilidad de la

⁵⁶ *Estados Unidos en los asuntos mundiales: 1933*, pp. xx-xxi

⁵⁷ Moley, *After Seven Years*, p. 261. Véase Warburg, *The Money Muddle* (Nueva York: 1934), p. 121.

⁵⁸ *The United States in World Affairs: 1933*, p. 139.

moneda. Los países del patrón oro, muchos de los cuales habían tenido una amarga experiencia de inflación monetaria, se negaron a aceptar una política de subida de precios como principal instrumento de reconstrucción económica. Gran Bretaña, aunque favorable a la subida de precios, se negó a desequilibrar su presupuesto para lograrlo o a embarcarse en un gran programa de obras públicas con ese fin. Estados Unidos se negó a permitir que su propio programa de subida de precios y de obras públicas se viera interferido por la estabilización monetaria".⁵⁹

108

En efecto, fue acertado que el Presidente Roosevelt utilizara los medios monetarios de la devaluación del dólar para acelerar la reflación de los precios en Estados Unidos, y miopía por parte de los países del Bloque del Oro aferrarse rígidamente a sus paridades del oro, una política que los llevó a la bancarrota en poco tiempo. Lo que no era perdonable era su uso de la devaluación del dólar específicamente como medio de guerra económica contra una Europa ya empobrecida. Simultáneamente con la devaluación del dólar, que hizo imposible que Europa pagara sus deudas interaliadas mediante un superávit comercial con Estados Unidos, Roosevelt insistió en que estas deudas se pagaran independientemente de que los Aliados recibieran fondos de reparación de Alemania. Fue esta insistencia, y no la devaluación del dólar, la que fragmentó la economía mundial durante 1931-33.

Demostró que Roosevelt se centraba en "los precios internos en moneda estadounidense independientemente de lo que pudieran ser los tipos de cambio extranjeros".⁶⁰ La realidad era que sólo Estados Unidos parecía percibir la necesidad de que el gobierno tomara la iniciativa de abandonar la filosofía monetaria orientada al acreedor a la que Europa seguía adhiriéndose, incluso frente a su propia posición deudora frente a Estados Unidos. Los expertos extranjeros simplemente no podían imaginar lo que Roosevelt quería decir. A pesar de su posición deudora internacional, su preocupación era evitar la inflación, no la deflación. Estados Unidos estaba jugando la carta del deudor en casa, incluso mientras utilizaba su influencia acreedora frente a Europa.

En casa, Roosevelt favorecía los intereses de los deudores. Fue esta postura la que le llevó a rechazar la esperanza europea de estabilizar las monedas. Bajar el valor del dólar en oro fue clave en su intento casi populista de inflar

⁵⁹ William Adams Brown, *The Gold Standard Reinterpreted: 1914-1934* (Nueva York: 1940), p. 1286.

⁶⁰ Moley, *Después de siete años*, p. 256.

los precios para reducir la carga de la deuda. Al mismo tiempo, vio que un pilar de la fuerza internacional de Estados Unidos residía en el hecho de que sus aliados europeos tenían pesadas deudas de guerra. Los gobiernos europeos señalaron que estas deudas estaban por encima de su capacidad para soportarlas sin sufrir una caída de sus tipos de cambio y desestabilizar así el comercio mundial, ya que los precios no reflejarían la eficiencia económica relativa sino los valores monetarios dominados por las transferencias de capital para pagar las deudas intergubernamentales. Miembros del Gabinete de Roosevelt como Hull reconocieron que una condición previa para un comercio estable era la estabilidad monetaria. Pero en lo que respecta a los niveles de precios internos, lo que Europa quería era incompatible con los objetivos de Estados Unidos en aquel momento. Esto ayuda a explicar por qué Roosevelt actuó como lo hizo. Su interés primordial en elevar los precios estadounidenses le llevó a rechazar la declaración internacional conjunta sobre política monetaria propuesta por su propia delegación. Sin embargo, señala Moley: "Esta política se invirtió en septiembre de 1936, cuando el Tesoro completó un acuerdo de estabilización con Francia e Inglaterra, impulsado por el deseo totalmente ortodoxo de impedir que el abandono forzoso del oro por parte de Francia diera paso a una salvaje guerra de divisas."

109

La negativa de Roosevelt a estabilizar el nivel de precios estadounidense frente al oro en 1933 no fue un acto hostil en sí mismo. John Maynard Keynes le defendió en un artículo del 4 de julio para el London *Daily Mail* titulado "El presidente Roosevelt tiene magníficamente razón". Winston Churchill también le apoyó y criticó a los países del patrón oro.

Cuando Moley visitó a Roosevelt en Washington el 14 de julio encontró al Presidente en un estado de "atroz satisfacción y buen humor". Sentía que los negocios estaban mejorando y también su popularidad política, pues el rechazo a Europa siempre ha tenido buena acogida en Estados Unidos. Louis Howe dijo que "'Franklin no ha hecho nada tan popular como su rechazo a la declaración desde la crisis bancaria'. No se arrepentía de cómo habían ido las cosas en Londres".⁶¹

Europa podría haberse sumado a la postura populista antiacreedores de Estados Unidos, por supuesto, pero los franceses y la mayoría de los británicos trataron de proteger a los pequeños ahorradores. Keynes vio acertadamente que la deflación sería la causa de su caída, pero fue uno de los

⁶¹ *Ibidem*, pp. 270ss, 273.

pocos teóricos monetarios que no se posicionó a favor de los acreedores en lo que respecta al poder adquisitivo de las deudas sobre la propiedad, los bienes y el trabajo de la economía.

Para la mayoría de los europeos — y también para los historiadores económicos estadounidenses — Estados Unidos había rechazado el papel de líder mundial. Había actuado unilateralmente en pos de una política económica aislacionista basada en sus necesidades internas, dejando la situación internacional para más adelante. En la práctica, su política hizo inevitable la depresión económica en Europa y contribuyó enormemente a la Segunda Guerra Mundial. Esa no era la intención de Roosevelt y sus diplomáticos, pero fue el resultado inevitable de seguir su propio camino y — como volvería a ocurrir después de 1971 — de desafiar prácticamente a Europa y Asia a crear un sistema internacional alternativo, que en principio sólo podía funcionar como un bloque totalmente independiente de Estados Unidos.

Roosevelt había lanzado el guante. Durante una generación, los europeos recordarían el mensaje como el que fracturó las esperanzas europeas de recuperación. Sin embargo, a Roosevelt le pareció simplemente un anuncio de cómo Estados Unidos estaba llevando a cabo su propia recuperación económica.

Francia y todos los demás deudores aliados de Estados Unidos, con la única excepción de Finlandia, no pagaron nada al vencer sus cuotas el 15 de junio.

110

Más tarde, en julio, todavía esperando contra toda esperanza que pudiéramos inducir a nuestros deudores a tomar algo de sus créditos de armamento para pagar parte de lo que nos debían, F.D.R. decidió pedir a Finlandia que viniera primero para discutir el posible ajuste de la deuda. Pensó que la popularidad de Finlandia entre el pueblo americano aseguraría una recepción favorable en el Congreso de una propuesta que ofreciera a Finlandia una reducción sustancial. Esto nos permitiría acompañar la reducción de la deuda finlandesa con considerables reducciones de la deuda de otros países. Para nuestra sorpresa, Finlandia notificó a [William] Philips, que era entonces Secretario en funciones, que no deseaba entablar negociaciones sobre un reajuste de su deuda. Se conformaba con pagar la totalidad. Esta sorprendente noticia dio al traste con el plan. Probablemente no habríamos llegado a ninguna parte.⁶²

⁶² *Ibidem*, pp. 223 y ss.

Todos los demás Aliados suspendieron el pago de sus deudas, y después de diciembre de 1933 no se volvió a hacer ningún intento serio de cobrarlas. "Sin embargo", concluyó Feis, "su recuerdo deformó más tarde la política exterior estadounidense. El gobierno estadounidense, pensando que una vez había sido chamuscado, negó apoyo financiero a nuestros antiguos aliados durante los años treinta, cuando podría haberles permitido y animado a enfrentarse a Hitler y Mussolini. También alimentó el sentimiento a favor de leyes de neutralidad que incluían la prohibición de préstamos a los beligerantes."⁶³

A los países europeos no les quedó más remedio que recurrir a las prácticas autárquicas que se convirtieron en la característica de los años treinta. Se vieron obligados a devaluar o a subir los aranceles para evitar la importación del desempleo estadounidense a sus propios países. Recién salidos de inflaciones galopantes, la mayoría de los países optaron por elevar sus aranceles. "El rechazo definitivo de la estabilización cambiaria por parte de Estados Unidos", concluyó Brown, "fue seguido inmediatamente por la unión definitiva de los países del patrón oro bajo el liderazgo de Francia en un grupo conocido como el bloque del oro".⁶⁴ Este bloque se convirtió en la característica principal del resto de la década de 1930. Pero no incluyó a la derrotada Alemania, ni alcanzó a Japón. Las implicaciones militares de la ruptura de la Conferencia de Londres, concluyó Feis, "sólo trajeron mayor confusión a los asuntos internacionales y estropearon la amistad entre Estados Unidos y sus antiguos aliados". Los únicos beneficiados fueron Alemania y Japón, que perdían todo temor a una oposición concertada a sus planes de expansión."⁶⁵

Roosevelt había declarado en 1932 que Estados Unidos no tendría que cancelar las deudas interaliadas si Estados Unidos abría sus puertas comerciales y dejaba que los extranjeros obtuvieran los fondos para reembolsar al gobierno estadounidense. Pero entonces devaluó, mientras mantenía cerrado el comercio de la nación hasta junio de 1934, momento en el que Alemania había dejado de pagar las reparaciones. La obra de Arthur M. Schlesinger *Coming of the New Deal* calificó de "deplorable" el papel de Roosevelt en la Conferencia, y otro historiador señaló que su decisión de rechazar la cooperación con Europa "espoleó el nacionalismo en Gran Bretaña,

⁶³ *Ibidem*, p. 166.

⁶⁴ Brown, *The Gold Standard*, p. 1287.

⁶⁵ Feis, 1933, p. 253.

Francia y Estados Unidos, y cada uno de ellos buscó nuevos dispositivos para librar una guerra económica."⁶⁶ En sus memorias, Hull escribió que el fracaso de la Conferencia Económica de Londres "jugó a favor de naciones dictatoriales como Alemania, Japón e Italia". En Londres se produjo la más amarga recriminación entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia". De ahora en adelante, escribió William F. Leuchtenburg: "el comercio internacional sería dirigido por los gobiernos nacionales como una forma de guerra incruenta...". Roosevelt, declaró Hjalmar Schacht, tenía la misma idea que Hitler y Mussolini: "Tomen su destino económico en sus propias manos".⁶⁷

111

A medida que se extendía la Gran Depresión, los países apoyaban sus monedas mediante una serie de controles comerciales que incluían aranceles, cuotas de importación, embargos a la exportación, sistemas bilaterales de compensación y acuerdos de trueque. Como Karl Polanyi ha señalado sobre este periodo: "Los frenéticos esfuerzos por proteger el valor externo de la moneda como medio de comercio exterior llevaron a los pueblos, en contra de su voluntad, a una economía autarquizada. Todo el arsenal de medidas restrictivas, que constituyó un alejamiento radical de la economía tradicional, fue en realidad el resultado de los propósitos conservadores del libre comercio",⁶⁸ al menos el resultado de una rígida filosofía de estabilidad monetaria y de inviolabilidad de las deudas internacionales, pasara lo que pasara.

Los países europeos lucharon entre sí para exportar más mercancías con el fin de mantener el nivel de vida extranjero en lugar del nacional y estabilizar sus monedas, sacrificando al mismo tiempo sus economías nacionales para pagar las deudas internacionales a las que se habían comprometido. Qué diferente fue este comportamiento del de Estados Unidos cuatro décadas más tarde, cuando el Tesoro estadounidense insistió en que sus propias deudas de entre 80.000 y 85.000 millones de dólares contraídas con bancos centrales extranjeros fueran efectivamente borradas de los libros al ser "financiadas" en el sistema monetario mundial como "oro de papel".

⁶⁶ Moley, *The First New Deal*, p. 494, citando Schlesinger's *Coming of the New Deal*, p. 229, y Jeannette P. Nichols, "Roosevelt's Monetary Diplomacy in 1933", *American Historical Review* 56 (enero de 1951), p. 317.

⁶⁷ Hull, *Memoirs*, I, pp. 268 y ss., y William F. Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal* (Nueva York: 1963), pp. 202 y ss., citado en Moley, *ibid.* p. 495.

⁶⁸ Polanyi, *La gran transformación*, p. 27.

Cuanto más se armaba Europa y más recurría a prácticas monetarias bloqueadas, guerras arancelarias y demás parafernalia del nacionalismo en los años treinta, más antagonistas se volvían la opinión pública y la política exterior estadounidenses, y más farisaica era su negativa a implicarse en los problemas de deuda y comercio de Europa. Si Europa no seguía el ejemplo estadounidense, tendría que cargar con su propia cruz. Tras devaluar el dólar y dar así a los exportadores estadounidenses una ventaja de precios en los mercados mundiales, la Administración Roosevelt promulgó la Ley de Acuerdos Comerciales de 1934, concebida para modificar los aranceles y las restricciones a la importación existentes "dentro de unos límites cuidadosamente vigilados" y "de forma que benefician a la agricultura y la industria estadounidenses". Una cláusula adicional de la Cámara de Representantes estipulaba que nada de lo dispuesto en la medida debía "interpretarse en el sentido de otorgar autoridad alguna para cancelar o reducir, en modo alguno, ninguna de las deudas de ningún país extranjero con Estados Unidos".⁶⁹

112

Esta ley, ampliamente anunciada por sus partidarios como un alejamiento del alto proteccionismo del arancel Hawley-Smoot, es la base de toda la legislación arancelaria estadounidense posterior. No se limitó a reducir las barreras arancelarias estadounidenses, sino que facultó al Presidente y a sus representantes para negociar concesiones arancelarias recíprocas con otros países, en las que las exportaciones estadounidenses serían las beneficiarias netas previstas. "La política de Hull no era una política de libre comercio, ni pretendía eliminar todo control gubernamental del comercio exterior", describe William Diebold, Jr. "Este 'proteccionismo ajustado' difería de la anterior política proteccionista estadounidense más en la técnica que en el concepto fundamental. Sin embargo, la importancia primordial de la política de Hull residía en el hecho de que en 1934, por primera vez desde la Ley Underwood de 1913, los tipos arancelarios de Estados Unidos empezaron a bajar, y se frenó el impulso aparentemente irresistible hacia una mayor protección."⁷⁰

La reducción de los aranceles de una media del 54% en 1933 al 36% en 1940 aumentó las importaciones estadounidenses en áreas específicas, pero

⁶⁹ *The United States in World Affairs: 1934-35*, p. 109.

⁷⁰ William Diebold, Jr., *New Directions in Our Trade Policy* (Nueva York: 1941), pp. 3, 23 y ss.

también frenó las represalias proteccionistas en el extranjero, por lo que su efecto fue proporcionar a Estados Unidos una ventaja comercial más que proporcional. Los recortes arancelarios estadounidenses quedaron anulados por la Ley de Ajuste Agrícola de 1933, que otorgaba un proteccionismo absoluto a los agricultores estadounidenses al establecer restricciones contingentarias a las importaciones agrícolas estadounidenses. El superávit comercial de Estados Unidos, que había ido disminuyendo desde 1929 en gran parte debido a la emulación extranjera del proteccionismo estadounidense, aumentó de 1.000 millones de euros en 1933 a 1.000 millones de euros en 1933.

De 225 millones de dólares en 1933 a 1.400 millones en 1940. La estrategia de las reducciones arancelarias negociadas no consistía en absoluto en abrir el mercado estadounidense a los exportadores extranjeros, ni les permitía ganar más dólares para pagar sus deudas con Estados Unidos.

Sería falso decir que Estados Unidos provocó la Segunda Guerra Mundial por malicia o por conocimiento de los resultados de insistir en el pago de sus deudas de guerra por un mundo totalmente incapaz de pagarlas. Es cierto, sin embargo, que ninguna ley contribuyó más a la génesis de la Segunda Guerra Mundial que las intolerables cargas que Estados Unidos impuso a sus aliados de la Primera Guerra Mundial y, a través de ellos, a Alemania. Todas las administraciones estadounidenses desde 1917 hasta la era Roosevelt emplearon la estrategia de obligar al pago de estas deudas de guerra, sobre todo por parte de Gran Bretaña. El efecto fue dividir Europa de modo que el continente quedara abierto políticamente como una posible provincia de Estados Unidos.

113

El capital financiero privado no podría haber logrado ese fin, especialmente cuando Estados Unidos se desarmó tras la Primera Guerra Mundial. La división y la inmiserización de Europa podrían haberlo logrado, si el mundo no se hubiera sumido en una depresión. Estados Unidos no sólo no escapó a la Gran Depresión, sino que se convirtió en el principal sufridor de un colapso de su propia creación, como resultado de su economía altamente endeudada. Llegó a reconocer que necesitaba mercados de exportación para mantener el pleno empleo y la prosperidad, y que desangrar a Europa endeudándola en exceso era contraproducente.

La primera gran incursión del capital financiero gubernamental estadounidense en la política de poder mundial terminó así en un ignominioso fracaso y, en última instancia, en una guerra de dimensiones mayores incluso

que la Primera Guerra Mundial. A pesar del desastre que siguió a su primera gran aventura en el imperialismo financiero gubernamental, Estados Unidos había aprendido una lección básica sobre política de poder. Entre Tesoro y Tesoro, y entre banco central y banco central, podían tomarse decisiones de una importancia mucho mayor y más duradera que las que se tomaban en el curso normal de la diplomacia. El dinero era la savia de las naciones. Un acreedor abrumador por cuenta internacional podía controlar el pulso de las naciones. Una nación poderosa, como usurera, podía dominar las acciones de naciones igualmente poderosas como deudoras.

Estados Unidos podría haber seguido muchos caminos para salvaguardar la integridad de sus reclamaciones financieras a Europa sin provocar una ruptura de la economía mundial. Podría haber seguido políticas similares a las que aplicó tras la Segunda Guerra Mundial. En algunos sectores del Congreso existían sentimientos en este sentido. El 24 de julio de 1932, el senador Borah afirmó:

No puede haber más razón para instar a una reducción o cancelación de estas deudas que el hecho de que hacerlo redundaría en interés del pueblo de los Estados Unidos. Sobre esta teoría, y sólo sobre ella, me parece que está abierto el debate. ¿Aportará la reducción o cancelación al pueblo de los Estados Unidos un beneficio igual o mayor que la cantidad que puedan recaudar de las deudas? ¿Abrirá tal medida mercados extranjeros para los productos de la granja y la fábrica, hará subir el nivel de precios, pondrá fin al desempleo y descongelará los créditos congelados de los bancos? Estoy convencido de que la condonación de la deuda, en el marco de un programa de rescate de la deuda externa, puede ser una solución.

incluyendo la solución de los demás problemas de la guerra, tendría el efecto arriba indicado.⁷¹

114

Si Estados Unidos hubiera renunciado a su posición de acreedor frente a los gobiernos extranjeros, se habría impuesto menos austeridad a los mercados nacionales europeos en un intento inútil de transferir el servicio de la deuda intergubernamental, y el comercio mundial podría haberse

⁷¹ Citado en *The United States in World Affairs: 1932*, p. 185.

desarrollado en circunstancias más normales. El capital estadounidense se habría dedicado más a financiar la industria nacional y extranjera que a financiar los pagos internacionales del gobierno alemán y los de los aliados europeos al gobierno de Estados Unidos. Esto habría contribuido a allanar el camino para que la supremacía industrial estadounidense adquiriera mercados extranjeros en las décadas de 1920 y 1930, mientras que los inversores directos estadounidenses podrían haber utilizado sus beneficios en este comercio de exportación para comprar el control de la industria europea, como ocurrió en la década de 1960. Pero esta política estaba fuera de los puntos de referencia de los funcionarios del gobierno de la época. Había poco interés propio ilustrado en la política estadounidense durante la década de 1930, sólo el más burdo de los juegos de poder.

Aun así, el gobierno podría haber utilizado sus reclamaciones interaliadas como palanca diplomática, ofreciendo renunciar a ellas o aplazar los pagos del servicio de la deuda a los gobiernos europeos a cambio de su aquiescencia en políticas favorables a los intereses estadounidenses, incluida la apertura de sus mercados a las exportaciones estadounidenses. Este era esencialmente el plan de Hoover, rechazado por Roosevelt. El gobierno de Estados Unidos todavía no quería ver su economía vinculada inextricablemente a las de naciones extranjeras, y aún no se sentía lo suficientemente seguro o poderoso como para respaldar el libre comercio. Si tuviera que asumir la responsabilidad de estabilizar la economía mundial, no lo haría de forma que cediera su autonomía interna en cuanto a la forma de gestionar sus asuntos económicos. Después de todo, por eso se había negado a unirse a la Sociedad de Naciones. Estados Unidos sólo aceptaría la responsabilidad mundial en la medida en que fuera una propuesta rentable, financiera y comercialmente.

Irónicamente, el efecto final del colapso financiero de 1933 fue aumentar la acumulación de activos financieros internacionales por parte del gobierno estadounidense, precisamente catalizando el movimiento hacia la guerra en Europa. La devaluación del dólar en 1934 elevó el precio del oro de 20 a 35 dólares la onza, aumentando el valor declarado de las reservas de oro del país y atrayendo más entradas de oro. Las reservas de oro de Estados Unidos ascendieron a 7.400 millones de dólares, aproximadamente un tercio de las reservas de oro monetario del mundo en aquella época. A finales de 1937, cuando se avecinaba la guerra en Europa, las reservas de oro de Estados Unidos habían aumentado a 11.300 millones de dólares, más de la mitad de las reservas monetarias mundiales. Este aumento no se debió a los excedentes

comerciales y de inversión ni a otras condiciones económicas normales, sino a que los europeos y asiáticos respondieron a la amenaza de guerra transfiriendo sus fondos a valores y depósitos bancarios estadounidenses. Su fuga de capitales se vio acompañada de una entrada correspondiente de oro de los bancos centrales europeos, principalmente de Gran Bretaña, Francia y los Países Bajos.

115

Tan extraordinaria fue esta entrada de oro que, en diciembre de 1937, el Tesoro estadounidense actuó para esterilizarla con el fin de contrarrestar su potencial inflacionista. Normalmente, la entrada de oro habría aumentado la oferta monetaria estadounidense. El Tesoro, sin embargo, tomó prestados fondos suficientes cada mes para comprar por sí mismo el oro recién adquirido del Sistema de la Reserva Federal, añadiéndolo a su propia cuenta para que la entrada de oro no engrosara la base crediticia del sistema bancario. Al segregar la entrada de oro de la cantidad que necesitaba el sistema monetario y crediticio, se anulaba el proceso normal de ajuste que habría inflado la moneda y el crédito nacionales de Estados Unidos, precisamente la política que el Gobierno estadounidense iba a denunciar cuando los bancos centrales europeos recurrieron a ella defensivamente en los años sesenta en respuesta a la abrumadora e inflacionista serie de déficits de pagos de Estados Unidos.

Las entradas de oro se aceleraron cuando Europa volvió a depender de Estados Unidos para su armamento tras la invasión de Checoslovaquia por Hitler y el *Anschluss* con Austria. Se repitieron así los efectos financieros de la Primera Guerra Mundial entre Europa y América. Tras el acuerdo de las Cuatro Potencias en Munich en septiembre de 1938, "el movimiento de fondos de refugiados desde los centros europeos a Estados Unidos adquirió proporciones de pánico, ya que la presión sobre Checoslovaquia para que cediera territorio a Alemania llevó a Europa al borde de la guerra".⁷² Cerca de 1.000 millones de dólares llegaron a Estados Unidos sólo durante septiembre y octubre. Cuando Estados Unidos se vio obligado a entrar en la guerra en 1941, sus reservas de oro habían aumentado a 22.700 millones de dólares, el triple que en 1934.

La Segunda Guerra Mundial estalló no por las tensiones creadas por el capital financiero privado, sino por una bancarrota mundial en la que las reclamaciones financieras intergubernamentales desempeñaron el papel

⁷² Departamento de Comercio de Estados Unidos, *The Balance of International Payments to the United States in 1938* (Washington, DC: 1939), p. 22.

principal. La maraña de la deuda y las reparaciones convirtió al nacionalismo en la vía de menor resistencia e imposibilitó el internacionalismo paneuropeo. Europa intentó acomodarse sin lucha al desplazamiento del poder mundial hacia Estados Unidos. Pero la influencia acreedora de Estados Unidos no sirvió de nada mientras se negó a arrebatar a Gran Bretaña el papel de estabilizador del sistema financiero internacional o a aceptar el pago en forma de importaciones. Las empresas simplemente no podían funcionar "como de costumbre" sin la cooperación de los principales gobiernos del mundo, y el de Estados Unidos en particular. Los mecanismos de ajuste presuntamente automáticos que regulan el comercio y las finanzas internacionales del sector privado no podían funcionar más allá de unos límites bastante estrechos que se veían superados con creces por la carga de las deudas intergubernamentales.

116

La deuda es intrínsecamente desestabilizadora, y las matemáticas del interés compuesto, típicamente desencadenadas por los empréstitos bélicos nacionales, conducen a que las deudas crezcan inexorablemente sin tener en cuenta la capacidad de pago. Algo tiene que ceder, y la dureza de las condiciones de la deuda suele acabar forzando la ruptura de la cadena de pagos. La rivalidad internacional resultante no adoptó la forma de una nueva lucha por el territorio o las colonias, sino de intentos cada vez más beligerantes por mantener la autosuficiencia económica y el equilibrio de los pagos internacionales. Como ha observado Polanyi, mientras que la Primera Guerra Mundial fue "un simple conflicto de potencias, liberado por la caducidad del sistema de equilibrio de poderes", la Segunda Guerra Mundial fue "parte de la conmoción mundial", cuyos orígenes "se encontraban en el utópico empeño del liberalismo económico por establecer un sistema de mercado autorregulado".⁷³

En 1933, el entorno económico mundial estaba dominado por deudas intergubernamentales que exigían transferencias de divisas muy superiores a la capacidad de generación de excedentes de los sectores privados de los países deudores para financiarlas. Esto convertía en anacrónicos los principios del *laissez-faire*. En lo sucesivo, los gobiernos tendrían que asumir la responsabilidad de equilibrar el comercio y los pagos internacionales negociando acuerdos y sistemas globales en lugar de a través de los mercados "libres". La fusión en la Segunda Guerra Mundial de la planificación

⁷³ Polanyi, *La gran transformación*, p. 29.

empresarial y gubernamental al servicio de fines militares estableció esta percepción de forma permanente e irreversible para las naciones industrializadas.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos desdeñaba el internacionalismo porque connotaba una forma de responsabilidad mundial que no parecía rentable. Para empezar, habría supuesto condonar a Estados Unidos las deudas de guerra entre los Aliados. Incluso en la década de 1970, el gobierno estadounidense insistió en mantener estas deudas en sus libros. En su informe anual de 1974, por ejemplo, el Consejo Consultivo Nacional sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales anunció que:

A 31 de diciembre de 1973, la deuda pendiente de la Primera Guerra Mundial con Estados Unidos, incluidos el principal y los intereses no vencidos, ascendía a 25.200 millones de dólares, de los cuales 20.800 millones estaban en mora. Las mayores cuentas vencidas e impagadas son con el Reino Unido (9.100 millones de dólares), Francia (6.400 millones), Alemania (1.600 millones) e Italia (1.500 millones).

Los países con grandes obligaciones de la Primera Guerra Mundial a los EE.UU. nunca han negado la validez jurídica de estas deudas. Sin embargo, han vinculado el pago a los EE.UU. a la condición del pago simultáneo de las reparaciones de la Primera Guerra Mundial por parte de Alemania a ellos en cantidades que compensan aproximadamente sus deudas de guerra a los Estados Unidos. La resolución del problema de las reclamaciones gubernamentales contra Alemania derivadas de la Primera Guerra Mundial se aplazó "hasta una solución general definitiva de este asunto" mediante el Acuerdo de Londres sobre la deuda externa alemana, del que Estados Unidos es parte, celebrado en 1953. Este acuerdo fue ratificado por el Senado de Estados Unidos y tiene rango de tratado.

Aunque el Gobierno de Estados Unidos nunca ha reconocido ninguna conexión jurídica entre las obligaciones contraídas por Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial y las reclamaciones de reparaciones a Alemania, en la realidad existe una vinculación, lo que hace que esta cuestión sea delicada tanto política como económicamente. Un grupo de trabajo del Consejo Consultivo Nacional está estudiando el asunto y

se espera que presente propuestas concretas en un futuro próximo.⁷⁴

Párrafos similares han concluido los informes anuales del Consejo Consultivo Nacional a lo largo de los años setenta. Pero nunca se ha hecho una nueva propuesta, y las deudas siguen pendientes.

Cuando Estados Unidos entró en la Segunda Guerra Mundial, la idea de beneficio económico se amplió para hacerse más ilustrada y a largo plazo y, por esa razón, más poderosa. La abrumadora posición acreedora de Estados Unidos le permitió hacerse con una participación mayoritaria en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que utilizó para transformar las finanzas internacionales al servicio de sus intereses cuando entró en una serie casi ininterrumpida de déficits tras la guerra de Corea. En 1971, Estados Unidos prácticamente desafiaba a Europa y Asia a canjear sus excedentes de dólares. Si lo hubieran hecho, habrían forzado al alza los tipos de cambio de sus propias monedas frente al dólar. Los países extranjeros no fueron más capaces de desarrollar una estrategia compensatoria de lo que habían sido capaces en 1934, aunque esta vez eran ellos los que se encontraban en la posición acreedora. Ni Europa ni Asia Oriental estaban dispuestas a adoptar un enfoque integrado a escala regional para alcanzar la escala necesaria para ofrecer una alternativa a seguir el ejemplo de Estados Unidos.

En 1933, los países europeos ni siquiera intentaron desarrollar una estrategia para hacer de su posición deudora una virtud. No podían amenazar con que su impago hundiría la economía estadounidense, como Estados Unidos amenazaría a Europa y Asia después de 1971. No debían dinero al sistema bancario y monetario estadounidense, sino al Gobierno de Estados Unidos, que en realidad no necesitaba el dinero en aquel momento.

Un problema aún más profundo era la visión del mundo de Europa con respecto a la deuda, esclava de una mentalidad acreedora que llevaba a sus gobiernos a pagar a Estados Unidos aun a costa de desbaratar los tipos de cambio nacionales e imponer austeridad monetaria.

118

Estados Unidos era diferente. Roosevelt habló en nombre de las zonas rurales cuyas deudas amenazaban con provocar un impago generalizado de las hipotecas. Su paliativo fue revalorizar el oro con la esperanza de que esto reflotara los precios y los ingresos agrícolas a sus niveles de 1926, es decir, a

⁷⁴ National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies, *Annual Report to the President and to the Congress July 1, 1973-June 30, 1974* (Washington: 1975), p. 40.

los que tenían cuando se suscribieron originalmente muchas de las hipotecas.

La idea de un sistema financiero orientado hacia el deudor y favorable a la inflación era tan extraña que, salvo Keynes, pocos europeos fueron capaces de entender el fracaso de Roosevelt en la Conferencia Económica de Londres. Los responsables políticos europeos siguieron sin comprender la lógica de la orientación a los deudores en los años sesenta y setenta, cuando Estados Unidos utilizó su influencia como deudor en beneficio propio. Los europeos esperaban que los deudores accedieran a todo lo que exigieran sus acreedores. Por eso, tanto los Aliados como Alemania en los años veinte sacrificaron sus economías intentando pagar sus deudas de guerra. Ninguna lógica semejante llevó a Estados Unidos a abandonar su gasto militar global, incluso imperial, en los años sesenta o posteriormente. En lugar de secuestrar las inversiones privadas de las empresas estadounidenses, el gobierno las animó a seguir adquiriendo empresas europeas, al tiempo que erigía barreras comerciales unilaterales sin tener en cuenta el derecho internacional y sus principios de práctica económica simétrica.

El poder del deudor reside en la capacidad de amenazar al sistema, trayendo

a los acreedores por su incumplimiento. Una vez reconocido este poder demoledor, el deudor puede imponer su ley. Estados Unidos ha utilizado esta estrategia durante los últimos treinta años, pero el Tercer Mundo, la antigua Unión Soviética y otras economías deudoras aún no la han comprendido. Las naciones europeas no tenían ni idea de este poder potencial en los años treinta. Al igual que los países del Tercer Mundo en los tiempos modernos, se sometieron a una depresión económica de la que sólo les rescató el gasto de guerra. Resultó más fácil ir a la guerra que unirse para crear un sistema financiero alternativo.

4. Lend-Lease y fractura del Imperio Británico, 1941-45

Junto con su propósito inmediato, el lend-lease tuvo desde el principio un importante aspecto de posguerra.... Lend-lease fue un caso exitoso de planificación de posguerra en tiempos de guerra.

Consejo de Relaciones Exteriores,
Estados Unidos en los asuntos mundiales,
1945-47 (Nueva York: 1947), p. 344

Ellos [los negociadores estadounidenses] no quieren hacernos daño, pero sus mentes son tan pequeñas, sus perspectivas tan limitadas, sus conocimientos tan inadecuados, su obstinación tan ilimitada y sus pedanterías legales tan exasperantes.

Keynes a su madre, 21 de noviembre de 1945,
en Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes*, Vol. III:
Fighting For Freedom, 1937-46 (Nueva York: 2001), p. 438.

Las relaciones económicas de posguerra se forjaron en las condiciones de la Segunda Guerra Mundial, empezando por las negociaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña previas a la entrada de Estados Unidos en la guerra. Gran Bretaña estaba al borde de la desaparición. Sus reservas de oro y dólares, que habían superado los 4.000 millones de dólares en 1938, habían caído a poco más de 1.000 millones en septiembre de 1940, cuando nacionalizó las inversiones en el extranjero de sus grandes empresas y las puso a la venta en el extranjero. Esto creó un fondo de guerra de 4.500 millones de dólares, de los que Gran Bretaña gastaría unos 3.600 millones para comprar armas a Estados Unidos en los dos años siguientes. Sin embargo, en diciembre de 1940 a los británicos "apenas les quedaban activos en dólares para pagar el material que ya habían pedido aquí".¹

Aunque Estados Unidos no se unió a la guerra hasta que Pearl Harbor fue atacado un año después, en diciembre de 1941, ya se había asociado a las potencias aliadas. El Secretario del Tesoro Henry Morgenthau Jr. y su equipo

¹ Edward R. Stettinius, Jr, *Lend-Lease: Weapon for Victory* (Nueva York: 1944), p. 61.

negociaron con Gran Bretaña las condiciones en las que Estados Unidos prestaría su apoyo. Su objetivo era ayudar a Gran Bretaña contra Alemania, pero no ayudarla a recuperar su posición como banquero mundial, ya que se la consideraba no sólo como un beligerante amigo necesitado de crédito armamentístico, sino como un rival potencial.

120

Los negociadores estadounidenses se mostraron más decididos e inflexibles. Morgenthau actuaba como si le preocupara que los británicos pudieran sacar lo mejor de su país. Tal vez su inseguridad se debiera a que debía su puesto principalmente a su padre, vecino de Roosevelt en el condado rural de Dutchess y recaudador de fondos del partido, cuya ambición había sido ver a su hijo convertido en Secretario de Agricultura. Roosevelt nombró a Morgenthau Jr gobernador de la Farm Credit Administration, de la que fue promovido al Tesoro después de que William Woodin enfermara y tuviera que dimitir. Para entonces, Morgenthau se había imbuido por completo de la filosofía política del New Deal. Uno de sus biógrafos lo describe compartiendo con su ayudante Harry Dexter White una "desconfianza reflexiva hacia Gran Bretaña" y hacia los motivos y efectos de las finanzas internacionales en general. "Su objetivo era trasladar el poder financiero de Nueva York y Londres a Washington", resume Skidelsky. "El dólar se convertiría en el instrumento de un 'New Deal' global", que permitiría una gestión socialmente más ilustrada. Esto requeriría una "hegemonía financiera estadounidense", no sólo para proporcionar un crédito adecuado a la exportación, sino también para financiar el tipo de planes de bienestar social hacia los que los acreedores privados se habían mostrado tradicionalmente reacios.²

Para los funcionarios estadounidenses, lo que se estaba decidiendo eran las condiciones en las que el dólar acabaría sustituyendo a la libra esterlina como primera moneda mundial. Cuando el negociador británico Frederick Phillips llegó a Washington en diciembre de 1940, se encontró con que Morgenthau "insistía en que los británicos pusieran sus bolsillos 'del revés' y le dieran todos los detalles de sus activos en Estados Unidos y América Latina, y lo que estaban dispuestos a aceptar por ellos". Morgenthau "empezó a presionar a los británicos para que vendieran sus grandes empresas estadounidenses — Shell Oil, Lever Brothers y Brown & Williamson Tobacco," y el 28 de enero de 1941 prometió al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que "si Lord y Lady

² Carta personal de John Morton Blum a Robert Skidelsky, citada en Skidelsky, *John Maynard Keynes* Vol. III: *Fighting for Freedom, 1937-1946* (Nueva York 2001), *ibíd.*, pp. 260, 99.

Astor poseen bienes inmuebles en Nueva York sus activos estarán en el bloque de subastas con el resto." Los activos que los funcionarios de Roosevelt no habían podido conseguir que el Gobierno británico requisara a sus ciudadanos y vendiera para pagar a los compradores estadounidenses sus deudas de la Primera Guerra Mundial, ahora se venderían para pagar el armamento y la lucha en la Segunda Guerra Mundial. Esta fue la actitud que llevó a Keynes "a comentar que los estadounidenses creían que los británicos eran dueños de su imperio 'lock, stock, and barrel'".³

"Preguntado por Cordell Hull por qué Gran Bretaña no podía poner garantías colaterales como seguridad para los pedidos", lo mejor que Phillips pudo hacer fue dar largas afirmando no tener muchos datos que aportar "sobre el tamaño del 'cofre de guerra' de Gran Bretaña". ¿Incluía, por ejemplo, las reservas de oro de los refugiados depositadas en Londres para su custodia por los aliados británicos derrotados? Los estadounidenses pensaban que sí. Los británicos dijeron que no. Estas reservas eran deudas con gobiernos extranjeros". En vano, Churchill intentó insertar una frase protectora sobre "compromisos preexistentes" en los acuerdos anglo-estadounidenses para evitar en lo posible que se cediera a Estados Unidos. "Luego estaba el oro sudafricano. Sudáfrica estaba en el Imperio Británico; Washington parecía creer que Gran Bretaña podía simplemente apoderarse de la producción de las minas sudafricanas. Incluso mientras se fraguaba el arma de Lend-Lease, Roosevelt insistió 'amablemente', por encima de la objeción de Churchill, en enviar un crucero a Sudáfrica para embarcar hacia Washington 42 millones de libras esterlinas de oro que allí había."⁴

121

Al no estar en guerra, Estados Unidos no podía proporcionar armas *gratuitamente*, pero no repitió la práctica de los préstamos directos. Para suministrar a Gran Bretaña municiones y apoyo bélico conexo, el Departamento del Tesoro ideó el sistema de Lend-Lease en diciembre de 1940. "Los abogados del Tesoro encontraron que bajo un antiguo estatuto de

³ Skidelsky, *ibíd.*, pp. 99 y 102 y ss., citando *los Diarios de Morgenthau* 404, p. 86 de la Biblioteca Roosevelt en Hyde Park, Nueva York, y Blum, ed., *From the Morgenthau Diaries*, Vol. II: *Years of Urgency 1938-1941* (Boston: 1965), p. 171, que Morgenthau "reconoció que la pérdida de las inversiones [británicas en ultramar] paralizaría la economía británica después de la guerra, pero sostuvo que Inglaterra no podía permitirse preocuparse por esto en 1940". Skidelsky añade que la suposición básica de Morgenthau se reflejaba en su admonición a Roosevelt: "No te preocupes, los británicos siempre encontrarán la forma de pagar si no pueden salir de ésta".

⁴ *Ibidem*, pp. 102 y ss.

1892, el Secretario de Guerra, 'cuando a su discreción sea para el bien público', podía arrendar propiedad del Ejército 'no requerida para uso público', por un periodo no superior a cinco años. Bajo este estatuto, tractores, tornos, grúas, barcasas, y otros artículos del Ejército habían sido arrendados de vez en cuando".⁵

Un contrato de arrendamiento ordinario redactado en términos comerciales se consideró claramente insatisfactorio. "Cuando una persona alquila una casa, por ejemplo, suele fijar un precio determinado y un plazo de arrendamiento. Esto era claramente imposible cuando enviábamos armas a Gran Bretaña o a China", explicó Edward R. Stettinius, Jr, que se convirtió en jefe de la Lend-Lease Administration en junio de 1941. "El arrendamiento tendría que ser indefinido, con un pacto entre caballeros para un acuerdo justo y viable en el mejor interés de todos los EE.UU. después de que el Eje hubiera sido derrotado". El Gobierno de EE.UU. compraría todas las municiones producidas por sus fábricas, y si consideraba que éstas podían ser mejor utilizadas para la defensa de Estados Unidos por Gran Bretaña, Francia y los demás Aliados, incluida Rusia, entonces "arrendaría o vendería los materiales, sujetos a hipoteca, a la gente del otro lado."

La simbólicamente numerada H.R. 1776 se presentó en enero de 1941, titulada "Ley para promover la defensa de Estados Unidos". Cualquier país podría optar a la ayuda de Lend-Lease "cuya defensa el Presidente considere vital para la defensa de los Estados Unidos." El beneficio recibido por los Estados Unidos a cambio de estas transferencias de Lend-Lease "puede ser el pago o reembolso en especie o propiedad, o cualquier otro beneficio directo o indirecto que el Presidente considere satisfactorio." Según Stettinius, "esta disposición era deliberadamente amplia".⁶

"Desde el principio", resume Richard Gardner en *Sterling-Dollar Diplomacy*, "el precio de la cooperación del Congreso en la asignación de fondos de Lend-Lease fue la garantía de que el Presidente exigiría algún 'beneficio' a cambio de Lend-Lease más allá de la defensa de Estados Unidos mediante la acción militar de otros países. En consecuencia, el Presidente y sus asesores tuvieron que encontrar un "beneficio" que pudieran ofrecer como "contraprestación" por la ayuda de Lend-Lease. Lo que encontraron fue la promesa de Gran Bretaña y otros receptores de ayuda de cooperar en la

⁵ Stettinius, *Lend-Lease*, p. 63.

⁶ *Ibidem*, p. 73. (Stettinius fue nombrado Secretario de Estado en 1945).

reconstrucción de posguerra del comercio multilateral."⁷

122

Esto se convirtió en el Artículo VII del acuerdo de Lend-Lease con Gran Bretaña, ampliando las disposiciones multilaterales ya previstas en la Carta del Atlántico. En este documento anterior Churchill había rogado que la cláusula de no discriminación que abría los recursos coloniales de materias primas y los mercados de importación de Europa a todos los interesados (naturalmente encabezados por Estados Unidos) se matizara con la frase "con el debido respeto a nuestras obligaciones actuales". Esta frase habría preservado la Preferencia Imperial así como el monopolio británico sobre los recursos de materias primas de sus colonias. Pero en los acuerdos de Lend-Lease no aparecía tal calificación.

De hecho, durante los dos meses que tardó en aprobarse el Lend-Lease en el Congreso, los negociadores estadounidenses apretaron las tuercas a Gran Bretaña. El 11 de marzo, el día en que el Lend-Lease se convirtió en ley, Keynes se quejó a un compañero diplomático de que Morgenthau

"ha tenido como objetivo, en parte tal vez... para aplacar la oposición en el Congreso, y en parte... en relación con su futuro poder para imponernos su voluntad, despojarnos de nuestros activos líquidos en la mayor medida posible *antes de que la Ley de Préstamo y Arriendo* entre en vigor, a fin de dejarnos con el mínimo en la mano para hacer frente durante el resto de la guerra a las numerosas obligaciones que no serán cubiertas por la Ley de Préstamo y Arriendo". Su objetivo era reducir las reservas de oro de Gran Bretaña a cero, "tratándonos peor de lo que nosotros mismos hemos creído conveniente tratar nunca al país balcánico más humilde y menos responsable". El principal objetivo británico debe ser "la retención por nuestra parte de suficientes activos para dejarnos capaces de una acción independiente". Aunque eximía al Presidente de mala intención, Keynes nunca perdonó al Tesoro estadounidense —y más tarde al Departamento de Estado— por aprovecharse de la debilidad británica, incurrida en una causa conjunta.⁸

Incluso después de que la Ley de Préstamo y Arriendo se convirtiera en ley, el Congreso todavía tenía que aprobar la Ley de Asignación de 7.000 millones

⁷ Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy* (Oxford: 1956), pp. 55 y ss.

⁸ Skidelsky, *Keynes*, p. 103.

de dólares antes de que el crédito pudiera empezar a fluir realmente. Además, los norteamericanos insistieron en que nada de ese dinero se utilizara para material pedido antes del 11 de marzo. Naturalmente, Gran Bretaña pidió que el Lend-Lease se hiciera retroactivo, lo que le habría ayudado a recuperar los cuantiosos gastos que había realizado en Estados Unidos antes de que comenzara el programa Lend-Lease, pero esta petición fue rechazada, por lo que aún se debían importantes sumas por el apoyo militar y económico que Gran Bretaña había obtenido antes de esa fecha.

123

Gran Bretaña hizo todo lo posible por intentar conseguir el dinero en lugar de aplazar el pago y discutirlo más tarde. Morgenthau sugirió que Gran Bretaña embargara y vendiera, o al menos pignorara como garantía, los activos estadounidenses y de otras inversiones directas en el extranjero de sus nacionales como precio de la ayuda a cambio de un préstamo de 900 millones de dólares a Gran Bretaña. El presidente de la Reserva Federal, Marriner Eccles, la trató como si fuera una empresa en quiebra, tratando de situar a Estados Unidos por delante de los miembros de la zona de la libra esterlina para asegurarse el primer derecho sobre sus activos. Gran Bretaña empezó a ceder. "El 15 de marzo, Lord Halifax, el nuevo embajador, y Sir Edward Peacock, del Banco de Inglaterra, acordaron vender la Viscose Corporation de Courtauld a un grupo bancario estadounidense por 54 millones de dólares, aproximadamente la mitad de su valor real". El dinero fue debidamente recaudado, y se conoció como el "Préstamo Jesse Jones", en honor al empresario tejano que dirigió la Corporación Financiera de Reconstrucción de Roosevelt.⁹

Cuando el Congreso promulgó la Ley de Préstamo y Arriendo, Gran Bretaña, financieramente exhausta, sólo disponía de 12 millones de dólares en reservas no comprometidas.¹⁰ Esto preparó el terreno para la controversia británica que estalló inmediatamente en relación con el Artículo VII de los Acuerdos Generales de Lend-Lease, que establecía "(1) la expansión, mediante medidas internacionales y nacionales apropiadas, de la producción, el empleo y el intercambio y consumo de bienes, que son los fundamentos materiales de la libertad y el bienestar de todos los pueblos; (2) la eliminación

⁹ *Ibídem*, p. 104.

¹⁰ Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs: 1945-1947* (Nueva York: 1947), p. 344, citando *Statistical Material Presented During the Washington Negotiations*, Cmd. 6706 de 1945, p. 5.

de todas las formas de trato discriminatorio en el comercio internacional; y (3) la reducción de los aranceles y otras barreras comerciales."¹¹

Apertura del Imperio Británico al comercio estadounidense

El 28 de julio de 1941, Keynes recibió un borrador del Artículo VII en el que se pedía un compromiso estricto con el comercio exterior no discriminatorio y el fin de la Preferencia del Imperio Británico, sin decir "nada en absoluto sobre las contrapartidas esenciales de la política americana: la bajada de aranceles y la evitación de una grave depresión de posguerra".¹² Keynes las calificó de "propuestas lunáticas del Sr. Hull" e insinuó que Gran Bretaña tendría que imponer controles financieros y comerciales aún más estrictos después de la guerra.

124

"Lo que preocupaba especialmente a los miembros del Gabinete británico", escribe Gardner, "era el compromiso de eliminar el 'trato discriminatorio'. Esto, habían explicado los negociadores americanos en términos inequívocos, significaba definitivamente la eliminación de la Preferencia Imperial." Tanto el Gabinete británico como Churchill "rehuyeron aprobar cualquier acuerdo que pareciera hacer del desmantelamiento de los acuerdos económicos de la Commonwealth el 'precio' de la ayuda del Lend-Lease".¹³ Un acuerdo de este tipo, advirtió Churchill, "provocaría desagradables debates en el Parlamento y permitiría a los propagandistas enemigos decir que Estados Unidos estaba aprovechando la adversidad británica para hacerse con el control del Imperio Británico." En consecuencia, Keynes insistió en que Gran Bretaña no podía firmar el Artículo VII "sin una conferencia imperial en toda regla, ya que los dominios no estaban vinculados por las decisiones británicas".¹⁴ Al final, la aquiescencia británica a este artículo requirió las garantías personales del presidente Roosevelt a Churchill de que Gran Bretaña "no estaba más comprometida con la abolición de la Preferencia Imperial, de lo que el Gobierno estadounidense estaba comprometido con la abolición de su elevado

¹¹ Hal Lary and Associates, *The United States in the World Economy* (U.S. Department of Commerce. Economic Series No. 23, Washington, D.C.: 1943), p. 12.

¹² Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 57.

¹³ *Ibidem*, p. 60.

¹⁴ Warren F. Kimball, "Lend-Lease and the Open Door: The Temptation of British Opulence, 1937-1942", *Political Science Quarterly* 86 (junio de 1971), pp. 249 y ss.

arancel protector".¹⁵

El sistema de Preferencia Imperial de aranceles relativamente bajos entre los miembros británicos de la Commonwealth se había desarrollado en 1932 en la Conferencia de Ottawa en un intento de mantener cierto grado de estabilidad en los pagos dentro del Imperio Británico frente a las perturbaciones de la deuda entre los Aliados. Esta iniciativa británica iba a romperse ahora a instancias de la promoción del libre comercio por parte del Departamento de Estado, aunque esto dificultó aún más que Gran Bretaña accediera a las exigencias del Departamento del Tesoro de que Gran Bretaña hiciera la libra esterlina libremente convertible en dólares tras el final de la guerra. La aquiescencia británica final a estas dos condiciones estadounidenses sólo se produjo con la pérdida de Singapur a manos de Japón en febrero de 1942, el punto más bajo de su guerra en Extremo Oriente.

El Congreso había aprobado la Ley como Lend-Lease, el Parlamento británico la había ratificado como Acuerdo de Ayuda Mutua, y el uso popular en ambos países seguía estos dos términos bastante diferentes. Para el Congreso estadounidense, el Acta era una inversión cuyas recompensas se acumularían una vez finalizada la guerra, tanto en forma tangible como intangible, a la espera de una negociación posterior. Para los dirigentes británicos, la mayoría de los cuales parecían haber quedado prendados del concepto de armonía de los pueblos de habla inglesa, los intereses nacionales de Estados Unidos formaban sólo una parte del interés propio más amplio de los angloparlantes, que trascendía las fronteras nacionales. En cualquier caso, la liquidación final de la cuenta de Lend-Lease nunca llegó a concretarse, ni siquiera en los últimos días de la guerra.

A principios de 1945, cuando la guerra tocaba a su fin, el Consejo de Relaciones Exteriores publicó un estudio, *The United States in a Multi-National Economy*, en el que Arthur Gayer, escribiendo el capítulo sobre los aspectos económicos del Lend-Lease, recordaba a sus lectores que "todavía tenemos que saber qué condiciones tiene en mente el Presidente y si un acuerdo en esas condiciones será aceptable para la opinión pública y para el Congreso".¹⁶ Podría ser necesario, advertía,

debido a las presiones políticas en los Estados Unidos, pedir a los países

¹⁵ Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, pp. 61 y ss.

¹⁶ Arthur D. Gayer, "Economic Aspects of Lend-Lease", en Jacob Viner y otros, *The United States in a Multi-National Economy* (Nueva York: Consejo de Relaciones Exteriores, 1945), p. 145.

extranjeros concesiones políticas y de otro tipo como compensación por las instalaciones fijas que no podemos traer a casa. Un arreglo preferible vincularía el acuerdo de préstamo y arriendo con acuerdos por parte de los deudores para llevar a cabo políticas económicas beneficiosas para todas las naciones, de acuerdo con el Artículo VII de los Acuerdos Marco. Sin embargo, hay razones para cuestionar que el Artículo VII proporcione garantías o poder para tal negociación. También es cuestionable que la sugerencia pueda llevarse a la práctica. ¿Estaríamos dispuestos a decir, por ejemplo, que cancelaríamos las obligaciones de préstamo sólo si los países deudores aceptaran algún pacto internacional? ¿O si reducen sus aranceles? ¿Estaríamos dispuestos a reducir los nuestros en la misma medida, como parece exigir el Artículo VII? Si no lo hiciéramos, ¿sentirían los deudores alguna obligación moral de hacer concesiones comerciales unidireccionales? En cualquier caso, habría que tener cuidado para evitar una situación en la que los países a los que hemos ayudado pudieran alegar que les hemos arrancado concesiones unilaterales bajo presión.¹⁷

Pero, por supuesto, Estados Unidos había intentado obtener concesiones, y seguiría haciéndolo una vez finalizada la guerra. Aunque el objetivo de Gran Bretaña era claramente restaurar su posición de 1938 en el mundo, fue una medida de la desesperación británica que ocurriera justo lo contrario.

La renovación de los acuerdos de Lend-Lease en 1943

La primera Ley de Préstamo y Arriendo había sido aprobada por el Congreso para un periodo de dos años y expiraba en marzo de 1943. Con Estados Unidos en guerra, se abría la opción de pasar a conceder donaciones directas a sus aliados. El Secretario de Guerra Henry L. Stimson recordó al Congreso que Gran Bretaña, en su larga historia, "nunca había prestado ayuda financiera en forma de préstamos a sus aliados, sino siempre en forma de subvención".¹⁸ Pero el apoyo armamentístico de Estados Unidos a sus aliados continuó en forma de Lend-Lease sujeto a reembolso, no como una puesta en común de

¹⁷ *Ibidem*, pp. 141 y ss.

¹⁸ *Extensión de la Ley de Préstamo y Arriendo. Hearings on H.R. 1501 Before the Committee on Foreign Affairs*, U.S. House of Representatives, 78th Cong., 1st Sess. (Washington, D.C.: 1943), p. 162, citado en Gayer "Economic Aspects of Lend-Lease", p. 121.

los recursos aliados.

El Presidente Roosevelt, en el *Quinto Informe sobre Operaciones de Préstamo y Arriendo* (15 de junio de 1942), respaldó el principio de "que ninguna nación se enriquecerá con el esfuerzo bélico de sus aliados. Los costes monetarios de la guerra caerán según la regla de igualdad en el sacrificio, como en el esfuerzo".¹⁹ Era evidente, sin embargo, que el principio de "igualdad en el sacrificio" iba a ser, como lo había sido en la Primera Guerra Mundial, más para las otras potencias aliadas que para Estados Unidos. Roosevelt jugó con el principio, pero lo rechazó.

126

En su carta de transmisión al Congreso del *Undécimo Informe sobre Operaciones de Préstamo y Arriendo*, presentada el 25 de agosto de 1943, Roosevelt definió los términos de un acuerdo liberal: "El Congreso, al aprobar y prorrogar la Ley de Préstamo y Arriendo, dejó claro que Estados Unidos no quiere nuevas deudas de guerra que pongan en peligro la paz venidera. La victoria y una paz segura son la única moneda con la que podemos ser reembolsados". El 7 de septiembre, sin embargo, repudió estos sentimientos, afirmando que de hecho nunca había visto la carta, que había estado en Quebec en ese momento, y que la carta equivocada había sido archivada con el Informe Lend-Lease. "Había verdad en esas palabras [de la carta], dijo el Presidente, pero era una condensación de la verdad que podía dar lugar a malentendidos. Era sólo una cuarta parte de la verdad. Decía que no había deuda, pero ¿qué es la deuda? preguntó el Presidente. ¿Se paga con bienes? Tal como estaba redactada la carta, añadió, no hacía justicia a la situación". Era su pensamiento "y el de la mayoría de los demás países que devolverían todo lo que pudieran".²⁰

En virtud de las disposiciones del Préstamo y Arriendo Inverso, en el verano de 1943, cuando Gran Bretaña aún estaba en proceso de pagar sus reservas en dólares por los 3.600 millones de dólares de contratos previos al Préstamo y Arriendo colocados en Estados Unidos, puso a disposición de las autoridades militares estadounidenses los cincuenta destructores demasiado viejos que había obtenido en 1940 a cambio de sus derechos sobre bases navales en el hemisferio occidental. También proporcionó masivamente a

¹⁹ Gayer, *ibídem*, p. 136.

²⁰ *Ibid.* Sobre esta marcha atrás, véase "President Asserts World Will Repay", *The New York Times*, 8 de septiembre de 1943, y "Roosevelt Revises Lend-Lease Letter", *ibídem*, 15 de septiembre, 1943.

Estados Unidos materias primas y productos alimenticios procedentes de sus colonias, como caucho, cáñamo, cromo, amianto, té, aceite de coco, cacao y muchos otros materiales que anteriormente habían sido comprados por organismos gubernamentales estadounidenses. El pago de Gran Bretaña a sus colonias por estos productos pasó a formar parte de los saldos en libras esterlinas que se acumulaban en Londres. Además, Gran Bretaña "suministró el 31 por ciento de todos los suministros y equipos requeridos actualmente por el Ejército de Estados Unidos en el teatro de operaciones europeo entre el 1 de junio de 1942 y el 30 de junio de 1944... Casi un tercio del total de los trabajadores de la construcción de Gran Bretaña fueron empleados en este programa".²¹ Claramente, Gran Bretaña se estaba llevando la peor parte del principio de "igualdad de sacrificios" que nominalmente subyacía al Lend-Lease.

Los beneficios netos estadounidenses de su programa Lend-Lease no procedían exclusivamente de Gran Bretaña. "Los chinos nos devolvieron como regalo todos los persecuciones P-40 que quedaban de los que nos habían comprado", además de proporcionar gasolina de sus escasas reservas a la 14ª Fuerza Aérea estadounidense en China.²²

En julio de 1943, la Foreign Economic Administration sustituyó a la Office of Lend-Lease Administration, dirigida por Leo Crowley, "un estadounidense antibritánico de extracción irlandesa, próximo a los intereses empresariales en el Congreso". Pero Harry White fue el verdadero autor de la política de manipulación del Acuerdo de Préstamo y Arriendo para limitar el crecimiento de las reservas británicas. Fue el presidente de un comité interdepartamental que recomendó en diciembre de 1942 que se mantuvieran entre 600 y 1.000 millones de dólares, política refrendada por Roosevelt el 11 de enero de 1943.²³

127

El Tesoro quería desbloquear los saldos británicos en libras esterlinas, mientras que los librecambistas del Departamento de Estado querían abrir el sistema británico de Preferencias Comerciales Imperiales. En diciembre de 1943, Morgenthau y White insistían en que las reservas británicas "habían crecido demasiado y que Gran Bretaña tendría ahora que pagar en efectivo algunos de los bienes suministrados a cuenta del Lend-Lease". Cuando los

²¹ *Ibidem*, p. 134.

²² Stettinius, *Lend-Lease*, pp. 281, 117.

²³ Skidelsky, *Keynes*, pp. 322, 546.

funcionarios británicos alegaron la necesidad de mantener reservas adecuadas para la posguerra, Morgenthau les aseguró que las necesidades británicas de posguerra se cubrirían con medidas especiales en una fecha posterior."²⁴ Los líderes del Congreso fueron igualmente duros con Gran Bretaña, si no más. El senador George, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, intentó enmendar la Ley de Préstamo y Arriendo para exigir a Gran Bretaña que proporcionara a Estados Unidos un derecho de retención sobre los recursos de caucho y estaño del Imperio Británico. Harry Truman, entonces presidente del Comité de Investigación de la Guerra del Senado, exigió en noviembre de 1943 "que se diera marcha atrás a la Ley de Préstamo y Arriendo tras la guerra". Afirmando que 'el lend-lease nunca fue concebido como un dispositivo para trasladar los costes de guerra de los Aliados a Estados Unidos', el Comité propuso que si las naciones beneficiadas no podían reembolsar en dólares podrían transferir algunos de sus activos internacionales a este país, como reservas de petróleo y depósitos de metal".

Por ejemplo, si Gran Bretaña no puede pagarnos dólares por el petróleo que necesita y no puede, debido a una escasez de transporte marítimo u otra situación, obtener el petróleo que necesita de los recursos petrolíferos que controla en Asia, América del Sur y las Indias Orientales Holandesas, debería considerarse si no podría pagarnos el petróleo que obtenga transfiriéndonos la propiedad de un valor equivalente de las reservas petrolíferas extranjeras o de los títulos ingleses de las empresas que tienen la titularidad de dichas reservas. . .

También debería prestarse atención a la posibilidad de adquirir derechos sobre los yacimientos de recursos de níquel, cobre, estaño y hierro de propiedad británica en países fuera de Gran Bretaña, y el derecho a recibir manganeso de Rusia después de la guerra a cambio de los artículos de lend-lease que se le suministran ahora.²⁵

De este modo, el Lend-Lease se convertiría en un medio por el que Estados Unidos podría hacerse con el control de los activos económicamente más productivos del Imperio Británico, sus recursos de materias primas.

²⁴ Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 174.

²⁵ Gayer, "Economic Aspects of Lend-Lease", p. 140, en referencia al *informe adicional de the Special Committee Investigating the National Defense Program*, Senate Report No. 10, Pt. 12, 78th Cong., 1st Sess. (Washington, D.C.: 1943), pp. 13 y ss.

Reconociendo la necesidad de Gran Bretaña de entrar en el periodo de posguerra con un mínimo de viabilidad financiera, Roosevelt prometió a Churchill en la Conferencia de Quebec de septiembre de 1944 proporcionar a Gran Bretaña unos 6.000 millones de dólares en ayuda especial de Lend-Lease para el primer año de lo que denominó Fase II, el periodo entre la derrota de Alemania y la de Japón. Sin embargo, el acuerdo de Roosevelt, unido a las propuestas formales británicas de ayuda a la reconstrucción presentadas por Keynes en Washington al mes siguiente, "desencadenó una tormenta de oposición que obligaría al presidente a dar marcha atrás...". El acuerdo de lend-lease indignó especialmente a Hull. Protestó porque, al prometer ayudar a los británicos sin exigir concesiones comerciales a cambio, Roosevelt había "regalado el anzuelo" y destruido las esperanzas de toda la vida de Hull de liberalizar el comercio... Ante esta oposición, Roosevelt se echó atrás, y el programa que finalmente surgió de las negociaciones angloamericanas a finales de noviembre se parecía muy poco a las promesas de Quebec".²⁶

Estados Unidos se abstuvo de comprometerse con una cifra fija de ayuda durante la Fase II. Y así fue,

El repentino final de la guerra contra Japón supuso el golpe definitivo. Los británicos contaban con que la guerra duraría al menos un año: "Los japoneses no nos defraudarán" era una expresión común en los despachos de Whitehall durante 1945. Pero la bomba atómica echó por tierra estas esperanzas. Con los primeros indicios de la capitulación japonesa, la administración Truman comenzó los preparativos para liquidar los préstamos. El 13 de agosto, sin esperar el consejo del presidente, el Ejército puso fin a los envíos de municiones al Reino Unido. Cuatro días más tarde... sin consultar primero a los británicos, Truman ordenó la terminación de todos los contratos de Préstamo y Arriendo el Día V-J, "con el fin de observar la mejor fe hacia el Congreso" y proteger a la administración contra cualquier acusación de uso indebido de la autorización del Congreso. "Prácticamente sin tiempo de transición", han escrito los historiadores británicos, "sin tiempo para restaurar las instalaciones abandonadas o acumular reservas o ampliar la producción destinada a la exportación, el Reino Unido se vio inmerso

²⁶ George C. Herring, Jr, "The United States and British Bankruptcy, 1944-45: Responsibilities Deferred", *Political Science Quarterly* 86 (junio de 1971), pp. 267 y ss.

directamente en las sombrías dificultades de la Fase III".²⁷

El principio de "igualdad de sacrificios", en el que nominalmente se basaba la ayuda económica y militar estadounidense a sus aliados tras la entrada de Estados Unidos en la guerra, había quedado ambiguo, salvo que no debía "suponer una carga para el comercio". Europa se quedó con la esperanza de que esto significara que Estados Unidos bajaría sus aranceles y proporcionaría a sus aliados recursos para ayudarles a recuperarse y, de paso, ayudarles a convertirse en mercados prósperos para las exportaciones estadounidenses. Sin embargo, toda la iniciativa correspondía a Estados Unidos. Había empezado a prestar fondos a Gran Bretaña y a sus otros aliados en un momento en que sus reservas de divisas estaban agotadas, e interpretaba cualquier mejora de su posición financiera por encima del punto de agotamiento como una obtención de fondos de la guerra a costa del pueblo estadounidense. "Si se hubiera aplicado literalmente la filosofía de la 'igualdad de sacrificios', no habría habido ninguna objeción a un aumento moderado de estas reservas", observa Gardner.

129

De hecho, para hacer efectiva esa "igualdad" habría sido necesaria una subvención. Sin embargo, hasta los últimos meses de la guerra, el Gobierno estadounidense ejerció una presión continua para mantener las reservas británicas en una cifra no muy superior a 1.000 millones de dólares. Este principio de "raspar el barril" como condición de elegibilidad para los materiales de Lend-Lease fue impulsado en parte por la misma preocupación por el "poder de negociación" que ya hemos señalado por parte de algunos funcionarios de la Administración. Cuanto más bajas fueran las reservas británicas en tiempo de guerra, mayor sería la dependencia británica de la ayuda estadounidense en la posguerra. Y cuanto mayor fuera esa dependencia, se argumentaba, mayores serían las posibilidades de conseguir la aceptación de los puntos de vista estadounidenses sobre el comercio multilateral.²⁸

La liquidación de Lend-Lease en 1945

El éxito de Estados Unidos en esta estrategia se refleja en el siguiente

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 174.

intercambio que tuvo lugar en las Audiencias de la Cámara de 1945 sobre la Ley de Acuerdos Comerciales:

MR KNUDSON: Me ha llamado la atención una declaración del Sr. Churchill de que no cambiarían las Preferencias Imperiales más de lo que nosotros aboliríamos los aranceles. ¿Qué le parece?

Bueno, los hombres sabios a menudo cambian de opinión.²⁹

Hasta aquí las garantías que el Presidente Roosevelt dio a Churchill en febrero de 1942. Esto, sin embargo, fue sólo el principio.

Especialmente preocupante para Gran Bretaña era el hecho de que los acuerdos de Lend-Lease estipulaban que, al finalizar las hostilidades, los Aliados debían pagar en efectivo todos los recursos estadounidenses que aún estuvieran en curso. Los bienes de Lend-Lease agotados o destruidos en la guerra se darían por perdidos, pero el pago por los activos restantes y los materiales excedentes de guerra se haría sobre el valor de posguerra acordado para los bienes civiles. Las instalaciones fijas, como aeródromos y aeropuertos, serían conservadas por los gobiernos en cuyos territorios estuvieran situadas, pero se pagarían en función de su valor para uso civil en la posguerra. Aun así, existían otros vínculos. "La enajenación de los aeródromos excedentarios se orientó hacia la negociación de acuerdos bilaterales de derechos aéreos recíprocos. Los acuerdos de servicio que garantizaban a las aerolíneas estadounidenses el uso no discriminatorio de las ayudas a la navegación, las comunicaciones y las instalaciones de información meteorológica instaladas en Estados Unidos se negociaron como parte de las ventas de excedentes de propiedad."³⁰

130

La cuenta de 20.000 millones de dólares de Lend-Lease entre Estados Unidos y Gran Bretaña no se canceló sin más al final de la guerra. Los 6.000 millones de dólares en bienes excedentes y Lend-Lease que quedaban en Gran Bretaña se transfirieron por la suma de 532 millones de dólares, a los que se sumaron otros 118 millones de dólares por Lend-Lease aún en trámite. Esto elevó el Lend-Lease residual por el que Gran Bretaña tenía que pagar a 650

²⁹ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Hearings on H.R. 2652, superseded by H.R. 3240, 1945 Extension of the Reciprocal Trade Agreements Act*, 79th Cong., 1st Sess., April-May 1945, p. 37; citado en Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 160.

³⁰ *The United States in World Affairs: 1945-1947*, p. 370.

millones de dólares, una suma que obviamente tendría que ser financiada.

"Desde el punto de vista del Gobierno americano", afirma Gardner, "se trataba de un acuerdo de una generosidad sin precedentes".³¹ Sin embargo, era más que la totalidad de las reservas británicas de divisas y, por lo tanto, suponía una carga para el futuro de Gran Bretaña en un momento especialmente incómodo.

Entre septiembre de 1939 y junio de 1945 se vendieron o repatriaron inversiones británicas en el extranjero por valor de 4.500 millones de dólares; mientras tanto, los extranjeros acumularon saldos bloqueados en libras esterlinas en Londres por valor de 14.000 millones de dólares. Las pérdidas netas del transporte marítimo fueron de casi un tercio del tonelaje británico de preguerra. Evidentemente, la balanza de pagos británica nunca volvería a ser la misma. Para pagar las importaciones a los niveles de preguerra, las exportaciones tendrían que aumentar entre un 50 y un 75 por ciento, en volumen... Con el fin de los préstamos, los británicos se enfrentaron a lo que Lord Keynes llamó "la perspectiva de ese interregno que esperábamos evitar"... Los británicos iniciaron las negociaciones solicitando una donación o subvención, que fue rechazada de inmediato. Independientemente de lo que los funcionarios estadounidenses pensaran de la idea, juzgaron que el Congreso no la aceptaría.³²

Como Gayer evaluó el programa "En las circunstancias políticas que prevalecieron en marzo de 1941, el programa Lend-Lease fue un recurso brillante para derrotar a las potencias del Eje, pero amenaza con dejar tras de sí problemas muy complejos que, a menos que se resuelvan satisfactoriamente, pueden dejar al mundo un legado más amargo que las deudas interaliadas de la última guerra".³³ De hecho, las deudas en libras esterlinas que Gran Bretaña debía a sus colonias eran deudas de guerra, que tenían la misma inviolabilidad de obligación comercial que había caracterizado

³¹ Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 208.

³² *The United States in World Affairs: 1945-1947*, p. 359. Sobre estos puntos, véase también Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, pp. 178 y ss.

³³ Gayer, "Economic Aspects of Lend-Lease", p. 134. Eugene Staley expresó una opinión idéntica en su anterior artículo sobre "The Economic Implications of Lend-Lease", *American Economic Review* 33 Suppl. (1943), p. 366.

a las deudas interaliadas tras la Primera Guerra Mundial. Estas deudas representaban los ingresos de la zona de la libra esterlina procedentes de la exportación a Gran Bretaña de materias primas y productos alimenticios. También representaban los gastos de apoyo a las tropas británicas de sus ejércitos en Egipto y la India, así como los gastos de financiación del ejército indio en sus campañas en suelo extranjero. Incluso representaban los propios gastos en dólares de Estados Unidos en la India, Egipto y otras colonias británicas. "Habiendo sido deudores de Gran Bretaña durante tanto tiempo, los indios estaban decididos a aprovechar el cambio en la fortuna económica exterior de su país y exigir el reembolso íntegro al Reino Unido".³⁴ Gran Bretaña volvió a convertirse en deudor de guerra gracias a la victoria.

131

Esta actitud europea general permitió la nueva estrategia de posguerra de Estados Unidos, que buscaba y aseguraba mercados extranjeros para las exportaciones estadounidenses y nuevos campos para el capital de inversión estadounidense en las zonas coloniales productoras de materias primas de Europa. A pesar de que Roosevelt aseguró lo contrario, los acuerdos LendLease y las condiciones del primer préstamo estadounidense de posguerra a Gran Bretaña obligaron a este país a renunciar a la Preferencia del Imperio y a abrir sus mercados a la competencia estadounidense, en un momento en que Gran Bretaña necesitaba desesperadamente estos mercados como medio para financiar su deuda en libras esterlinas.

Detrás de Hull, el Departamento de Estado trató de promover un programa de libre comercio, consciente de que Estados Unidos dominaría fácilmente en una contienda libre. El Tesoro británico "quería conservar el derecho a utilizar los controles de cambio e importación para hacer frente al problema de la balanza de pagos británica de posguerra; el ala imperialista del Partido Conservador quería conservar la preferencia imperial como medio para la unidad del Imperio."³⁵

El hecho de que el gobierno estadounidense insistiera en que la ayuda de Lend-Lease en tiempos de guerra cesaría abruptamente con el fin de las hostilidades fue crítico para Gran Bretaña. En una enmienda de abril de 1945 a la Ley de Préstamo y Arriendo, el Congreso prohibió al Presidente prometer "ayuda de posguerra, rehabilitación de posguerra o reconstrucción de posguerra". Enfáticamente, la rehabilitación no se consideraba parte del coste

³⁴ Gardner, "Economic Aspects of Lend-Lease", 170.

³⁵ Skidelsky, *Keynes*, p. 126.

de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, era necesaria si la

En virtud del principio de "igualdad de sacrificios", el gobierno de Estados Unidos debía quedar exento de responsabilidad para compartir con Gran Bretaña el coste de la amortización de los saldos en libras esterlinas acumulados durante la guerra. Lo que ocurrió en realidad fue que Gran Bretaña y otros países volvieron a estar irremediablemente endeudados con Estados Unidos. El principio estadounidense de "salvaguardar los intereses de Estados Unidos" resultó ampliar extraordinariamente estos intereses.

Cómo el Lend-Lease allanó el camino para la estrategia comercial y de pagos estadounidense de posguerra

Lo que Gran Bretaña temía más que el dominio financiero estadounidense era la perspectiva de que Estados Unidos recayera en el aislamiento comercial y financiero. En los debates sobre la política de posguerra que tuvieron lugar durante 1944 y 1945 se reconoció que el Gobierno de Estados Unidos había llevado a la bancarrota a sus aliados tras la Primera Guerra Mundial al exigir el pago de las deudas interaliadas y elevar sus barreras arancelarias. Esto, sostenía el consenso, no debía repetirse. "Nos hemos beneficiado de nuestros errores pasados", anunció Roosevelt en un discurso pronunciado el 3 de septiembre de 1942. "Esta vez sabremos aprovechar plenamente la victoria". Ahora el Gobierno de Estados Unidos conquistaría a sus aliados de una manera más ilustrada, exigiendo concesiones económicas de carácter jurídico y político en lugar de buscar inútilmente el reembolso de sus préstamos de guerra.

132

Para empezar, Gran Bretaña se vio obligada a desbloquear los saldos en libras esterlinas acumulados por sus colonias y otros países de la zona de la libra esterlina durante los años de guerra. En lugar de que las potencias aliadas en su conjunto sufragaran los costes de estos créditos de guerra al esfuerzo bélico del Imperio Británico, serían sufragados por la propia Gran Bretaña. En lugar de bloquear estos saldos para su uso exclusivo en la compra de exportaciones británicas o de otra zona de la libra esterlina, los ahorros debían estar disponibles para su gasto en las exportaciones de cualquier nación. En condiciones de posguerra, esto significaba que se utilizarían en gran parte para comprar productos estadounidenses.

El mayor tenedor de estos saldos era India, como resultado de sus exportaciones a Gran Bretaña en tiempos de guerra y de los gastos en dólares

de las fuerzas militares estadounidenses en India y Birmania. Egipto también era un tenedor importante como resultado del gasto militar aliado en Oriente Próximo. "A pesar de la fuerte presión británica", observa Skidelsky, los estadounidenses se resistieron firmemente al principio de "poner en común" los recursos financieros de ambos países. Cuando Estados Unidos entró en la guerra "había aceptado financiar la mayor parte de las compras británicas de material de guerra en Estados Unidos, pero había dejado que Gran Bretaña pagara con sus propios recursos los gastos locales de sus ejércitos en Oriente Próximo y Extremo Oriente."³⁶

Los dólares que las fuerzas estadounidenses habían gastado en el Cercano y Lejano Oriente habían sido entregados al Fondo de Divisas del Banco de Inglaterra, y se habían emitido créditos en libras esterlinas a la India, Egipto y otros receptores de este gasto. El préstamo británico de diciembre de 1945 —firmado justo antes de que entraran en vigor los artículos de acuerdo del FMI y el Banco Mundial— establecía que el gasto en dólares en los países de la zona de la libra esterlina "ya no se confiscará en el Fondo de Divisas de Londres", sino que podría gastarse libremente en exportaciones estadounidenses. Como se describirá con más detalle en el capítulo 10, las condiciones en las que Gran Bretaña ingresó en el Fondo Monetario Internacional le impedían devaluar la libra esterlina para disipar el valor en divisas de estos saldos.

133

La promesa británica de mantener el valor de la libra esterlina impidió que se devaluara hasta 1949, momento en que los tenedores de libras esterlinas habían gastado su dinero a un tipo de cambio elevado. Era como si Gran Bretaña siguiera pensando egoístamente en sí misma como acreedora, no como deudora.

Gran Bretaña podría haber evitado muchos de los problemas de la libra esterlina mediante una negociación más hábil. De hecho, señala Skidelsky, "la expectativa de una devaluación británica fue una de las razones que Harry White dio al Comité Bancario del Senado en el verano de 1945 para negar que Gran Bretaña necesitara una amplia ayuda transitoria."³⁷ Pero Keynes se opuso a la devaluación por considerar que reduciría el precio internacional de las exportaciones británicas en mayor medida de lo que habría aumentado su volumen de ventas, dadas las limitaciones de productividad y oferta de Gran

³⁶ *Ibidem*, p. 132.

³⁷ *Ibidem*, p. 451.

Bretaña. Por lo tanto, en su opinión, este "problema de elasticidades" habría significado unos ingresos exteriores globales más bajos.

De este modo, la responsabilidad de Gran Bretaña se maximizaba, al igual que la ganancia de Estados Unidos de la reserva de liquidez que representaban ahora los saldos en libras esterlinas. Si no se establecen acuerdos monetarios internacionales", advirtió Alvin H. Hansen, uno de los principales teóricos de las instituciones bancarias intergubernamentales de la posguerra, "se intensificarán las fricciones derivadas de las políticas nacionalistas...". Una unión monetaria internacional parcial bajo liderazgo británico podría proporcionar compensación multilateral entre sus miembros. Pero una unión británica de este tipo trataría necesariamente de equilibrar sus pagos frente a Estados Unidos. El comercio multilateral entre los miembros de la unión esterlina crecería a expensas del comercio estadounidense. Esto, a su vez, provocaría que Estados Unidos construyera su propia zona del dólar, utilizando los préstamos extranjeros como un potente medio para lograrlo."³⁸

Al renunciar a su derecho a bloquear estos saldos, Gran Bretaña renunció a su opción, al tiempo que permitía a Estados Unidos hacer pleno uso de sus reservas de oro como base para los préstamos de posguerra destinados a la compra de exportaciones generalizadas (principalmente estadounidenses). De un plumazo, se quebró el poder económico de Gran Bretaña. Lo que Alemania como enemigo había sido incapaz de lograr en dos guerras contra Gran Bretaña, Estados Unidos lo logró con facilidad como su aliado.

Cuando terminó la guerra, el 17 de agosto de 1945, el presidente Truman puso fin inmediatamente al préstamo y arriendo, por consejo de Leo Crowley, a quien Skidelsky describe como un anglófobo irlandés. Vinson "había aconsejado una reducción", y Skidelsky señala que "Vinson y Clayton estaban furiosos por haber sido 'traicionados' por Crowley". La difícil situación británica se vio agravada por el hecho de que carecía de un acuerdo 3(c), la sección de la Ley de Préstamo y Arriendo de marzo de 1945 que permitía a otros Aliados —los recién liberados— obtener préstamos para los suministros de Préstamo y Arriendo, en ese momento principalmente civiles, que se estaban tramitando".³⁹ Sólo después de una lucha urgente pudo Gran Bretaña mantener el flujo de suministros.

134

Como había ocurrido tras la Primera Guerra Mundial y de nuevo en 1933

³⁸ Alvin H. Hansen, *America's Role in the World Economy* (Nueva York: 1946), pp. 141, 71.

³⁹ Véase Skidelsky, *Keynes*, pp. 401 y ss.

en la Conferencia Económica de Londres, los funcionarios estadounidenses esperaban que otras naciones negociaran sus propios intereses tan activamente como lo hacían los propios estadounidenses. Cuando los diplomáticos económicos británicos no negociaron con la misma intensidad, Estados Unidos volvió a obtener un acuerdo unilateral. Y el acuerdo angloamericano sentó un precedente que fue difícil que el resto de Europa no siguiera. En efecto, Gran Bretaña allanó el camino para un mal acuerdo europeo en general.

Lo que pretendían los diplomáticos estadounidenses era siempre maximizar la libertad de acción de Estados Unidos, sin restricciones extranjeras. Al evaluar la diplomacia angloamericana durante los años de la guerra en su reciente biografía de Keynes, Robert Skidelsky opina que Estados Unidos no se propuso deliberadamente arruinar a Gran Bretaña, sino que simplemente trató de proteger sus propios intereses y se comportó de forma un tanto temeraria, como un toro en la cacharrería de las finanzas internacionales. Los negociadores estadounidenses reflejaban la opinión generalizada en el Congreso de que Gran Bretaña reflejaba unos impulsos financieros que operaban de forma autónoma y amenazaban la propia libertad de acción de Estados Unidos.

Skidelsky culpa a los británicos de negociar mal, y cita la interferencia del Banco de Inglaterra y de los académicos del Partido Laborista, cuyos amplios principios generales a menudo pasaban por alto la letra pequeña donde solían enterrarse las cláusulas más restrictivas de la libertad de acción económica de Gran Bretaña. Pero, sobre todo, Keynes y sus colegas negociadores pensaban que tenían que llegar a una solución mutuamente amistosa con Estados Unidos. El equipo británico estaba dispuesto a llegar a cualquier extremo para evitar la ruptura de las negociaciones, casi sin tener en cuenta el coste final para Gran Bretaña. "Vinson y Clayton no eran rivales para Keynes en los argumentos", resume Skidelsky el estado de las negociaciones en otoño de 1945. "Pero siempre tenían la sartén por el mango". "Era un caso de cerebros enfrentados al poder".⁴⁰

La alternativa habría sido simplemente retirarse, anunciar que no se podía llegar a una resolución de las deudas del Lend-Lease y, por tanto, archivarlas, tratándolas de hecho de forma similar a las deudas de la Primera Guerra Mundial. De este modo, Estados Unidos se habría enfrentado a ser el último

⁴⁰ *Ibidem*, p. 449.

de la fila en lugar del primero, ya que Gran Bretaña se habría dirigido a sus países de la zona de la libra esterlina para negociar cómo pagar sus saldos en libras esterlinas en forma de crecientes exportaciones industriales. En tales condiciones, Estados Unidos habría estado persiguiendo a Gran Bretaña, y no al revés. Skidelsky cita con aprobación la obra de Richard Clarke *Anglo-American Economic Collaboration in War and Peace 1942-49* (1982):

135

Podríamos haber dicho fácilmente: "Estamos dispuestos a firmar el Acuerdo de Bretton Woods y a participar en la conferencia de Política Comercial Internacional; pero no estamos dispuestos a aceptar ningún compromiso previo en absoluto hasta que veamos cómo se desarrolla el nuevo mundo: estaríamos dispuestos a negociar en 1947"... . Tras el abrupto final de la guerra y el cese del Lend-Lease, los estadounidenses no podían negarse ni tratar de imponer condiciones. De hecho, los acontecimientos de 1947 demostraron que las concepciones de los teólogos del multilateralismo sobre el curso de los acontecimientos habían sido totalmente erróneas, y que las doctrinas de las negociaciones de 1945 habían pasado a un segundo plano en la política estadounidense, y que la combinación de la amenaza comunista a Europa junto con la escasez mundial de dólares había persuadido a los estadounidenses a conceder millones de dólares ien aras de la discriminación europea contra EE.UU.! Así pues, la idea de aplazar la negociación del "Gran Diseño" y de tomar prestadas cantidades relativamente pequeñas, aunque necesariamente costosas, habría estado bien justificada por los acontecimientos.

"Esto no es sólo retrospectiva", afirma Skidelsky. En el Tesoro británico, Robert Brand (representante del Tesoro en Washington en 1944-46 y Director de Lazard Bros.) y Wilfred Eady, así como Ernest Bevin (Ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno laborista entrante en 1945) y el Banco de Inglaterra sugirieron esta vía, "aunque a menudo de pasada. Si Keynes lo hubiera defendido, no habría habido mucha oposición".⁴¹ Pero Keynes había querido llegar a un acuerdo a toda costa para garantizar la aceptación de su propio gran diseño de política financiera internacional de posguerra, el plan que se negociaría en Bretton Woods y Savannah. Y, por supuesto, una causa

⁴¹ *Ibidem*, p. 452, citando a Richard Clarke, *Anglo-American Economic Collaboration in War and Peace 1942-49* (1982), p. 57.

inmediata que llevó a Gran Bretaña a temer extralimitarse fue el hecho de que estaba verdaderamente arruinada.

El problema era que, en virtud de los acuerdos que había firmado, Gran Bretaña seguía en bancarrota. La teorización clásica del libre comercio del siglo XIX que subyacía en la postura del Departamento de Estado de Hull, argumentaba Keynes, "contemplaba la tarea imposible y desesperada de volver a un patrón oro en el que el comercio internacional estuviera controlado por dispositivos monetarios mecánicos. Prohibía los controles de cambio, que eran la única forma de mantener las economías en equilibrio". Esto era lo que había querido decir con "el fin del *laissez faire*". Quería decir que debía terminar, pero bajo la égida estadounidense iba a adoptar una forma nueva, casi sin precedentes. Los británicos aprendieron a comer ballena cuando el racionamiento del consumo en tiempos de guerra estaba a punto de intensificarse en lugar de aliviarse con el regreso a la paz y a su economía del Nuevo Mundo.

136

De lo que Keynes se dio cuenta —pero ante lo que fue incapaz de hacer nada— fue del hecho de que una economía internacional abierta en la línea de la planificada por Estados Unidos "sacrificaba el empleo nacional al libre comercio y al patrón oro *y a* las reacciones decimonónicas en su contra en forma de proteccionismo e imperialismo". Quería estabilizar la economía internacional con "controles de cambio y licencias de importación", pero esto iba en contra de las ideas económicas académicas estadounidenses y, sobre todo, de sus intereses económicos inmediatos.⁴²

⁴² *Ibidem*, pp. 130 y ss.

5. Bretton Woods: El triunfo del capital financiero público estadounidense, 1944-45

[Bajo un sistema adecuadamente regulado de comercio colonial, Inglaterra,] erguida como el Sol en medio de sus Plantaciones, no sólo las refrescaría, sino que también obtendría Beneficios de ellas; y, de hecho, es una cuestión de exacta Justicia que así sea, ya que desde allí se envían con frecuencia sus Flotas de Barcos y Regimientos de Soldados para su Defensa, a cargo de los Habitantes de este Reino, además del Beneficio igual que los Habitantes de allí reciben con nosotros de las Ventajas esperadas por la Emisión de esta Guerra, la Seguridad de la Religión, la Libertad y la Propiedad, a cuyo Cargo contribuyen poco aunque puede y debe encontrarse una manera de hacerles pagar más, por Métodos tan insensibles como racionales y practicables.

John Cary, *Ensayo sobre el estado de Inglaterra*
(Bristol: 1695), pp. 70s

A medida que el escenario del conflicto se desplazaba del campo de batalla a las salas de reuniones diplomáticas, la evolución económica del mundo tras la Segunda Guerra Mundial se vio dirigida por las negociaciones financieras interaliadas que saldaron las deudas de reconstrucción de Europa con Estados Unidos. Lo que había sido una contienda entre las Potencias Aliadas y las del Eje dio paso a otra entre los propios Aliados, en la que Estados Unidos salió victorioso.

En los últimos días de la Segunda Guerra Mundial, el interés colectivo de los Aliados fue, en un principio, ilustrado. Con la excepción de la Unión Soviética, ningún Aliado deseaba cargar a las Potencias del Eje con deudas de reparaciones. El problema al que se enfrentaban los diplomáticos estadounidenses era cómo permitir a sus Aliados y antiguos enemigos mantener sus importaciones de bienes y servicios estadounidenses en

ausencia de reparaciones alemanas. Lo ilustrado de la política estadounidense fue su reconocimiento de que esta vez no se podía dejar a los Aliados sin instituciones internacionales capaces de organizar y administrar el crecimiento previsto de la deuda de posguerra necesaria para financiar estas compras.

Fue principalmente para resolver este problema que Estados Unidos tomó la iniciativa de crear el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para suplantar las reparaciones alemanas como vehículo a través del cual proporcionar a los Aliados medios institucionalizados para sostener su demanda de productos estadounidenses, manteniendo al mismo tiempo la disciplina del oro en las relaciones internacionales. Se establecieron mecanismos formales para organizar los empréstitos de Estados Unidos sobre bases mucho más sólidas que las que se habían producido después de la Primera Guerra Mundial. La base de la capacidad de préstamo de Estados Unidos era su mayor reserva de oro monetario, que se había disparado durante los años de preguerra y guerra.

138

Estados Unidos había aprendido la insensatez de exagerar su posición como acreedor mundial. No podía aplicar políticas comerciales tan agresivamente exitosas que llevaran a la bancarrota a naciones extranjeras, ya que esto sólo les obligaría a aplicar políticas comerciales y de inversión de represalia que podrían impedir la penetración a largo plazo de Estados Unidos en la economía mundial. Para que las empresas y los exportadores estadounidenses pudieran comerciar e invertir en las líneas de productos deseadas, había que garantizar cierta reciprocidad en los pagos. Si esto no se consigue por cuenta del sector privado mediante un aumento de las inversiones extranjeras o de las importaciones estadounidenses, será necesario que lo haga por cuenta del gobierno de Estados Unidos, ya sea en forma de ayuda exterior o de gasto militar. Esto último podría resultar más fácil desde un punto de vista político, dado el interés tradicionalmente limitado del Congreso en la mayoría de los asuntos, excepto los de seguridad nacional.

Los orígenes y el entorno internacional del gran aumento de los préstamos intergubernamentales estadounidenses tras la Segunda Guerra Mundial fueron, por tanto, muy diferentes de los de la posguerra anterior. No sólo no había grandes deudas armamentísticas ni reparaciones que pagar, sino que el gobierno de Estados Unidos realizó importantes donaciones directas a través de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas

(UNRRA) durante 1946-48, y a través de la ayuda del Plan Marshall durante 1948-51. Tomó la iniciativa en la creación de las Naciones Unidas y de Bretton Woods. Tomó la iniciativa de crear las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods para evitar una reanudación de la guerra económica del periodo de entreguerras. Presionó a favor del laissez-faire internacional bajo control y de la vuelta al patrón oro, que ella misma había abandonado en 1934.

Durante la guerra, sus diplomáticos habían llegado a reconocer que, dada la supremacía económica de Estados Unidos, una economía internacional más abierta no supondría una amenaza para la economía estadounidense, sino que vincularía la actividad económica de otros países en una relación satélite con Estados Unidos. Era poco probable que en un futuro previsible los países dependientes de los recursos estadounidenses para su reconstrucción interfirieran seriamente en las políticas internas de Estados Unidos. Pero lo contrario, una extensión de la influencia estadounidense sobre otros países, era visiblemente posible. Así, mientras que Estados Unidos había boicoteado la Sociedad de Naciones tras la Primera Guerra Mundial por considerarla una amenaza para su soberanía nacional, ya no temía el multilateralismo. Cuanto más abierta e interconectada se volviera la economía internacional de posguerra, mayor sería la fuerza de la diplomacia estadounidense en todo el mundo.

139

El gobierno de Estados Unidos no concedió créditos unilaterales a Europa y otras naciones sin crear nuevas instituciones que facilitaran su devolución, y concretamente su devolución en divisas convertibles. En 1944 se crearon el FMI y el Banco Mundial en Bretton Woods, New Hampshire, como consorcios financieros y de gestión de la deuda permanentes. Los gobiernos extranjeros poseían algunas acciones en estas instituciones, pero no las suficientes como para igualar la dominante cuota de veto del gobierno estadounidense. Por tanto, poco podían hacer para controlar el uso del capital de estos organismos, salvo facilitar el servicio de su propio endeudamiento. La economía estadounidense pudo atraer las finanzas de otros gobiernos a un cártel internacional dirigido por sus propios responsables políticos, dominados por funcionarios estadounidenses y sus designados.

Suponiendo que Estados Unidos quisiera que sus préstamos fueran reembolsados esta vez, ésta era la forma correcta de proceder. El endeudamiento europeo de posguerra se destinó principalmente a financiar la reconstrucción y, por tanto, se autoamortizó en la medida en que los proyectos que financió ayudaron a restaurar la base de ingresos del continente

y permitieron gradualmente que se produjera un excedente de exportación por encima de los crecientes niveles de consumo interno. Dado que los préstamos se destinaban a fines productivos y que las organizaciones diseñadas para garantizar una gestión fluida del servicio de la deuda externa eran multinacionales, la viabilidad de los préstamos intergubernamentales centrados en Estados Unidos se vio enormemente reforzada, lo que fomentó su influencia sobre las políticas económicas y las actitudes políticas extranjeras.

En lugar de proporcionar a Estados Unidos una ventaja diplomática continua tras la Primera Guerra Mundial, sus reclamaciones interaliadas le habían colocado en una incómoda posesión de cuestionables instrumentos de deuda que trataba como sumas inmutables, nunca abiertas a la negociación bilateral. Por el contrario, los préstamos estadounidenses a los gobiernos europeos tras la Segunda Guerra Mundial se acompañaron de lo que parecía un gigantesco Plan Dawes multilateral. El FMI y el Banco Mundial fueron puestos en posición de recomendar políticas específicas a seguir por sus gobiernos miembros en interés de la estabilidad financiera mundial. Esta estabilidad se concibió como una expansión de la vida económica exterior y su ajuste a las necesidades y capacidades de Estados Unidos. Las pretensiones del gobierno estadounidense se formalizaron así en un edificio institucional de dominación económica mundial.

140

El sistema parecía estar funcionando, ya que las reclamaciones del Gobierno de EE.UU. a Europa y otras regiones extranjeras crecieron tan rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial como lo habían hecho durante la Primera Guerra Mundial y sus secuelas, sin una amenaza de colapso financiero mundial. Las reclamaciones de Estados Unidos a extranjeros durante 1914-24 habían aumentado en 19.100 millones de dólares, de los cuales 11.700 millones representaban reclamaciones del Gobierno de Estados Unidos a otros gobiernos como su parte de las deudas interaliadas. Durante 1945-52, las reclamaciones e inversiones extranjeras de EE.UU. aumentaron de nuevo en 19.000 millones de dólares, y una vez más la mayor parte de este aumento —unos 11.000 millones de dólares— representaron reclamaciones del gobierno de EE.UU. a gobiernos extranjeros, en forma de préstamos bilaterales más suscripciones de capital de EE.UU. al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial.¹ Esta vez, sin embargo, los reembolsos

¹ Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Historical Statistics of the United States*:

Europeos se gestionaron de tal forma que no agotaran la liquidez internacional. En lugar de verse simplemente en la economía estadounidense, reduciendo así el capital disponible para las economías extranjeras, los reembolsos de préstamos al Banco Mundial y al FMI se reciclaron para reponer los fondos prestables de estas organizaciones. El nuevo acuerdo mantenía un fondo común de capital intergubernamental administrado por un consorcio internacional que rápidamente se convirtió en una institución vital de la diplomacia mundial, utilizada por el gobierno de Estados Unidos para financiar una política mundial de Puertas Abiertas y facilitar la ruptura de las esferas de influencia coloniales. De este modo, el FMI, el Banco Mundial, el GATT y el programa de ayuda exterior de Estados Unidos se convirtieron en un sistema formal para la aplicación política de la fuerza económica estadounidense. Incluso antes de que se declarara la guerra a Estados Unidos en 1941, la estrategia económica y política de la nación para la posguerra había sido debatida por los portavoces de sus grupos de intereses especiales. Después de Pearl Harbor, el debate se desarrolló en audiencias del Congreso, panfletos políticos, conferencias públicas, discursos oficiales y una miríada de artículos periodísticos y libros.² El resultado fue la creación de un amplio acuerdo sobre los objetivos y la estrategia de la política estadounidense de posguerra.

Un objetivo común a todos los grupos de Estados Unidos era evitar una depresión de posguerra provocada por una reducción del gasto público. El

Colonial Times to 1957 (Washington, D.C.: 1960), p. 565.

² Entre los materiales primarios más importantes aparecieron, en orden cronológico, "The Fifth *Fortune Round Table*: America's Stake in the Present War and the Future World Order", *Fortune* 21 (enero de 1940), así como "The Sixth *Fortune Round Table*: The United States and Foreign Trade," *Fortune* 21 (abril de 1940); Lewis L. Lorwin, *Economic Consequences of the Second World War* (Nueva York: 1941); Hal Lary and Associates, *The United States in the World Economy* (U.S. Department of Commerce. Economics Series, No. 23: Washington: 1943); U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Hearings on Extension of the Lend-Lease Act*, 78th Cong., 1st Sess., 1943, and 79th Cong., 1st Sess., 1945; National Planning Association, *America's New Opportunities in World Trade* (November 1944); U.S. House of Representatives, Special Subcommittee on Post-War Economic Policy and Planning, *Hearings on Post-War Economic Policy and Planning*, 78th Cong., 2nd Sess., 1944; John H. Williams, *Postwar Monetary Plans and Other Essays* (New York: 1944; 2nd edn; 1945). También, Norman S. Buchanan y Frederick A. Lutz, *Rebuilding the World Economy: America's Role in Foreign Trade and Investment* (Nueva York: 1947). El material secundario sobre este periodo incluye E. F. Penrose, *Economic Planning for the Peace* (Princeton: 1953), y Gabriel Kolko, *The Politics of War: The World and U.S. Foreign Policy, 1943-1945* (Nueva York: 1968).

consenso en 1945 era que se necesitaban 60 millones de puestos de trabajo para lograr el pleno empleo. En ausencia de una demanda efectiva suficiente para crear estos puestos de trabajo, y de financiación para respaldar la inversión empresarial correspondiente, podría producirse un giro a la izquierda en la política estadounidense. Esto explica el interés nacional por el pleno empleo, a pesar de sus efectos sobre los costes laborales unitarios y la competitividad de precios de los productos estadounidenses en la economía mundial.

Se acordó que el acceso de Estados Unidos a los mercados extranjeros era una condición previa para el pleno empleo en Estados Unidos. El mercado más obvio era la devastada Europa en su fase de reconstrucción. En 1944, la National Planning Association estimó que serían necesarios 10.000 millones de dólares anuales de exportaciones estadounidenses para garantizar el pleno empleo, en particular de productos agrícolas y de la industria pesada, cuya producción había aumentado mucho durante la guerra. Esta cifra redonda fue generalmente aceptada por los participantes en el debate. Representaba la demanda del mercado que el sector privado estadounidense, al servicio únicamente de la economía nacional, no podría satisfacer, dadas las formas y objetivos actuales de la inversión en capital fijo de Estados Unidos. No había ninguna sugerencia seria de que el gobierno federal cubriera esta demanda, ya fuera mediante gasto militar o civil. Los días de la WPA ya habían pasado, y el gasto militar como instrumento de estabilización aún estaba lejos en el futuro.

141

La producción exportadora estadounidense se vería limitada si los países extranjeros aislaran sus economías. El mayor obstáculo potencial al expansionismo estadounidense era el Imperio Británico, cuyo sistema de preferencias arancelarias habría que dismantelar. También existían presiones políticas en Europa y Japón para establecer una autonomía comercial. Luego estaban los países menos desarrollados, que en general se habían visto obligados a industrializarse durante la interrupción del comercio en tiempos de guerra y probablemente intentarían proteger las industrias que habían surgido durante los más de cinco años de aislamiento económico forzoso. Como resumió la situación el Departamento de Comercio: "Durante el periodo de entreguerras, particularmente durante y después de la gran depresión, los países extranjeros persiguieron enérgicamente políticas de industrialización y autosuficiencia. Este desarrollo se ha visto fuertemente acentuado por la expansión forzada de los esfuerzos y capacidades productivas

nacionales durante la presente guerra y puede conducir a la pérdida permanente de algunas de las salidas de exportación de este país para productos básicos específicos."³ No debe permitirse que esto ocurra si se quiere aumentar las exportaciones estadounidenses.

Parecía probable que las exportaciones agrícolas fueran las primeras en reducirse si se agotaban los recursos financieros de los países extranjeros en el mundo de la posguerra y si no se conseguían nuevos fondos mediante importaciones estadounidenses de materias primas y otros productos básicos o mediante nuevas inversiones privadas o préstamos intergubernamentales.

Un bajo nivel de transacciones entre Estados Unidos y otros países significaría inevitablemente la perpetuación de controles comerciales y financieros restrictivos en el extranjero y un mayor desarrollo de acuerdos bilaterales entre países extranjeros con exclusión de Estados Unidos. La demanda exterior no se repartirá uniformemente entre todos nuestros bienes de exportación, sino que se dirigirá en primer lugar hacia los tipos esenciales para llevar a cabo programas de reconstrucción y desarrollo económicos. En ausencia de una oferta relativamente abundante de dólares que permita una mayor libertad, los gobiernos extranjeros insistirán en ejercer un control selectivo sobre los usos a los que se destinan las cantidades disponibles.

. . .

142

Aunque varias ramas de la industria, como la maquinaria y las máquinas-herramienta, los productos de automoción y la aviación, dependerán de los mercados extranjeros para absorber su producción en expansión, los intereses de la agricultura son especiales. No es tan fácil establecer para los productos agrícolas una superioridad técnica como la que caracteriza a nuestros productos manufacturados, y en general los productos agrícolas están sujetos a una intensa competencia en los mercados extranjeros por parte de otras fuentes de suministro... La agricultura americana no puede esperar recuperar y mantener grandes salidas al exterior, más allá de las necesidades obvias de la ayuda de posguerra, excepto en el marco de un gran volumen de transacciones internacionales.⁴

³ Lary, *Los Estados Unidos en la economía mundial*, p. 13.

⁴ *Ibíd.*, pp. 18 y ss.

"Hay dos formas principales de alcanzar este resultado", añadía el estudio, "y no se excluyen mutuamente, sino que son naturalmente complementarias. Una forma es mediante una renovada salida de capital estadounidense, y la otra es mediante medidas positivas que permitan un mayor volumen de importaciones." Se recomendó la inversión directa de EE.UU. en el extranjero como "la salida más prometedora para el capital privado estadounidense", sobre todo porque el ánimo de lucro subyacente al establecimiento de empresas estadounidenses en el extranjero tendía "a asegurar su productividad, mientras que los préstamos concedidos por gobiernos extranjeros no estaban sujetos a esta prueba." También se recomendaba la propiedad conjunta de filiales extranjeras con ciudadanos extranjeros. "Este expediente sirve para 'nacionalizar' las empresas financiadas por capital extranjero, reducir las fricciones generadas habitualmente por la propiedad ausente y, de este modo, disuadir los movimientos hacia la expropiación y diversas formas de discriminación fiscal y de otro tipo."⁵

De hecho, dado el proteccionismo del Congreso, especialmente en lo que se refiere a intereses regionales especiales, la forma ideal de suministrar dólares al mundo parecía ser la inversión directa de Estados Unidos en el extranjero. Como Stacy May, de la Asociación Nacional de Planificación, señaló a la Cámara de Representantes en 1943: "Tendremos esta gran acumulación durante la guerra en fondos y bonos de guerra y cuentas de ahorro y demás. Creo que entonces habrá tremendos fondos de inversión en Estados Unidos".⁶

Se reconoció que se necesitarían algunos fondos del Gobierno de Estados Unidos para satisfacer aquellas situaciones en las que el capital inversor privado estadounidense tenía poco interés. "Claro que vamos a rehabilitarlos", anunció el presidente Roosevelt en una conferencia de prensa en noviembre de 1942, al hablar de sus planes de posguerra para los países extranjeros. "¿Por qué? No sólo desde el punto de vista humanitario —no hace falta insistir en ello a menos que se quiera-, sino desde el punto de vista de nuestro propio bolsillo, y de nuestra seguridad frente a futuras guerras."⁷

⁵ *Ibidem*, p. 20.

⁶ Cámara de Representantes de Estados Unidos, Comité Especial de Política y Planificación de Posguerra, *Report*, pp. 1082 y ss. (1943).

⁷ Franklin Delano Roosevelt, *Public Papers* 11, p. 492, de su conferencia de prensa de 24 de noviembre de 1942, citado en John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947* (Nueva York: 1972), p. 21.

En el ámbito del comercio internacional, era necesaria una política de puertas abiertas tanto en Europa como en Asia para que los productores estadounidenses pudieran disfrutar de libertad para expandirse en el extranjero. Para impedir la aplicación de medidas proteccionistas, los diplomáticos estadounidenses proporcionarían ayuda exterior para inducir a otros países a adherirse al libre comercio, a paridades monetarias estables, a la dependencia general de las exportaciones alimentarias e industriales estadounidenses y a abrir sus mercados de inversión al capital privado. No se permitirían ni aranceles protectores, ni cuotas, ni barreras financieras como la devaluación competitiva, los tipos de cambio múltiples, los acuerdos bilaterales de compensación o las prácticas de divisas bloqueadas más allá de un breve periodo de transición. El mundo de la posguerra tendría que avanzar hacia reglas de paridades fijas y acceso abierto a los mercados nacionales para que los productores estadounidenses pudieran adaptar sus actividades a la producción de exportaciones en tiempos de paz, y los países extranjeros pudieran ajustarse a la capacidad de producción y exportación estadounidense.

En concreto, Europa y Asia tendrían que renunciar a sus ideas tradicionales de autosuficiencia económica e impedir el retorno a tales políticas mediante la adhesión a las organizaciones internacionales apropiadas. Se necesitaban dos conjuntos de instituciones para poner en práctica estos planes: uno para evitar la posible vuelta a las prácticas comerciales y financieras nacionalistas de Europa y Estados Unidos de los años treinta, y otro para proporcionar a los países extranjeros préstamos y otros incentivos económicos suficientes para que las reducciones arancelarias les resultaran atractivas. La industria y la agricultura americanas proporcionarían los recursos físicos para la reconstrucción y el crecimiento europeos de la posguerra, el

Gobierno de EE.UU. la financiación. Porque "a menos que se disponga de dólares con mayor regularidad que en el pasado, sería injusto e imprudente exigir la supresión de las restricciones y controles concebidos en gran medida para proteger las economías internas de otros países contra las conmociones y presiones externas".⁸ A cambio, los países extranjeros expondrían sus economías a la dependencia de los productores estadounidenses, reconociendo que la autarquía conllevaría una pobreza prolongada, desempleo y, muy probablemente, un giro político a la izquierda en la mayoría de los

⁸ Lary, *Los Estados Unidos en la economía mundial*, p. 13.

países.

La dinámica de posguerra de las relaciones financieras entre Estados Unidos y Europa contrastaba fuertemente con la situación que había existido después de la Primera Guerra Mundial, cuando el flujo circular había ido del sector privado a través de los gobiernos de Europa de vuelta al Gobierno de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, los pagos de Europa a Estados Unidos fueron principalmente por bienes y servicios reales, no por reparaciones o deudas interaliadas. Se volvió a establecer una relación circular de inversión y comercio, pero esta vez los gobiernos europeos recibían fondos prestados directamente por los organismos oficiales estadounidenses y el Banco Mundial, y no por inversores privados. Estos fondos se utilizaron para pagar a los exportadores del sector privado, no al Tesoro estadounidense. El Gobierno estadounidense, por su parte, obtuvo sus recursos en última instancia del sector privado, a través de los impuestos y la venta de bonos del Estado. Así pues, el flujo neto de fondos a través de la economía mundial iba del Gobierno de Estados Unidos a los exportadores estadounidenses.

144

La lógica que la guiaba era que el pleno empleo necesario para garantizar la estabilidad política de posguerra en Estados Unidos requeriría mercados extranjeros crecientes para las exportaciones estadounidenses. No se podía permitir que los países extranjeros, cuya industria y agricultura eran menos productivas que las de Estados Unidos, compensaran sus diferencias de productividad adversas con aranceles o manipulaciones monetarias. Para evitar ese tipo de respuesta, Estados Unidos tomó la iniciativa de crear el Fondo Monetario Internacional para garantizar un sistema de posguerra de paridades monetarias fijas, y el Banco Mundial como incentivo económico para que los países se adhirieran al Fondo. Todo país que deseara ingresar en el Banco Mundial tenía que aceptar ingresar en el FMI y pagar el servicio de toda su deuda pendiente y futura con el extranjero, ya fuera pública o garantizada por el Estado, reforzando así el sistema de préstamos intergubernamentales. Una vez logrado este objetivo, los diplomáticos estadounidenses se pusieron a la cabeza de la redacción de los estatutos de la Organización Internacional del Comercio (OIC), que más tarde se abandonó en favor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) para promover una reducción de los aranceles mundiales y coordinar los acuerdos sobre productos básicos.

Europa pidió gustosamente fondos prestados al gobierno estadounidense y a los nuevos organismos internacionales de crédito para comprar un flujo

creciente de exportaciones estadounidenses. El resultado fue un superávit comercial medio anual de 3.500 millones de dólares entre 1945 y 1950. En este último año, Estados Unidos había alcanzado su objetivo de exportación bruta de 10.000 millones de dólares.

Dividir y conquistar en Bretton Woods

El FMI y el Banco Mundial fueron concebidos durante 1941-45 como el producto de planes diplomáticos conjuntos de Estados Unidos y Gran Bretaña para el mundo de la posguerra. Sus estatutos pretendían evitar la reanudación de los problemas financieros que habían asolado el periodo de entreguerras, en particular el proteccionismo monetario y fiscal, satisfaciendo las necesidades inmediatas de reconstrucción de Europa en la posguerra en el contexto del interés propio estadounidense. Sin embargo, los intereses de ambas naciones eran esencialmente diferentes. Gran Bretaña se había convertido en el principal deudor del mundo por cuenta de capital a corto plazo y en la principal nación deficitaria por cuenta corriente. De hecho, su posición era análoga a la de Alemania tras la Primera Guerra Mundial. El paralelismo con las reparaciones alemanas residía en el déficit crónico de Gran Bretaña en las cuentas militar y comercial, sus inmanejables y elevados saldos en libras esterlinas y sus inminentes deudas para la reconstrucción de posguerra.

145

Gran Bretaña debía casi 10.000 millones de dólares en saldos en libras esterlinas a finales de 1944, principalmente a India, Egipto y Argentina. Estos depósitos estaban efectivamente congelados porque Gran Bretaña no podía proporcionar un superávit comercial de exportación con la producción corriente. Tampoco disponía de un superávit por cuenta corriente con el que amortizar sus deudas a largo plazo, contraídas principalmente con Estados Unidos. Los costes asociados a su deseo de mantener un estatus imperial mundial amenazaban con vaciarle de los ingresos internacionales netos que pudiera generar su sector privado. Para amortizar sus deudas externas y sostener los costes militares de su imperio, había que encontrar alguna fuente externa de financiación. De lo contrario, estas deudas seguirían siendo créditos bloqueados restringidos a la compra de exportaciones británicas a expensas de los productos estadounidenses.

Ante este problema, los representantes británicos en Bretton Woods buscaron autonomía interna para aplicar políticas de empleo expansionistas

de posguerra, a pesar de las limitaciones impuestas por su frágil posición. Era incluso más reacia a renunciar a su estatus privilegiado de banquero internacional que a renunciar a su papel imperial, ya que su estatus bancario la había convertido en depositaria de una afluencia masiva de fondos líquidos a corto plazo. Tradicionalmente, sus inversores privados habían reinvertido estos depósitos en el extranjero a largo plazo con tipos de interés más altos. Miles de millones de dólares de estas inversiones ya se habían vendido para financiar el esfuerzo bélico británico.

Comprensiblemente, Gran Bretaña no deseaba liquidar las inversiones a largo plazo que le quedaban para satisfacer a los acreedores a corto plazo, aunque en años posteriores el Primer Ministro Harold Wilson sugirió que podría hacerlo si continuaba la corrida de la libra esterlina. Gran Bretaña tampoco deseaba imponer a sus ciudadanos políticas de ingresos deflacionistas. Simplemente, deseaba disfrutar de los beneficios sin las responsabilidades de ser banquero, es decir, recibir depósitos sin tener que pagarlos a la vista.

Esta actitud hizo que los representantes británicos en Bretton Woods describieran la opción de su país como la de satisfacer a sus acreedores o imponer la austeridad interna, omitiendo toda referencia a la venta de las enormes inversiones extranjeras que aún le quedaban o al recorte del gasto exterior. "Estamos decididos", anunció Keynes a la Cámara de los Lores el 23 de mayo de 1944, "a que en el futuro el valor externo de la libra esterlina se ajuste a su valor interno, fijado por nuestras propias políticas internas, y no al revés". La implicación era que los países extranjeros, especialmente los de la zona de la libra esterlina, pero también los propios Estados Unidos, tendrían que ajustar sus políticas económicas a las deficitarias de Gran Bretaña. "Una parte adecuada de la responsabilidad de mantener el equilibrio en la balanza de pagos", continuó Keynes, "recae directamente sobre los países acreedores" en virtud de los artículos del acuerdo del FMI, en concreto la Cláusula de Escasez de Moneda (Artículo VII).

146

En su formulación original, esta cláusula exigía que los países con superávit crónico, sobre todo Estados Unidos, dejaran que sus saldos acreedores se acumularan indefinidamente con la unión de compensación propuesta. Estos créditos podrían cancelarse por completo en el momento en que se volvieran inmanejablemente elevados, o los países deficitarios podrían liberarse de sus obligaciones de alguna otra manera.

En vista del déficit de pagos aparentemente permanente de Gran Bretaña,

su gobierno deseaba hacer grandes retiros del FMI previsto sin incurrir en endeudamiento con países específicos. Esto le habría permitido librarse de las restricciones políticas que el endeudamiento con determinados países podría acarrear. Sin embargo, Estados Unidos insistió en que, dado que las retiradas de divisas se harían a costa de países concretos —sobre todo de ellos mismos—, estos créditos deberían denominarse en las divisas reales retiradas, y no en un nebuloso crédito "bancor". Esta restricción significaba que los créditos en dólares sólo debían ponerse a disposición de los países extranjeros hasta el límite del tramo de suscripción estadounidense. "Nunca fue razonable", observó John H. Williams, del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, "suponer que Estados Unidos pudiera aceptar un sistema en el que su responsabilidad, en caso de concentración de la demanda mundial de dólares, estuviera limitada únicamente por el tamaño total de la unión de compensación".⁹

Los representantes estadounidenses en Bretton Woods insistieron, por tanto, en un fondo literal de divisas en lugar del "banco" de Keynes en forma de facilidad general de descubierto. Como explicó el profesor Williams el contraste entre los planes originales estadounidense (White) y británico (Keynes) de 1943: "El plan White prevé un fondo de estabilización internacional. Los países miembros depositarían sus monedas en el fondo, que se comprometería a proporcionar las monedas que necesitara cada país para saldar su cuenta internacional. El plan Keynes prevé una unión internacional de compensación en la que no se depositarían fondos. En su lugar, el pago internacional se efectuaría cargando al país pagador y abonando al país receptor en los libros de la unión". La diferencia, en resumen, estaba entre el principio de depósito bancario estadounidense y la práctica británica de sobregiro. Según esta última, "la unión de compensación no realizaría por sí misma ninguna operación de cambio, sino que se limitaría a llevar los libros".¹⁰ Irónicamente, pero reflejando claramente el interés propio de los países con déficit de pagos, una vez que Estados Unidos entró en déficit crónico en su propia cuenta corriente en la década de 1960, se puso manos a la obra para transformar el FMI con el fin de crear Derechos Especiales de Giro cuyo principio se remontaba a las propuestas de Keynes.

147

Los representantes estadounidenses en las reuniones de Bretton Woods

⁹ John H. Williams, *Postwar Monetary Plans and Other Essays* (Nueva York: 1944), p. xvi.

¹⁰ *Ibidem*, p. 7.

estaban preocupados por el problema de cómo fomentar el comercio de posguerra manteniendo el oro como base del orden monetario mundial, no por aligerar los rigores de la estabilización que tanto preocupaban a Gran Bretaña. Presentaron el FMI y el Banco Mundial al Congreso basándose esencialmente en que era necesario proporcionar a Europa recursos para comprar los 10.000 millones de dólares de exportaciones estadounidenses previstos. Como declaró ante el Congreso el Secretario de Estado Adjunto Dean Acheson:

Tenemos la mayor planta productiva del mundo. Mientras el resto del mundo ha sufrido la destrucción, nosotros hemos estado construyendo esta planta para soportar la gran carga de la guerra.

Uno de los problemas en el futuro será mantener empleada esa gran planta y mantener empleadas a las personas que ahora trabajan en ella o que regresan de las fuerzas armadas.

Pues muy bien. Todos nos beneficiamos al permitir que estos países que han sido destruidos, o que necesitan desarrollo, hagan compras a quienes pueden producir los bienes que necesitan.¹¹

En este sentido, la Ley de Bretton Woods fue un complemento de la Ley de Empleo de 1946. En palabras de un experto, "creo que lo que ingresemos en el fondo representará a todos los efectos prácticos una subvención a la exportación".¹² Sin los recursos financieros de las instituciones de Bretton Woods, Estados Unidos se vería obligado a suministrar esas exportaciones a Europa en forma de subvenciones a fondo perdido. "Queremos que aumenten nuestras exportaciones", declaró Harry Dexter White, "pero queremos que otros países estén en condiciones de pagar".¹³

Tampoco se les debe dar la clavija del antiamericanismo en la que colgar cualquier impago. De hecho, una de las principales funciones del Banco y del FMI sería canalizar los pagos de la deuda de posguerra a Estados Unidos sin

¹¹ U.S. Senate, Committee on Banking and Currency, Hearings on H.R. 3314, *Bretton Woods Agreements Act* (referido en todas las notas de capítulo subsiguientes como *Senate Hearings*), 79th Cong., 1st Sess., 1945, p. 40; también testimonio del Sr. Morgenthau, pp. 5-7. Véase también U.S. House of Representatives, Committee on Banking and Currency, *Hearings on H.R. 2211, Bretton Woods Agreements Act* (referido en todas las notas de capítulo subsiguientes como *House Hearings*), 79th Cong., 1st Sess., 9 de marzo de 1945, testimonio del Sr. Clayton, pp. 275, 282.

¹² *Audiencias del Senado*, testimonio de Imre De Vegh, p. 357.

¹³ *Ibidem*, p. 164.

susitar un resentimiento antiamericano por estos pagos. Esta preocupación había sido un factor importante que llevó a los funcionarios estadounidenses a proponer el Banco Interamericano de Desarrollo en 1939-40, cuyo ejemplo fue utilizado por Alvin Hansen en 1942, cuando el Departamento de Estado le envió a Londres para discutir los planes de una Corporación Internacional de Desarrollo más mundial que se establecería tras el retorno a la paz. "Las acciones del Banco Interamericano debían estar en manos de los gobiernos; cada país debía tener un miembro en el consejo de administración; y la votación debía ser proporcional a la tenencia de acciones",¹⁴ el mismo principio que se adoptaría para el Banco Mundial y el FMI. Estados Unidos sería el principal financiador, pero se obtendrían fondos de otros países para promover la demanda de importaciones de América Latina, principalmente de Estados Unidos.

148

Hansen explicó que la consulta y la cooperación internacionales eran cada vez más necesarias en los asuntos mundiales como medio de disipar los antagonismos nacionales bilaterales. "Desde este punto de vista, se podría defender muy bien la transformación del Banco Americano de Exportación e Importación en un Banco Interamericano".¹⁵ Esto no cambiaría el hecho de que el Gobierno de EE.UU. seguiría teniendo que proporcionar los fondos para que otros países los pidieran prestados. "Sin embargo, eliminaría cualquier posible argumento de que Estados Unidos estuviera haciendo el papel de Shylock. Un Banco Interamericano fomentaría la autodisciplina entre los miembros y eximiría a Estados Unidos de cargar en solitario con la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los contratos. Sabemos por experiencia que los países no han dudado en dejar de pagar los bonos emitidos en el mercado de capital privado estadounidense. Por supuesto, es probable que se muestren más reacios a incumplir los préstamos concedidos por el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos. Y, de hecho, el historial de estos préstamos es incontestable. Serían aún más reacios a dejar de pagar los bonos que ellos y sus vecinos ayudan a suscribir".

Además de proporcionar a los países poder adquisitivo para comprar exportaciones estadounidenses, las reuniones de Bretton Woods sentaron las bases de un comercio más libre. Los estatutos del FMI exigían a los signatarios que no concertaran acuerdos monetarios bilaterales ni otras formas de

¹⁴ Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, p. 15.

¹⁵ Alvin Hansen, *El papel de Estados Unidos en la economía mundial*, p. 32.

proteccionismo, salvo en el caso de la zona de la libra esterlina, que debía mantenerse intacta. Este principio sentó las bases de lo que se convertiría en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En palabras del Secretario del Tesoro Morgenthau, que actuó como presidente de la delegación estadounidense en Bretton Woods: "Dado que ofrece un método para estabilizar las monedas, el fondo monetario... elimina la excusa para la maraña de cuotas de importación, aranceles discriminatorios y otras medidas dispares que añadieron tantas dificultades a las amistosas relaciones económicas entre las naciones en los años treinta".¹⁶

Suministrar a Europa crédito para comprar exportaciones americanas le permitiría reconstruir sus economías en un contexto de estabilidad política. "A menos que se haga algo", declaró un banquero, "creo que esos países seguirán sumidos en el caos y que inevitablemente adoptarán alguna forma de gobierno totalitario, sencillamente porque será la única manera de que su población pueda obtener alimentos. Y creo que si tal cosa ocurriera, aparte de la destrucción de cualquier posibilidad de aumento del comercio exterior, aumentaría los gastos militares y navales por parte de Estados Unidos que nos costarían mucho más que cualquier posible riesgo que implique nuestra contribución al fondo... las condiciones económicas caóticas en un país producen guerras civiles y las guerras civiles son propensas a producir guerras entre naciones". Como el senador Millikin parafraseó este pensamiento, "a medida que aumenta el totalitarismo aumentan nuestros propios riesgos militares; por lo tanto, tenemos que gastar más en armamento, etc.". Sí, respondió el banquero. Sin estabilización de la moneda, "no tendréis un gran volumen de comercio exterior, y tendréis gastos militares muy aumentados".¹⁷ La suscripción de Estados Unidos al FMI representaba, pues, una subvención política para ayudar a amortiguar la hiperinflación y los trastornos conexos que habían perturbado a Europa en los años veinte.

149

Otra consideración relacionada era que la utilización de los recursos del FMI permitiría a Gran Bretaña mantener su alto nivel de gasto militar en el extranjero, incluida su guerra de contrainsurgencia en Birmania y Malaya, por ejemplo, sin desestabilizar su moneda y su economía nacional.

¹⁶ *Ibídem*, p. 6. Véase también la p. 11, así como las *audiencias de la Cámara de Representantes*, pp. 29, 33, 290.

¹⁷ *Audiencias del Senado*, testimonio de Edward Brown, Presidente del Consejo del First National Bank, Chicago, pp. 104-5.

Esta afirmación del poder imperial no se produjo sin un precio político. Gran Bretaña pasó a depender de Estados Unidos en la vaga e indeterminada "relación especial con Estados Unidos" que tan a menudo han expresado sus políticos. La base de esta relación especial residía en el poder de veto de Estados Unidos en el FMI. El entendimiento era que el poder de veto no se ejercería contra Gran Bretaña por emprender acciones que afectaran negativamente a su balanza de pagos, pero que de otro modo Estados Unidos podría tener que tomar para acabar con las amenazas de lo que el presidente Kennedy describió más tarde como "las llamadas guerras de liberación nacional", cuya supresión estaba de acuerdo con la política militar estadounidense.

El resultado para Gran Bretaña fue una mayor dependencia de Estados Unidos, tan grande que representó la renuncia efectiva a su autonomía económica nacional. Los costes de la balanza de pagos derivados de su presencia al este de Suez le obligaron a endeudarse continuamente y a confiar en que Estados Unidos no ejerciera su derecho de veto contra sus préstamos al FMI. De este modo, la dominación estadounidense se extendió efectivamente sobre Gran Bretaña.

Los recursos financieros proporcionados por las instituciones de Bretton Woods también permitieron a la Europa continental hacer frente al servicio de sus crecientes deudas con Estados Unidos. En ausencia de tales recursos, en algún momento habría sido necesaria una moratoria de estas deudas, del mismo modo que anteriormente el patrón de cambio oro había conducido a una suspensión de las deudas Inter-Ally y a un impago generalizado de los títulos en manos de inversores privados. Al proporcionar a Europa los medios para continuar con los pagos del servicio de su deuda, el gobierno de Estados Unidos pudo mantener su posición acreedora sobre Gran Bretaña y el continente.

Tal vez la ventaja más básica de Bretton Woods para Estados Unidos fue que el suministro de recursos internacionales para complementar las agotadas reservas de oro de Europa permitió mantener el oro como base de las finanzas internacionales en lugar de un patrón administrado de papel o materias primas. En 1945, Estados Unidos poseía el 59% de las reservas mundiales de oro, y debía aumentar su cuota hasta el 72% en 1948. "A menos que ese oro pueda utilizarse como base para el comercio internacional", observó el senador Downey, "no tiene realmente ningún valor, más que su valor para el comercio. Al poner unos cuantos miles de millones de oro en esta gran empresa estamos

simplemente intentando salvar el valor de ese oro en sí mismo... ese oro simplemente no vale nada a menos que se convierta en la base del comercio internacional."¹⁸ Muchos economistas habían reconocido este hecho a finales de la década de 1920. "Nadie podía saber mejor que [la Reserva Federal]", escribió el Consejo de Relaciones Exteriores en 1928, "que el oro de Estados Unidos derivaba su valor de su validez universal como dinero, y que, puesto que el patrón oro era una convención internacional, Estados Unidos, como poseedor de la mitad del oro del mundo, debía asumir algún papel de guardián de ese patrón."¹⁹

150

Las autoridades estadounidenses reconocieron que se había producido una mala distribución del oro durante la década de 1930 y los años de la guerra, y que una cantidad desmesurada se concentraba en Estados Unidos. Pero su primer deseo era conservar el poder económico y diplomático encarnado en este oro, mantenerlo como base de las finanzas internacionales y sentar sobre él los cimientos de la evolución económica de la posguerra, avanzando al mismo tiempo hacia políticas comerciales más libres que se veían comprometidas por la mala distribución de las tenencias internacionales de oro y su excesiva concentración en un Tesoro nacional. Al mitigar los efectos de esta concentración de oro, las operaciones del FMI y del Banco Mundial permitieron preservar el rigor del patrón de cambio oro y, con él, la libertad de comercio e inversión para ampliar la hegemonía estadounidense.

Al igual que Gran Bretaña, Estados Unidos deseaba comprensiblemente la autonomía económica nacional. Para ello, organizó el FMI y el Banco Mundial como sociedades anónimas privadas. La suscripción de capital estadounidense de algo menos de 3.000 millones de dólares le daba derecho al 27% del poder de voto en las dos instituciones. Esta participación aumentaría hasta un máximo del 33% a medida que otras naciones retiraran su moneda. Dado que se requería una mayoría del 80% de los votos para la mayoría de las decisiones, Estados Unidos mantenía poder de veto en ambas organizaciones. El Imperio Británico en su conjunto controlaba el 25% del poder de voto, lo que también representaba una capacidad de veto, pero que no podía ejercerse de forma autónoma a la luz de la creciente dependencia británica de Estados Unidos y, de hecho, de la incertidumbre de su capacidad para unir los derechos de voto separados de los Dominios en las decisiones del FMI. En la

¹⁸ *Audiencias del Senado*, p. 37.

¹⁹ *Survey of American Foreign Relations: 1928*, p. 218.

práctica, por tanto, el poder de veto de Estados Unidos era único.

Siendo a la vez el principal acreedor del mundo y la principal potencia con superávit por cuenta corriente, Estados Unidos deseaba moderar la Cláusula de Escasez de Divisas, como sus diplomáticos habían llegado a denominar al Artículo VII. Ante la insistencia estadounidense, la cláusula se redactó de nuevo de modo que las economías con superávit crónico estuvieran obligadas simplemente a escuchar las recomendaciones del FMI, no necesariamente a actuar en consecuencia. El testimonio del Subsecretario del Tesoro Harry White sobre el tema en 1945 es esclarecedor:

151

En algunas de las propuestas presentadas por expertos de países extranjeros se quería imponer una penalización al país cuya moneda escasease, teniendo en mente, por supuesto, principalmente a Estados Unidos . . .

Los técnicos estadounidenses adoptaron esta postura: No consideraríamos tal sanción y no aceptaríamos tal conclusión. Las causas de que los países compren más de lo que venden difieren de una época a otra y de un país a otro, y puede que la culpa principal no sea en absoluto nuestra. Puede ser nuestra en parte, pero también puede ser culpa de los demás países. El mero hecho de que un determinado país quiera vendernos aceite de pescado aunque nosotros no queramos comprarlo, quizá no nos guste tanto el aceite de pescado, no es razón para que nos obliguen a comprar más aceite de pescado. En otras palabras, los países pueden estar viviendo por encima de sus posibilidades. Pueden pensar que hay una cantidad ilimitada de productos extranjeros que pueden comprar a Estados Unidos, independientemente de lo que puedan vender. Lo que tienen que vender puede no ser suficientemente deseable para otros países.

Los países pueden encontrarse en una situación de escasez de divisas no por culpa del país al que compran, sino debido a sus propias políticas extravagantes. Dijimos que no podíamos aceptar la suposición, implícita o explícita, de que si escasean los dólares en el fondo, la culpa sea necesariamente nuestra. Finalmente acordamos que si alguna divisa escasea se elaborará un informe y que un miembro del comité que elabore dicho informe será un representante del país cuya divisa esté escaseando. Queremos asegurarnos de que el informe que se elabore sea competente, atribuya la responsabilidad de la escasez a quien

corresponda y dé la importancia adecuada a cada una de las diversas causas. Dijimos que estaríamos de acuerdo en que el fondo hiciera un informe. Es más, si el Fondo declara la escasez de una moneda, estaríamos de acuerdo en que se le exigiera hacer público el informe. Eso, pensamos, es muy deseable, porque si hay causas para esa escasez que se deben en parte a la política seguida por los Estados Unidos, entonces pensamos que el Congreso debe saberlo. El informe del fondo tendría prestigio, si el fondo gana prestigio. Si el fondo se conduce de tal manera que se gana la confianza de los distintos países, el Congreso o una comisión —su comisión la tendría— tendría ante sí el informe del fondo para que lo examinara en lo que valiera. Si la razón expuesta en el informe pareciera sólida y pudiera influir en su política, usted lo tendría en cuenta. No está obligado a hacer nada al respecto. Lo único que se le pide es que tenga en cuenta el informe del fondo.

... Lo único que puede hacer el fondo —y estuvimos bastante de acuerdo en incluirlo, y creo que es algo excelente— es hacer un informe.

... Si usted piensa que los argumentos que se han dado son sólidos y que indican y exigen alguna modificación de la política del Gobierno, estoy seguro de que estaría encantado de adoptarlos. Si, por el contrario, considerasen que están equivocados, que distorsionan los hechos, estoy seguro de que también darían al informe la consideración que merece. En ese caso, lo echaríais al cesto.²⁰

152

Estos eran, pues, los objetivos de Estados Unidos: aumentar las exportaciones estadounidenses en términos comerciales mediante la concesión de préstamos en dólares a través del FMI y el Banco Mundial y estableciendo una tendencia mundial hacia el libre comercio; reducir las posibles dislocaciones políticas y militares en Europa; recibir el pago de sus préstamos de posguerra a Europa; mantener las reservas de oro como base del poder financiero de posguerra; y conservar la plena autonomía interna para seguir cualquier política que Estados Unidos deseara, al tiempo que mantenía el poder de veto sobre las posibles medidas que los demás países miembros del FMI desearan iniciar. Estos objetivos fueron alcanzados por Estados Unidos a costa de una mera suscripción de capital de 3.000 millones de

²⁰ *Audiencias del Senado* pp. 168-70. Véase también *House Hearings*, testimonio del profesor Williams, p. 322, y testimonio del Sr. Clayton, p. 278.

dólares al FMI y al Banco Mundial.

El interés propio de Estados Unidos en la búsqueda de estos fines fue ilustrado en la medida en que Europa recibió recursos que no podría haber obtenido de otro modo. Pero los límites de la ilustración estadounidense estuvieron definidos por las direcciones en las que no empujó al FMI y al Banco. Como documentos de intenciones político-económicas, los artículos de acuerdo por los que se establecían ambas organizaciones deben considerarse alternativas a otras posibles resoluciones de las tensiones financieras del periodo. Los planes de posguerra de Estados Unidos, por ejemplo, no absolvían a Europa de su deuda relacionada con la Segunda Guerra Mundial, una acción que habría liberado unos 300 millones de dólares anuales para que Europa los gastara en bienes y servicios importados. Al contrario, al proporcionar a Europa los recursos para hacer frente al servicio de su deuda, las instituciones de Bretton Woods permitieron que las deudas de la Segunda Guerra Mundial se mantuvieran en los libros.

Los acuerdos tampoco ayudaron a redistribuir las reservas mundiales de oro. De hecho, sirvieron para concentrar más oro en Estados Unidos durante el resto de la década de 1940. La estrategia estadounidense de desarrollo económico de posguerra exigía que Europa añadiera a sus reservas parte del oro recién extraído en el mundo y que, de alguna manera, obtuviera para sí una parte sustancial de los saldos de oro que habían acumulado las repúblicas sudamericanas durante la guerra, pero no que Europa extrajera oro de Estados Unidos. En este sentido, se produjo un cambio radical con respecto a la política estadounidense que siguió a la Primera Guerra Mundial. A partir de ahora serían los países menos desarrollados los que serían exprimidos en beneficio de Europa y de las reservas de oro de Estados Unidos. Como explicaron esta política los economistas del Departamento de Comercio

Las cargas del servicio de los préstamos tienen que ser transferidas por los nuevos deudores [es *decir*, los países europeos] principalmente mediante el aumento de las exportaciones de bienes manufacturados o mediante la prestación de servicios, como el transporte marítimo o los servicios turísticos. Las exportaciones de estos bienes y servicios directamente a los países acreedores, en particular Estados Unidos, pueden no ser suficientes para hacer frente a todas las obligaciones de la deuda, además de efectuar los pagos de las transacciones corrientes. Es necesario que estos países deudores tengan un superávit de

exportación por cuenta corriente con los países productores y exportadores de productos primarios, y que Estados Unidos y todos los demás países acreedores que cubren la mayor parte de sus necesidades de productos manufacturados con la producción nacional tengan un superávit de importación equivalente de los países productores de materias primas.²¹

Un testigo interesado del Congreso afirmó que "podemos mantener vivo el comercio triangular y promover su crecimiento. Este tipo de comercio es importante para nosotros porque nos permite vender a Europa bienes por valor de cientos de millones de dólares más de lo que compramos a Europa — y la mayoría de estas ventas son normalmente productos agrícolas, incluyendo trigo, cerdo, manteca, etc., de nuestro Noroeste. Esto es posible porque compramos a países distintos de Europa productos por valor de cientos de millones de dólares más de lo que les vendemos; compramos productos que necesitamos para nuestra economía, en particular materias primas no competitivas de gran calidad. Es a través de estas compras que nuestros dólares están disponibles para que estos otros países compren a Europa, proporcionando así a Europa los dólares necesarios para pagar nuestras exportaciones agrícolas."²²

Las reservas de oro latinoamericanas iban a derivar hacia Europa a medida que el continente aumentaba sus exportaciones a América Latina. Europa utilizó este oro para comprar los excedentes agrícolas y las exportaciones industriales de Estados Unidos. El flujo comercial triangular resultante hizo que las reservas de oro latinoamericanas se convirtieran prácticamente en posesión de Estados Unidos, despojando a América Latina de sus reservas monetarias y, de hecho, endeudándola cada vez más con Estados Unidos.

154

En este sentido, las instituciones de Bretton Woods no consiguieron establecer un verdadero multilateralismo en el ámbito de las finanzas internacionales. En un principio, se presentaron como una alternativa a la norma de la moneda clave propugnada por el profesor Williams y otros, que habría sido efectivamente una norma del dólar que habría atado al resto del

²¹ Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U.S. International Transactions during the War: 1940-45* (Washington, D.C.: 1948), pp. 160 y ss.

²² *House Hearings*, testimonio de Harry A. Bullis, p. 497. Véase también John H. Williams, *Economic Stability in a Changing World: Essays in Economic Theory and Policy* (Nueva York: 1953), pp. 104, 116-20, 124, 162 y ss., 173.

mundo a un bloque del dólar. Como observó August Maffry, un jefe de división de la Oficina de Comercio, en 1944, cuando todavía se estaban discutiendo los planes:

El planteamiento de la moneda clave, tal como lo exponen sus principales defensores, prevé un acuerdo inicial entre Estados Unidos y el Reino Unido sobre el tipo libra-dólar. Las demás monedas estarían vinculadas al dólar o a la libra. Habría consultas y colaboración entre Estados Unidos y el Reino Unido y otras grandes potencias financieras y entre éstas y sus respectivos satélites. Este planteamiento suele ir acompañado de una propuesta de préstamo o donación de gran cuantía (digamos 5.000.000.000 de dólares) por parte de Estados Unidos al Reino Unido y de ayuda similar a otros países que la requieran, como medio de ayudarles a liquidar las deudas contraídas durante la guerra y a rehabilitar sus posiciones internacionales en general. Sin embargo, para fines estrictamente de estabilización, sus proponentes considerarían adecuado un fondo rotatorio relativamente pequeño, de unos pocos cientos de millones de dólares.

Ahora bien, hay muchos elementos comunes en este planteamiento del problema de la estabilización monetaria y el planteamiento plasmado en el Fondo Monetario propuesto. La fijación del tipo de cambio entre el dólar y la libra esterlina sería un requisito previo para el establecimiento de un sistema general de tipos de cambio. Ambos otorgarían la máxima responsabilidad y autoridad a las grandes potencias. Ambas prevén créditos de estabilización, y ambas están condicionadas a una reducción sustancial de las barreras comerciales en general y a unas políticas financieras y económicas internas sólidas. De hecho, es razonable suponer que un desarrollo completo del enfoque de la moneda clave daría lugar a un plan no muy distinto de la propuesta del Fondo Monetario.

Sin embargo, existen diferencias cruciales entre el Fondo Monetario propuesto y el sistema de monedas clave en su fase actual de desarrollo. Las naciones más pequeñas tienen una voz importante en el fondo que les sería negada bajo acuerdos entre monedas clave solamente. Las disposiciones multilaterales del plan del fondo desalientan, mientras que el otro enfoque parece fomentar, la perpetuación y formación de bloques económicos, con todas las preferencias comerciales y los

acuerdos bilaterales restrictivos que conllevan.²³

En palabras de un periodista: "La diferencia entre el enfoque de la moneda clave y el de Bretton Woods podría ilustrarse observando la diferencia, en la esfera política, entre una alianza angloamericana y el plan más amplio para la seguridad mundial elaborado en San Francisco. El plan de la moneda clave es un plan para una alianza monetaria. No sería exclusiva, desde luego, ya que se animaría a otras naciones a vincular sus monedas al estándar establecido por la cooperación angloamericana. Pero significaría que otros países, para entrar en la alianza, tendrían que cumplir las condiciones angloamericanas".²⁴

Esto es lo que efectivamente se materializó después de 1952. En una situación en la que los recursos del Fondo y del Banco eran insuficientes para satisfacer las diversas necesidades de las finanzas internacionales, el dólar llenó el vacío. Al proporcionar dólares al mundo a través del mecanismo de sus déficits de balanza de pagos, Estados Unidos acabó obteniendo recursos extranjeros a través de la imprenta estadounidense en lugar de desprenderse de sus propios recursos reales. En este sentido, cualquier moneda de reserva goza de una posición privilegiada. Bajo la retórica del multilateralismo, las instituciones de Bretton Woods encubrieron el sistema angloamericano de monedas clave.

Por qué Gran Bretaña y otros países apoyaron los planes estadounidenses

Naturalmente, surge la pregunta de por qué, si estos factores se reconocieron en su momento, Europa optó por adherirse al FMI y al Banco Mundial. La respuesta se encuentra en el hecho de que estas dos organizaciones proporcionaban algo en lugar de nada. Como declaró el General Ayres, de la American Bankers Association, "esperaba plenamente que los pueblos de las demás naciones estuvieran de acuerdo con lo que acordáramos, porque sabían que se trataba de dinero, y nosotros tenemos el dinero y ellos lo necesitan".²⁵ En palabras de Leon Fraser del First National City Bank (y antiguo presidente del Banco de Pagos Internacionales durante 1933-35):

²³ August Maffry, "Bretton Woods and Foreign Trade", *Foreign Commerce Weekly*, 7 de octubre de 1944 (citado en *House Hearings*, p. 313).

²⁴ Carlyle Morgan, *Bretton Woods: Clues to a Monetary Mystery* (Boston: 1945), p. 78.

²⁵ *Audiencias en la Cámara de Representantes*, p. 809.

Se nos dice que 44 naciones se pusieron de acuerdo. Creo que una afirmación más exacta sería que 3 ó 4 grupos de tipos muy expertos se reunieron y redactaron un plan, y luego lo presentaron a otros 44 técnicos, afirmando que "esto es lo que Estados Unidos y Gran Bretaña están dispuestos a defender con ustedes". Por supuesto, en las condiciones en que se encontraba el mundo en el momento de esas negociaciones, estos tipos dijeron: "Claro, ¿por qué no?". No tenían nada que perder. Buscaban en nosotros su salvación militar y su salvación económica, y cualquier propuesta dentro de lo humanamente razonable presentada por los representantes de Estados Unidos sería aceptable en la naturaleza de las cosas.²⁶

156

Gran Bretaña fue la primera en aceptar las propuestas estadounidenses, seguida de Europa continental y, por último, de los países menos desarrollados. A finales de 1946, el capital financiero gubernamental estadounidense había logrado una vinculación segura entre todas las economías extranjeras no socialistas y la suya propia. Las instituciones financieras y de préstamo de ayuda creadas por Estados Unidos financiaron lo que entonces parecía ser un superávit permanente de la balanza de pagos estadounidense de posguerra mediante un mayor endeudamiento de los gobiernos extranjeros con el de Estados Unidos.

Esta política complació a la mayoría de los ideólogos del libre comercio por sus ideales y métodos aparentemente liberales. Muchos habían considerado que la guerra se libraba principalmente sobre si el mundo de la posguerra estaría dirigido por sociedades controladas por el Estado y nacionalistas o por sistemas aproximadamente de libre empresa. Las relaciones de *laissez-faire* aseguradas por las instituciones económicas de la posguerra se financiaron con un gran flujo de préstamos, inversiones y recursos estadounidenses. Los países extranjeros tendieron a convertirse en satélites económicos de Estados Unidos, pero los teóricos liberales no previeron que esta dictadura del mercado pudiera resultar poco benévola. Su finalidad parecía ser simplemente la garantía de unas relaciones internacionales más pacíficas, ya que ningún

²⁶ *Ibidem*, p. 408. (Sobre Fraser, véase el artículo de Matthew Josephson en el *New Yorker* del 21 de febrero de 1942). Testimonios relacionados fueron los del profesor Kemmerer, p. 869, y Melchior Palyi, p. 901.

país capitalista encontraría su interés económico o político, y mucho menos militar, en retirarse de la comunidad del Mundo Libre.

Con la excepción de los casos en que consideraciones militares y políticas urgentes desbordaran la necesaria adhesión al concepto estadounidense de libre comercio modificado, la retirada de cualquiera de las tres organizaciones económicas internacionales cruciales implicaría, *de facto*, la retirada también de las demás. La no adhesión a cualquiera de las tres (el FMI, el Banco Mundial y el GATT), o la pertenencia al FMI y al Banco Mundial sin adherirse a los principios del GATT, eran claramente incompatibles, salvo en casos muy especiales. Yugoslavia se encontraba entre estas excepciones especiales. Como economía comunista dirigida por el Estado, no podía adherirse a los principios de libre comercio del GATT, ya que violaban sus conceptos de planificación económica nacional, aunque fomentaba cierto grado de competencia entre sus empresas industriales socializadas. Por razones político-estratégicas, Yugoslavia fue admitida en el FMI y el Banco Mundial sin ser miembro del GATT.

157

Sin embargo, la retirada del Banco Mundial implicaría la retirada del FMI, y viceversa. Con las excepciones señaladas, lo mismo ocurría con el GATT. *De jure*, los países miembros del FMI y del Banco Mundial que no fueran miembros de excepción no estarían obligados a adherirse al GATT, pero *de facto*, el poder de veto de Estados Unidos en el FMI podía impedir a cualquier país que repudiara los principios del GATT recurrir al FMI y al Banco Mundial, bloqueando su acceso a los mercados y a los recursos de inversión occidentales. Así pues, el precio para cualquier país que buscara la plena autonomía económica era el exilio. Ante esta disyuntiva, no es sorprendente que la mayoría de los países no comunistas optaran por adherirse al plan estadounidense.

Las supuestas virtudes de esta aparente armonía de intereses se basaban en el concepto de que las normas comerciales de la diplomacia del dólar funcionaban para maximizar el bienestar internacional. No se consideraba que el libre comercio y la inversión internacional estuvieran reñidos con la libertad de los países extranjeros para forjar sus destinos. De hecho, se intentó conciliar los objetivos de los gobiernos extranjeros con los de Estados Unidos. Así, la estrategia de posguerra de Estados Unidos apareció ante sus formuladores liberales como un plan dinámico para satisfacer los intereses económicos y políticos colectivos y separados no sólo de Estados Unidos y sus aliados —incluida originalmente la Unión Soviética— sino incluso de las

potencias fascistas derrotadas. Su objetivo era asegurar un mundo de posguerra política y económicamente estable, con pleno empleo y, por tanto, pacífico.

El sistema económico resultante se consideraba expansivo, no estático. Los inversores y exportadores estadounidenses compartirían la creciente riqueza de los países extranjeros. Este crecimiento de la riqueza fomentaría la evolución política de estos países hacia formas de sociedad más equitativas. En una frase que recuerda a los constructores del imperio británico del siglo XVIII, Cordell Hull bautizó este sistema como la Interdependencia de Partes Mutuas. Mientras estas partes siguieran siendo elementos de un sistema implicado en la economía estadounidense y girando en torno a ella, no se preveían conflictos de intereses, ni una rigidización económica y política de la economía mundial, ni mucho menos la abyecta dependencia tan extendida hoy en día.

El modelo funcionó lo suficientemente bien como para que el Punto Cuatro y los préstamos del Banco Mundial se ampliaran a Europa para contribuir a su reconstrucción de posguerra. La ayuda estadounidense contribuyó a calmar el descontento e impidió los intentos políticos concertados de reconstruir el continente siguiendo líneas socialistas, regionalistas o nacionalistas, que habrían limitado la expansión del comercio y la inversión estadounidenses. Cuando Europa empezó a recuperarse, pudo financiar una parte cada vez mayor de los esfuerzos policiales de la OTAN que se consideraban necesarios para frustrar una posible amenaza militar del bloque soviético. Así pues, los fines políticos y militares se consiguieron por medios económicos.

158

Desde el punto de vista estadounidense, el crecimiento del poder militar de Europa ayudaba a salvaguardar los mercados exteriores de Estados Unidos de la penetración soviética y de las convulsiones internas. Para sus progenitores liberales, este acuerdo prometía marcar el comienzo de una era de diplomacia del dólar ilustrada, ilustrada al reconocer el interés de Estados Unidos en la expansión económica internacional y en la mejora de la pobreza en el mundo. Pero seguía siendo una diplomacia del dólar que buscaba maximizar las ganancias comerciales y estratégicas de Estados Unidos en la floreciente nueva economía internacional.

Cómo la balanza de pagos estadounidense se convirtió en el eje del sistema de Bretton Woods

El problema que se observó en sus primeros años fue que el aumento de las exportaciones netas de Estados Unidos parecía demasiado grande para que el nuevo sistema internacional pudiera soportarlo. El oro extranjero siguió entrando en el Tesoro estadounidense. El stock de oro estadounidense se estabilizó tras conceder créditos de Lend-Lease a sus aliados durante la Segunda Guerra Mundial, y de hecho descendió ligeramente como consecuencia de los pagos a los países latinoamericanos por sus materias primas. Cuando terminó la guerra en 1945,

Las tenencias de oro estadounidenses se situaron en torno a los 20.000 millones de dólares. Durante los tres años siguientes, sin embargo, las tenencias de oro estadounidenses aumentaron en 4.300 millones de dólares. Ni los préstamos para la reconstrucción del Banco Mundial ni los préstamos para la estabilización de la balanza de pagos del FMI resultaron adecuados para satisfacer las necesidades financieras de la recuperación europea, como demuestra el continuo flujo de oro hacia Estados Unidos. Durante 1946-47, Francia perdió el 60% de sus reservas de oro y divisas, mientras que las reservas de Suecia cayeron un 75%. Mientras tanto, Estados Unidos siguió acumulando oro. En 1949 sus reservas de oro alcanzaron un máximo histórico de 24.800 millones de dólares, reflejando una entrada de casi 5.000 millones desde el final de la guerra.

Esto era demasiado. Lejos de constituir una ventaja para Estados Unidos, esta mala distribución del oro se convirtió en motivo de grave preocupación para

estrategas estadounidenses. No sólo amenazaba con reducir la vitalidad de Europa como mercado para las exportaciones estadounidenses, sino que amenazaba con agravar la inflación en el país. Por lo tanto, los diplomáticos estadounidenses rediseñaron los programas de ayuda exterior e inversión del país para repatriar el oro a Europa. Las consecuencias inflacionistas de la guerra de Corea para la economía estadounidense en 1950-51 fueron de gran ayuda en este empeño.

No obstante, tras un modesto descenso hasta los 22.000 millones de dólares en 1953, las reservas de oro estadounidenses se mantuvieron bastante estables hasta 1958, a pesar de los déficits de pagos del país durante esos años. Esto se debió a que los bancos centrales europeos optaron por aumentar sus reservas de dólares, ya agotadas, en lugar de cambiar dólares por oro. Después de todo, el dólar era libremente convertible en oro por los tenedores oficiales extranjeros y, en algunos países, por los ciudadanos particulares. Por

otra parte, la posesión de oro implicaba perder el rendimiento de los intereses de los depósitos en dólares, además de los costes positivos de almacenamiento y seguro. ¿Por qué mantener oro en estas condiciones, incluso en forma de depósitos asignados en Estados Unidos?

La voluntad ¹⁵⁹

de los extranjeros a mantener dólares ayuda a explicar por qué, a partir de 1950, Estados Unidos pudo mantener una serie casi ininterrumpida de veintidós años de déficit de pagos hasta finales de los sesenta sin que la nación o el resto del mundo se alarmaran. Durante la década de 1950, estos déficits de pagos fueron bien recibidos en el extranjero, ya que ayudaron a aliviar las presiones de liquidez de Europa. La actividad económica europea prosperó, estimulando la demanda continental de exportaciones estadounidenses y disipando aún más los temores de posguerra de depresión económica y ascenso político de la izquierda en Europa.

Los diversos elementos de la política exterior estadounidense de posguerra, a pesar de la aparición de los déficits de la balanza de pagos estadounidense en 1950, se basaban en la premisa de que Estados Unidos se encontraba en una posición única y permanente de fortaleza en los pagos. Su primera década de déficits suministró reservas monetarias a otros países sin perjudicar el funcionamiento de los sistemas de Bretton Woods y del GATT, y sin inspirar el temor de que Estados Unidos se viera expulsado del oro. Así pues, la política exterior de Estados Unidos se llevó a cabo sin preocuparse inicialmente por su coste para las reservas monetarias estadounidenses. Tan grande era el poder productivo interno de la nación en comparación con el de Europa y los países menos desarrollados, y tan grandes eran sus reservas de oro, aunque en declive, que los estrategas estadounidenses no previeron que la balanza de pagos acabaría entrando en un déficit crónico e incurable que amenazaría con invertir el flujo del poder financiero, militar y diplomático mundial.

Después de la guerra, parecía lógico suponer que el crecimiento económico y la estabilidad de Estados Unidos se traducirían en una situación holgada de la balanza de pagos y, en consecuencia, respaldarían el crecimiento continuado de la economía estadounidense.

Los créditos de capital intergubernamentales de Estados Unidos. La implicación política era que si algún país contemplaba aislar su economía de la de Estados Unidos retirándose de la zona del dólar, podría ser comprado con préstamos de ayuda de Estados Unidos reciclados a partir del superávit

crónico de pagos de Estados Unidos. En cualquier caso, Estados Unidos tendría que reciclar de algún modo sus ingresos internacionales, y ¿qué mejor manera de hacerlo que mediante préstamos para inducir a los gobiernos extranjeros a mantener su amistad política y económica?

De este modo, la polarización económica implícita en el sistema de posguerra que Estados Unidos impuso al mundo podría compensarse con el aumento de la inversión y la productividad estadounidenses, mientras que el oro, el servicio de la deuda y otros ingresos de Estados Unidos procedentes de inversiones extranjeras financiarían el gasto militar estadounidense en el extranjero hasta cualquier nivel deseado. No se previó su aumento hasta un nivel superior a la capacidad de los sectores público y privado de Estados Unidos para sostenerlo.

160

A qué renunció Gran Bretaña

A pesar de que los préstamos estadounidenses posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron más inteligentes que los de la década de 1920, esto no significa que la aceptación de estos préstamos fuera la única opción abierta a Europa. Los préstamos estadounidenses para la reconstrucción de Europa después de 1945 se canalizaron a través del Banco Mundial y el FMI, alargando la carga del servicio de la deuda para que el gobierno estadounidense no tuviera que hacer un regalo directo a Europa. No cabe duda de que si Gran Bretaña hubiera tomado la iniciativa de negarse a aceptar préstamos financieros directos del gobierno de Estados Unidos, tanto a ella como al resto de Europa se les habrían ofrecido donaciones directas. La estabilidad económica y política europea era el objetivo primordial de la política exterior estadounidense, por encima incluso de la cuestión de si Estados Unidos sería reembolsado. Sin embargo, el gobierno laborista británico capituló y se mostró bastante dispuesto a pagar lo que el gobierno estadounidense habría donado en última instancia si hubiera surgido la necesidad.

Los diplomáticos estadounidenses simplemente aceptaron las mejores condiciones de reembolso que pudieron negociar. Si de hecho podían asegurarse el reembolso de sus costes de mantenimiento de un Mundo Libre no comunista viable, tanto mejor. La institucionalización del capital financiero gubernamental estadounidense se estableció así con Gran Bretaña como comadróna en su nacimiento.

El efecto político fue concentrar en manos del gobierno de Estados Unidos

la mayor parte de las decisiones importantes sobre cuánto, a qué países y en qué condiciones se concederían los préstamos internacionales. Gran parte de los préstamos del Banco Mundial se financiaban con bonos vendidos en el mercado de capitales estadounidense, pero todas las decisiones específicas sobre los préstamos recaían en el Banco, que estaba dominado por

funcionarios estadounidenses. En este sentido, el Gobierno estadounidense obtuvo un poder mucho mayor sobre la reestructuración de los sistemas políticos y económicos europeos del que había disfrutado tras la Primera Guerra Mundial.

Esto quedó patente en las negociaciones que establecieron el FMI, el Banco Mundial y el GATT. Los diplomáticos estadounidenses utilizaron la ayuda bilateral, junto con la promesa de préstamos multilaterales a través del Banco Mundial, como presión económica para garantizar la adhesión de los gobiernos extranjeros al *laissez-faire*. Como preludio al préstamo británico de 3.750 millones de dólares de 1946, por ejemplo, el gobierno estadounidense puso fin al Lend-Lease a Gran Bretaña, ante la amenaza de insolvencia. A Gran Bretaña se le concedió el préstamo explícitamente a cambio de que aceptara unirse a Estados Unidos en un frente unido para negociar con Europa Continental la filosofía operativa de las instituciones de Bretton Woods y de la Organización Internacional del Comercio. Una vez obtenido el apoyo británico, el Departamento de Estado obtuvo la adhesión de Europa Continental de la misma manera, ya que su posición de poder consistía en que Europa estaba perdiendo oro rápidamente a favor del Tesoro estadounidense. Las naciones desarrolladas como grupo, habiendo llegado así a un acuerdo entre ellas, se enfrentaron a los países menos desarrollados con un *hecho consumado*, estableciendo el orden de posguerra para la mayor parte del mundo sobre los principios del *laissez-faire* bajo el liderazgo y la dominación de Estados Unidos.

6. Aislamiento del bloque comunista, 1945-46

Externamente, al ser separados del Imperio *Británico*, quedarán excluidos de cortar leña en las Bahías *de Campeache y Honduras*, de pescar en los Bancos de Terranova, en la Costa de *Labrador*, o en la Bahía de *San Lorenzo*, de comerciar (excepto a hurtadillas) con las Islas del Azúcar, o con las Colonias *Británicas* en cualquier Parte del Globo. También perderán todas las Recompensas sobre la Importación de sus Mercancías a *Gran Bretaña*: No se atreverán a seducir a un solo Fabricante o Mecánico nuestro bajo Pena de Muerte; porque entonces serán considerados a los Ojos de la Ley como meros Extranjeros, contra quienes se hicieron estas Leyes.

Rev. Josiah Tucker, "A Letter from a Merchant in London to his Nephew in America" (1766), en *Four Tracts on Political and Commercial Subjects* (Gloucester: 1776), p. 145

La política estadounidense durante la Guerra Fría se explica en gran medida por su actitud hacia la participación rusa en la economía mundial de posguerra. Lo irónico es que la Guerra Fría fue diseñada específicamente por los liberales para defender sus conceptos de libertad comercial y política. Desgraciadamente para sus formuladores, el método con el que Estados Unidos persiguió su objetivo de una economía mundial abierta sirvió, en cambio, para cerrarla.

¿Cómo es posible que el ideal de Estados Unidos de implantar instituciones económicas de *laissez-faire*, democracia política y desmantelamiento de los imperios formales y los sistemas coloniales acabara con gastos de la Guerra Fría, sobre todo gastos militares en el extranjero, subvirtiendo el libre comercio y los pagos entre las naciones occidentales, separando la Zona del Dólar del Mercado Común, apoyando a las oligarquías paramilitares de los países menos desarrollados y orientando las economías

occidentales hacia la preparación de un posible conflicto armado con los países del Bloque Comunista?

Al principio, la intención había sido incluir a la Rusia soviética en el sistema de Bretton Woods. En junio de 1943, el Tesoro de Estados Unidos asignó provisionalmente a la URSS una cuota en el FMI de 763 millones de dólares, que se aumentó unos meses más tarde para dar a Rusia el 10% de la cuota y derechos de voto en la nueva organización. La cuota rusa negociada posteriormente en Bretton Woods ascendió a 1.200 millones de dólares.¹

163

También se discutieron importantes préstamos bilaterales, en condiciones aún más favorables que el préstamo británico. El día de Año Nuevo de 1945, Morgenthau escribió a Roosevelt que durante el último año "he discutido varias veces con [el embajador de Estados Unidos en Moscú] Harriman un plan que hemos estado formulando en el Tesoro para una ayuda global a Rusia durante su período de reconstrucción... que tendrá beneficios definitivos y a largo plazo para Estados Unidos y para Rusia".² Dos días después, "el ministro soviético de Asuntos Exteriores Molotov pidió a Harriman 6.000 millones de dólares reembolsables en treinta años al 2,5%". La semana siguiente, dos de los funcionarios más prosoviéticos del Tesoro, Harry Dexter White asistido por Harold Glasser (de quien Robert Skidelsky informa que era un agente soviético), redactaron un memorándum enviado por Morgenthau a Roosevelt sugiriendo un préstamo de 10.000 millones de dólares a 35 años al 2% de interés para comprar bienes de construcción estadounidenses.³

White encargó a un funcionario que elaborara una fórmula basada en la renta nacional estimada que "debería arrojar una cuota de 2.500 millones de dólares para EE.UU., aproximadamente la mitad para Gran Bretaña y sus colonias, con la Unión Soviética y China aseguradas en tercer y cuarto lugar". Estas fueron las cuotas anunciadas en Bretton Woods. "Rusia, que deseaba que las cuotas reflejaran tanto el poderío militar como el económico, dijo que no aceptaría una cuota inferior a la de Gran Bretaña", y la mayoría de los demás

¹ J. Keith Horsefield, *El Fondo Monetario Internacional: 1945-1965. Veinte años de cooperación monetaria internacional*. Vol. I: *Chronicle* (Washington, D.C.: 1969), pp. 77 y ss. Sobre la cooperación de Rusia para aumentar su cuota en el Banco Mundial de 900 millones de dólares a 1.200 millones como gesto amistoso especial hacia Estados Unidos, véase el testimonio de Harry Dexter White en , *House Hearings*, p. 76.

² Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes, Vol. III: Fighting for Freedom, 1947-1946* (Nueva York: 2001), pp. 259s.

³ *Ibidem*, p. 260

países también consideraban el tamaño de sus cuotas como una cuestión de orgullo nacional, y también, por supuesto, como posibles líneas de crédito en los años de posguerra.⁴ (Fue un reflejo de estas negociaciones, observa Skidelsky, que "los mayores poseedores de cuotas, EEUU, Gran Bretaña, la URSS, China y Francia, se convirtieran en miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas un año después, afirmando el orden jerárquico tanto político como financiero del mundo").

"Desde el punto de vista puramente económico", resume John Gaddis al repasar este periodo, las perspectivas de cooperación soviético-estadounidense de posguerra parecían alentadoras. Durante la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos había construido una enorme planta industrial para producir material de guerra no sólo para sí mismo, sino también para sus aliados.

La reconversión a la producción de bienes de consumo sería, en el mejor de los casos, un proceso doloroso, y podría ser desastroso, pues nadie sabía si la economía estadounidense podría mantener el pleno empleo en tiempos de paz. La Unión Soviética necesitaba equipos industriales pesados, en parte para reconstruir su economía devastada por la guerra y en parte para satisfacer el deseo largamente negado de su pueblo de disponer de más bienes de consumo. Moscú podría resolver sus problemas de reconstrucción haciendo pedidos masivos de equipos industriales a empresas estadounidenses. Estos pedidos ayudarían a Estados Unidos a resolver sus propios problemas de reconversión de posguerra y, de paso, empezarían a integrar a la Unión Soviética en el sistema multilateral de comercio mundial al que Washington concedía tanta importancia. Al parecer, ambos países tenían un gran interés en promover esta prometedora asociación económica.⁵

164

Porque, a diferencia de lo que ocurría con Gran Bretaña y las naciones

⁴ *Ibidem*, p. 351. Skidelsky señala que "cuando el ruso Stepanov fue informado [por Morgenthau] de que las estadísticas de la renta nacional soviética no justificaban una cuota de 1.200 millones de dólares, respondió alegremente que elaboraría nuevas estadísticas. Se salió con la suya", gracias en gran parte a la predisposición prosoviética de los principales funcionarios del Tesoro.

⁵ John Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941-1947* (Nueva York: 1972), p. 174.

vinculadas a su Zona de la Libra Esterlina a través del sistema comercial de Preferencia Imperial, Rusia no era vista como un rival industrial o agrícola de Estados Unidos, y mucho menos como un rival en tanto que inversor extranjero. Al igual que China, aparecía como un mercado, no como un competidor.

La actitud de Rusia hacia el FMI y el Banco Mundial fue enunciada por el profesor Z. Y. Atlas en el número de agosto de 1944 de *Bolshevik*:

La URSS está interesada en tal cooperación de posguerra porque esta cooperación nos permitirá acelerar y facilitar el proceso de restauración de nuestra economía nacional y avanzar rápidamente por el camino hacia un mayor progreso socioeconómico. Al mismo tiempo, nuestros aliados y los países neutrales están en no menor grado interesados en el desarrollo de su volumen de negocios comerciales con nuestro país, porque la URSS puede comprar y consumir grandes cantidades de excedentes de manufacturas de estos países. Es bien sabido que la URSS siempre ha cumplido estrictamente sus obligaciones. Lo mismo ocurrirá en un futuro próximo.⁶

También es representativa la declaración de Josef A. Trakhtenberg en un número de 1944 de *Planned Economy*:

Nuestro país importa mercancías del extranjero y exporta artículos de nuestra producción. Después de la guerra, nuestro comercio con los países extranjeros aumentará considerablemente. Por eso la URSS está interesada en la estabilidad de la moneda capitalista y en el restablecimiento de la vida económica de los países extranjeros.

...

El crédito a corto plazo del Fondo Monetario y el estímulo del crédito a largo plazo del Banco de Reconstrucción contribuirán al desarrollo de las relaciones comerciales entre la URSS y otros países. La URSS está tan interesada en ello como los países extranjeros.⁷

⁶ Citado en Charles Prince, "The USSR's Role in International Finance", *Harvard Business Review* 25 (otoño de 1946), pp. 118 y ss. El siguiente análisis se basa en el resumen de Prince de las actitudes soviéticas hacia las instituciones de Bretton Woods y las respuestas de Estados Unidos

⁷ Citado en *ibídem*, pp. 124 y ss.

Aunque el sistema de posguerra fue diseñado por Estados Unidos principalmente para implantar el *laissez-faire* (al menos en el extranjero) y, mediante esta política, llevar a cabo una economía mundial concéntrica que girara en torno a Estados Unidos, no parecía haber grandes obstáculos para la adhesión soviética al FMI y al Banco Mundial. La mayoría de los problemas relativos a las relaciones económicas entre la economía soviética controlada por el Estado y las naciones occidentales parecían ser de carácter secundario y técnico. Un problema citado con frecuencia, por ejemplo, era el hecho de que el Artículo V de la Carta del FMI exigía a las naciones que informaran de sus tenencias de oro, y Rusia no había publicado estadísticas sobre su producción de oro desde 1936. Rusia, sin embargo, no planteó este punto como un obstáculo.⁸

Dadas las necesidades de reconstrucción de Rusia, era evidente que su propuesta de

La cuota de 1.200 millones de dólares en el Fondo serviría de base para un crédito renovable a largo plazo, y por tanto reduciría "el suministro potencial de dólares a Inglaterra, Australia o cualquier otro país, y hasta cierto punto merma permanentemente la capacidad del fondo para cumplir sus funciones. No es deseable congelar así el fondo".⁹ Edward E. Brown, presidente del consejo del First National City Bank de Chicago, anticipó que la URSS "probablemente agotaría su cuota en los primeros años de existencia del fondo para pagar los bienes de capital importados necesarios para su construcción económica".¹⁰ Sin embargo, lo mismo ocurriría con la mayoría de las naciones europeas devastadas por la guerra, que se esperaba que fueran prestatarios crónicos en los primeros años de la posguerra. Desde luego, no se trataba de una objeción general a la adhesión de Rusia.

Se puede conjeturar que la URSS deseaba créditos a largo plazo del Banco Mundial y créditos bilaterales de Estados Unidos en forma de Lend-Lease. De hecho, era en el Lend-Lease en lo que Rusia estaba principalmente interesada; en créditos a largo y corto plazo, en condiciones favorables, con los que acelerar su propia reconstrucción y expansión de posguerra. "El interés de la Rusia soviética en el fondo", concluyó Charles Prince en la *Harvard Business Review*, "es probable que sea en cierta medida un reflejo de los acuerdos de

⁸ Horsefield, *El Fondo Monetario Internacional*, p. 117.

⁹ *Audiencias del Senado*, testimonio de Imre De Vegh, p. 355.

¹⁰ *Audiencias en la Cámara de Representantes*, p. 196.

Lend-Lease efectuados con posterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco y la Conferencia del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores en Londres, París y Moscú y de la extensión, alcance y naturaleza de los créditos a largo plazo que el Gobierno soviético puede recibir en los Estados Unidos. En último análisis, la obtención de este crédito podría ser *el* factor determinante a propósito de la participación definitiva de la Rusia soviética en el Banco y el Fondo."¹¹

En la medida en que los países europeos también consideraban que el Banco Mundial, con sus créditos a largo plazo, era el principal aliciente para adherirse al Fondo, la posición de Rusia a este respecto no era excepcional. El Gabinete de Roosevelt, por su parte, apoyaba en general los créditos a los soviéticos, y en el verano de 1944 se habló mucho de un préstamo de 3.500 millones de dólares a Rusia.¹² Al año siguiente, el Secretario del Tesoro Morgenthau abogó por un crédito de 6.000 millones de dólares, igual al ofrecido a Gran Bretaña. Antes del final de la guerra se entendió que se ofrecerían a Rusia importantes créditos para la reconstrucción.

166

Otro tecnicismo era que "Rusia no tiene fluctuaciones en su balanza de pagos por las mismas razones que nosotros. Rusia no tiene libre cambio, no tiene una economía libre, y cualquier condición que se dé en su balanza de pagos es presumiblemente deliberada".¹³ Por esta misma razón, sin embargo, las relaciones comerciales occidentales con los soviéticos prometían tener una serie de ventajas técnicas positivas. Dado que el crédito gubernamental era intrínsecamente superior al crédito privado, las instituciones comerciales rusas aseguraban a los exportadores occidentales transacciones relativamente libres de riesgo. Además, como el monopolio estatal ruso del comercio exterior le permitía administrar libremente sus precios de exportación, y como no tenía inversiones extranjeras, "el mecanismo proyectado que afecta a los tipos de cambio no les interesa urgentemente...".¹⁴ Por consiguiente, Rusia estaba dispuesta a aceptar cualquier propuesta de ajuste de los tipos de cambio que apoyara el bloque angloamericano, ya que ello no tendría ninguna repercusión directa en su propia política monetaria interna.

¹¹ Prince, "El papel de la URSS", pp. 122 y ss.

¹² George F. Kennan, *Memorias: 1925-1950* (Boston: 1967), p. 22. Kennan recomendó que el préstamo se redujera a 1.500 millones de dólares.

¹³ *Audiencias del Senado*, testimonio de John H. Williams, p. 328. Véase también el testimonio del Sr. Anderson, *ibidem*, p. 396.

¹⁴ Prince, "El papel de la URSS", p. 122.

Los estrategas estadounidenses creían en un principio que la pertenencia soviética a las instituciones de Bretton Woods era necesaria para garantizar la estabilidad política y económica de la posguerra. "Es difícil ver cómo podría funcionar cualquier esquema de estabilización internacional de divisas si Rusia no coopera", declaró el banquero Brown. "Sus exportaciones e importaciones dentro de unos años serán muy grandes. Rusia limita con los países de Europa oriental, Oriente Próximo y Asia cuyos problemas de estabilización monetaria serán más difíciles. Concederle un crédito de 1.200.000.000 de dólares sabiendo que se utilizará para comprar bienes de capital extranjeros y no para fines estrictamente de estabilización no es un precio demasiado alto a pagar por su cooperación, incluso si olvidamos, cosa que no hicieron los representantes de las Naciones Unidas en Bretton Woods, sus tremendas pérdidas en vidas humanas y en propiedades destruidas y el gran papel que ha desempeñado y desempeña en la guerra."¹⁵ Explicó que

los países que van a tener, quizás, los problemas monetarios más difíciles para estabilizar sus monedas cuando llegue la paz van a ser los países de Europa del Este, los países de Oriente Medio y, probablemente, China.

Todos esos países son contiguos a Rusia. Si Rusia no quisiera cooperar, si pensara que sería ventajoso para Rusia producir el caos político en esos países con la esperanza de que se volvieran comunistas —no digo que Rusia tenga ahora tales propósitos—, pero la manera más fácil de hacerlo sería alterando las monedas de esos países y el acuerdo de Rusia de abstenerse de hacerlo, y por mis contactos con los rusos, tanto en Atlantic City como en Bretton Woods, Estoy firmemente convencido de que quieren cooperar porque creen que un mundo pacífico ofrece la mayor oportunidad para el futuro desarrollo de Rusia, y creo que el mayor logro por parte de nuestro Gobierno y nuestros expertos —Tesoro, Estado, etc.— ha sido conseguir que Rusia se adhiera a la declaración de principios y que acepte esto, porque si Rusia fuera moralmente libre de salir y socavar los sistemas monetarios de los estados vecinos podría hacerlo con gran facilidad, y quiero decir que al firmar este acuerdo se compromete a no hacerlo.¹⁶

¹⁵ *Audiencias en la Cámara de Representantes*, p. 211.

¹⁶ *Ibidem*, p. 196.

Morgenthau consideraba que los créditos a largo plazo garantizaban el acceso de Estados Unidos a los ricos recursos de materias primas de Rusia, así como el desarrollo de un mercado para los bienes de consumo estadounidenses. Harry Dexter White hizo gran hincapié en la necesidad de materias primas de Estados Unidos. Ya que sus reservas habían disminuido seriamente durante la guerra,

Estados Unidos dependía ahora de suministros extranjeros. La acuciante necesidad de manganeso, tungsteno, grafito, zinc, plomo, cromo, mercurio, petróleo, platino, vanadio y mica podía satisfacerse en gran parte con la producción rusa de estos materiales. [White] declaró sin rodeos que "la necesidad de una creciente dependencia de EE.UU. de fuentes extranjeras de suministro para satisfacer las necesidades industriales previstas para la posguerra y para mantener las reservas de seguridad, es ineludible". Rusia sólo podría exportar estos artículos a Estados Unidos si se le proporcionaban fondos para el desarrollo. Por lo tanto, White propuso un préstamo de cinco mil millones de dólares a devolver en su totalidad en un periodo de treinta años en forma de materias primas. Dejó de lado la idea de que el comercio de posguerra con Rusia volvería a los bajos niveles de antes de la guerra y argumentó que ambas economías "han sido fundamentalmente reestructuradas por la guerra", lo que le indicaba "las nuevas y mayores dimensiones que el comercio exterior puede asumir, en ambas economías en el periodo de posguerra".¹⁷

Durante la guerra, Rusia había absorbido alrededor del 20% de las exportaciones estadounidenses, y en 1947 Estados Unidos adquiriría de la Unión Soviética un tercio de su mineral de manganeso, la mitad de su mineral de cromo y más de la mitad de su platino.¹⁸ El Secretario de Comercio Henry Wallace quería iniciar el transporte aéreo hacia y a través de Rusia, y abrir así

¹⁷ Thomas G. Paterson, "The Abortive American Loan to Russia and the Origins of the Cold War, 1943-1946," *Journal of American History* 56 (junio de 1969), pp. 74 y ss. Para un análisis detallado del pensamiento estadounidense sobre las perspectivas del comercio de posguerra entre Estados Unidos y la Unión Soviética, véase Gaddis, *United States*, cap. 6.

¹⁸ *Ibidem*, p. 78.

el comercio asiático de forma permanente.¹⁹

168

Las políticas soviética y estadounidense eran similares en varios aspectos. Cada nación deseaba tener la máxima voz en la gestión del Fondo, así como en el Banco; se planteó una alianza tripartita anglo-estadounidense-soviética. "Ni el gobierno soviético ni los financieros estadounidenses quieren estar en deuda con ninguna de las pequeñas naciones de Europa y Extremo Oriente, ya que ambas fuerzas operan a escala mundial. Además, ambos son reacios a suscribir los riesgos crediticios y a estabilizar la moneda de las pequeñas naciones afectadas."²⁰ Por estos motivos, "la filosofía subyacente y la metodología expresadas en la declaración publicada por la Asociación de Banqueros Americanos en febrero de 1945, son paralelas a las esbozadas por los expertos monetarios soviéticos."²¹ La similitud de puntos de vista se explicaba por el hecho de que "los puntos de vista expresados por los financieros americanos proceden del "enfoque de los países clave", mientras que los puntos de vista de los soviéticos emanan de la tesis de las "grandes potencias" que han venido defendiendo sistemáticamente durante la última década."²²

Alvin Hansen imaginó una dominación conjunta soviético-estadounidense de Europa que anticipó la posterior "Asociación de fuerzas" de Henry Kissinger. Hansen observó en 1945, al comienzo de su estudio *El papel de Estados Unidos en la economía mundial*, que el nuevo gran hecho de la posguerra sería "el ascenso de Rusia en un lado del globo y el poder económico y militar de Estados Unidos en el otro". Un feliz accidente geográfico —dos grandes potencias ocupando vastos continentes y controlando inmensos recursos en áreas no competitivas— este hecho debe establecerse como una fuerza dominante y directora en el curso futuro de la historia. Nos encontramos ante una constelación de fuerzas completamente nueva. Dentro de este marco, el papel de Francia, Alemania e Inglaterra debe ser necesariamente algo muy diferente de lo establecido por los patrones europeos de las generaciones pasadas ... Frente a este gigante [Rusia], tanto en términos de población como de desarrollo industrial, Alemania no puede

¹⁹ Lloyd C. Gardner, "The New Deal, New Frontiers, and the Cold War: A Re-examination of American Expansion, 1933-1945", en David Horowitz et al., *Corporations and the Cold War* (Nueva York: 1969), p.130.

²⁰ Prince, "El papel de la URSS", p. 123.

²¹ *Ibidem*, p. 122.

²² *Ibidem*, p. 127.

volver a desafiar la paz del mundo".²³

Estados Unidos y la URSS podían hacer negocios a través de sus monopolios y cárteles mundiales mutuos. Cada uno prefería los acuerdos comerciales multilaterales a los bilaterales, y "tanto el Gobierno soviético como los financieros estadounidenses tienen un interés permanente en mantener un patrón oro administrado... Tanto más cuanto que Estados Unidos y la Unión Soviética tienen supuestamente las mayores reservas de oro y son potencialmente los mayores productores de oro". Por último, aunque Rusia era una economía controlada por el Estado, no era expansionista y no amenazaba en modo alguno los planes de exportación e inversión internacional de Estados Unidos en la medida en que lo hacía Gran Bretaña. Sus enormes necesidades internas mantendrían sus recursos empleados principalmente para satisfacer la demanda interna, no la penetración económica de otros países.

169

Sin embargo, la propia Rusia tenía algunos temores importantes respecto a los planes estadounidenses para el orden mundial de posguerra. Su principal preocupación era que el dominio del *laissez-faire* sobre el mercado —que en la práctica significaba la dictadura del comercio mundial por parte de la economía estadounidense— pudiera amenazar la propia seguridad rusa. "En las discusiones preliminares relacionadas con los Acuerdos de Bretton Woods, los soviéticos expresaron su aprensión ante el Plan Blanco, que supuestamente proponía abolir en un futuro próximo todas las restricciones sobre el comercio, la moneda y similares. Les parecía bastante claro que, en las condiciones del capitalismo contemporáneo, especialmente después de la guerra, tal curso sería imposible para muchos países, ya que su independencia económica se vería seriamente amenazada al abstenerse de medidas reguladoras estatales."²⁴ Los portavoces soviéticos dejaron claro que "no lucharon en la guerra más mortífera de la historia para que el mundo fuera seguro para los comerciantes británicos y los exportadores estadounidenses. Esta es quizás una de las razones básicas por las que rechazaron la invitación americana a participar en la proyectada Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo."²⁵ Como observó el profesor A. F. Voskresenski, escribiendo en el número de febrero de 1944 de *War and the Working Class*:

²³ Hansen, *El papel de Estados Unidos en la economía mundial*, pp. 5 y ss.

²⁴ Prince, "El papel de la URSS", p. 115.

²⁵ *Ibidem*, p. 118.

Los autores no ocultan el hecho de que esta versión del "libre comercio" obligaría a la agricultura europea a pasar de la producción de cereales a la producción de productos lácteos y a la cría de hortalizas, creando así las condiciones previas para una monopolización del mercado europeo de exportación transoceánica de cereales... Es inútil ocultar que ciertos grupos aspirarán a un "libre comercio" que pisoteará los intereses de los países económicamente débiles arruinados por los fascistas. Las potencias democráticas deben vencer con decisión estas tendencias. La política comercial de las naciones democráticas después de la guerra debe contribuir a un desarrollo económico sano de todos los países del mundo.²⁶

A Rusia le preocupaba especialmente que una relación comercial abierta según los principios de la ventaja comparativa transfiriera a Estados Unidos el control económico de las zonas de seguridad de Europa Oriental arrebatadas a las Potencias del Eje. La igualdad de acceso de Estados Unidos y, en última instancia, de Alemania a Polonia y al resto de Europa Oriental amenazaría la estrategia rusa de convertir esta zona en un área de seguridad frente a posibles futuras agresiones alemanas o de otros países occidentales. Como dijo el ministro de Asuntos Exteriores Molotov en 1946:

El principio de la llamada igualdad de oportunidades se ha convertido últimamente en uno de los temas favoritos. ¿Qué podría ser mejor que este principio, que establecería la igualdad de oportunidades para todos los Estados sin discriminación?

... Discutamos seria y honestamente el principio de igualdad... [Tomemos] Rumania, debilitada por la guerra, o Yugoslavia, arruinada por los fascistas alemanes e italianos, y los Estados Unidos de América, cuya riqueza ha crecido inmensamente durante la guerra, y veréis claramente lo que significaría en la práctica la aplicación del principio de "igualdad de oportunidades". Imaginemos, en estas circunstancias, que en esta misma Rumania o Yugoslavia, o en algún otro Estado debilitado por la guerra, se da esta supuesta igualdad de oportunidades para, digamos, el capital norteamericano, es decir, la oportunidad de que

²⁶ Citado en *ibídem*, p. 117.

penetre sin trabas en la industria rumana, o en la industria yugoslava, etc.: ¿qué quedará, entonces, de la industria nacional de Rumania, o de la industria nacional de Yugoslavia?²⁷

Al término de la Segunda Guerra Mundial, Stalin recalcó al embajador Harriman que no toleraría un nuevo *cordón sanitario* en torno a la Unión Soviética. La presión estadounidense hacia el libre comercio amenazaba con ser un paso en esa dirección. El artículo 31 de la Carta propuesta para una Organización Internacional del Comercio estipulaba, en palabras de Feis,

que ningún miembro tratará de obtener ventajas exclusivas o preferenciales para su comercio en el territorio de un país no miembro que puedan dar lugar, directa o indirectamente, a una discriminación contra el comercio de cualquier otro miembro. Interpretada según las normas definidas en otras secciones del texto, esta estipulación significaría que los miembros no podrían celebrar acuerdos con la URSS que previeran intercambios específicos de mercancías, a menos que los intercambios se ajustaran a cuotas asignadas por referencia a un periodo representativo anterior. Esto exigiría la modificación de la mayoría, si no de todos, los acuerdos de los que la URSS es ahora parte. Es muy posible que el Viceministro de Finanzas de Checoslovaquia tuviera en mente esta disposición de la Carta cuando señaló que el principal obstáculo para un nuevo acuerdo comercial con los Estados Unidos era nuestro deseo de incluir una cláusula que estableciera la pertenencia a un organismo mundial de comercio. Explicó que Checoslovaquia no podía comprometerse a adherirse a un acuerdo comercial que pudiera excluir de hecho a la Unión Soviética y al bloque oriental de Estados con los que Checoslovaquia está estrechamente vinculada económicamente. El artículo 31 de la Carta establece además que ningún miembro podrá ser parte en ningún acuerdo con un no miembro en virtud del cual este

²⁷ *Problemas de política exterior: Speeches and Statements, April 1945-November 1948* (Moscó: 1949), pp. 207-14, citado en Gardner, "New Deal", p. 129. Skidelsky (*Keynes*, p. 262) tacha de extremismo ideológico obras como *Politics of War*, de Gabriel Kolko, que consideraba que Morgenthau y White pretendían "desbolchevizar" la Unión Soviética integrándola en el Occidente capitalista sobre una base neocolonialista. Ciertamente, era la propia Rusia la que presionaba para conseguir un préstamo lo más grande posible. Lo que los estadounidenses querían era maximizar los mercados de posguerra para sus exportaciones, precisamente para poder pasar de la producción de armamento militar a la de bienes de capital civiles y bienes de consumo para la exportación.

último adquiriera contractualmente el derecho a cualquiera de los beneficios de esta Carta. Y también que los miembros no aplicarán al comercio de los no miembros, salvo acuerdo de la Organización, las reducciones arancelarias efectuadas en virtud de la Carta.²⁸

171

Un intento serio de aplicar este grupo de disposiciones, concluyó Feis, "tendría como resultado la desmoralización de la Organización Internacional del Comercio, o una guerra económica abierta entre los miembros por un lado y la URSS y sus aliados por otro". Sin duda, amenazaría el papel que Rusia tiene previsto desempeñar en Europa del Este.

Así pues, Rusia tenía los mismos temores que la mayoría de las zonas menos desarrolladas, que un desmantelamiento de las barreras económicas mundiales permitiría a las naciones más desarrolladas, en particular Estados Unidos, menoscabar su autonomía político-económica, es *decir*, dictar las direcciones y los ritmos de crecimiento de, en este caso, la Unión Soviética. Los estrategas estadounidenses preveían que los países menos desarrollados acabarían accediendo a cambio de una cantidad suficiente de ayuda exterior, pero que, por razones políticas, Rusia no lo haría. "Salvo acontecimientos imprevistos", observó Prince, "el régimen de Stalin no será propenso a sacrificar los principios y políticas soviéticos básicos en su afán por reconstruir las zonas devastadas en el plazo más breve posible y ampliar los desarrollos en Asia Central Soviética y en el Lejano Oriente Soviético."²⁹ Los portavoces soviéticos, concluía, "han subrayado repetidamente que, aunque la URSS necesita urgentemente grandes cantidades de bienes de consumo y medios de producción, los dirigentes soviéticos están decididos a *no* desviarse ni un ápice de los objetivos que se han fijado: fortalecer el soviétismo dentro de las fronteras de la Unión Soviética y expandir el soviétismo a las "zonas de seguridad" soviéticas en Europa y, especialmente, en Extremo Oriente; y ser considerados como la segunda gran potencia. Sin embargo, estos objetivos no impiden que el régimen de Stalin participe en la cooperación económica internacional."³⁰

Hasta cierto punto, por lo tanto, "la ironía del destino aparentemente ha

²⁸ Herbert Feis, "The Conflict over Trade Ideologies", *Foreign Affairs* 25 (enero de 1947), p. 220.

²⁹ Prince, "El papel de la URSS", p. 125.

³⁰ *Ibidem*, pp. 127 y ss.

querido que los defensores del libre comercio internacional, los mercados libres, la libre competencia y la empresa privada pronto se encuentren fortaleciendo un sistema colectivista de sociedad a escala mundial y economías rigurosamente planificadas en muchos países de Europa y el Lejano Oriente...". Obviamente, los responsables de la política exterior estadounidense tendrán que reorientar necesariamente su curso de acción para lograr un *modus vivendi* con el Gobierno soviético, tal vez en forma de un tratado comercial realista".³¹ Así pues, la ayuda estadounidense respaldaría en cierta medida la extensión del poder soviético a Europa Oriental y Extremo Oriente.

172

Incluso en el momento en que Churchill pronunció su famoso discurso del "Telón de Acero" en Fulton, Missouri, en marzo de 1946, justo antes de que se celebraran en Savannah, Georgia, las reuniones para estructurar el Banco Mundial y el FMI, White "señaló que el futuro del mundo dependería mucho más de las relaciones amistosas entre EE.UU. y la Unión Soviética que entre EE.UU. y Gran Bretaña". Sin embargo, White ya había sido puesto bajo vigilancia del FBI como riesgo para la seguridad pro-rusa, y se le impidió ser nombrado director ejecutivo del FMI, a pesar de que el Senado ya había aprobado su nombramiento para el cargo.³²

La cuestión era si los costes políticos y económicos de reconstruir Rusia y aumentar su poder de posguerra justificaban su inclusión en la economía mundial de posguerra que giraba en torno a Estados Unidos. "Cada vez que la Unión Soviética extiende su poder sobre otra zona o Estado", escribió William C. Bullitt, primer embajador estadounidense en la Unión Soviética, "Estados Unidos y Gran Bretaña pierden otro mercado normal".³³ La cuestión era si los créditos a largo plazo a Rusia ayudarían o perjudicarían en última instancia los designios comerciales de Estados Unidos para el mundo de la posguerra. La decisión final fue que los perjudicaría.

No se ofrecieron a Rusia ni a sus satélites préstamos directos del tipo y la cuantía que Estados Unidos proporcionó a Gran Bretaña, lo que no les dejó

³¹ *Ibidem*, p. 128. Prince diseñó dicho tratado (*Congressional Record*, 21 de junio de 1946, p. A3856).

³² Skidelsky, *Keynes*, p. 464.

³³ William C. Bullitt, *The Great Globe Itself* (Nueva York: 1946), p. 121, citado en Gardner, "New Deal", p. 132. Gardner señala que Bullitt "había ido a Moscú lleno de esperanzas, pero se desilusionó ante la imposibilidad de tratar de forma rentable con los monopolios soviéticos en el comercio exterior o con el gobierno ruso de cualquier modo".

ningún incentivo para ingresar en el FMI, el Banco Mundial o la OIC, pero sí grandes incentivos económicos y políticos para abstenerse de hacerlo. Rusia no se negó a ingresar en el FMI, sino que "se limitó a declarar a los funcionarios estadounidenses que Moscú necesitaba más tiempo para considerar los términos del Acuerdo", dejando abierta la vía de la cooperación monetaria con la esperanza de que llegara la ayuda.³⁴ De hecho, Rusia recibió 249 millones de dólares en ayuda económica de la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas, pero Estados Unidos retuvo la ayuda posterior a la UNRRA para Rusia y su esfera de influencia.

El problema era que Estados Unidos no podía confiar en que Rusia antepusiera los intereses económicos a corto plazo a los intereses políticos y militares a largo plazo. Es cierto que Rusia parecía tan dispuesta como Europa a aceptar un mayor endeudamiento con Estados Unidos, cierta penetración estadounidense en su mercado interior —al menos en el sector de los bienes de equipo— y la compra de materias primas rusas por parte de Estados Unidos a cambio de ayuda estadounidense para la reconstrucción y la industrialización. Pero todo esto,

Los funcionarios estadounidenses razonaron que el objetivo era convertirse en un rival mundial de Estados Unidos. Europa, sin duda, también podría recuperarse algún día para rivalizar con Estados Unidos, pero se podía confiar en que jugaría el juego según las reglas estadounidenses. Pero mientras que Europa estaba comprometida, Rusia prometía convertirse en un centro para aumentar la oposición de otros países al *laissez-faire*, y probablemente transformaría las organizaciones internacionales previstas en foros para denunciar las implicaciones políticas de las políticas de libre comercio e inversión, ostensiblemente objetivas y altruistas, respaldadas por los planificadores estadounidenses.

173

De preocupación más inmediata era el hecho de que, con su sistema de precios administrados, la Unión Soviética podía desplazar a los exportadores estadounidenses en algunos mercados extranjeros y, sin embargo, afirmar que no estaba recurriendo al tipo de manipulación monetaria prohibida por las normas del FMI. La idea de que Rusia pudiera dirigir su economía para

³⁴ Horsefield, *Fondo Monetario Internacional*, p. 117. Para un extenso tratamiento de los aspectos políticos de los créditos Lend-Lease de Estados Unidos a Rusia y su marco histórico, véase William Appleton Williams, *The Tragedy of American Diplomacy* (Nueva York: 1962), especialmente el capítulo 6, así como Paterson, "The Abortive American Loan".

alcanzar objetivos esencialmente no económicos era un anatema para los liberales estadounidenses, que basaban sus preceptos de política exterior en la premisa de que toda relación social debía reflejar al Hombre Económico, un hombre hipotético que viviera sólo en el presente, sólo para consumir y sin motivos ni presupuestos políticos. Este pensamiento, por su parte, no sólo era anatema, sino sencillamente absurdo para los planificadores rusos.

Los estrategas estadounidenses actuaron como si Rusia excluyera a Estados Unidos de las relaciones económicas con los satélites rusos de Europa Oriental, y como si el principal objetivo de la Unión Soviética no fuera reconstruir su propia economía sino desestabilizar las economías no comunistas limítrofes con sus satélites. En este sentido, la lucha estadounidense-británica contra la economía nazi evolucionó fácilmente hacia una lucha contra las economías controladas por el Estado en general, y las del bloque comunista en particular. En un razonamiento cada vez más enrevesado, el intento de aislar a Rusia de las relaciones económicas con Occidente se expresó como un intento de defender las Cuatro Libertades. Los planificadores estadounidenses obligaron a sus aliados a elegir entre Rusia y Estados Unidos como su principal socio comercial y de inversión. Los países eligieron a Estados Unidos en gran medida porque era, con diferencia, la potencia más rica y más capaz de adelantarles ayuda.

La Rusia soviética y sus satélites no sólo fueron excluidos del sistema, sino que se les negaron los derechos arancelarios de Nación Más Favorecida. Y para garantizar que el expansionismo laissez-faire de Estados Unidos no se viera amenazado por la conquista militar rusa, se elaboró una red de tratados de seguridad mutua que evolucionó hacia la Guerra Fría como sistema económico y militar mundial. Este punto de vista es ahora aceptado por la mayoría de los historiadores estadounidenses. "Los líderes estadounidenses no querían una Guerra Fría", afirma Gaddis, "pero menos aún querían inseguridad". Gaddis añade que

La negativa de Moscú a participar en el sistema monetario de Bretton Woods o a relajar las barreras comerciales en las zonas bajo su control fue más un efecto que una causa de la Guerra Fría. Una vez que la Gran Alianza se derrumbó en recriminaciones mutuas sobre el destino de Europa del Este, la cooperación económica se hizo imposible. Washington optó por retener el único instrumento que podría haber influido en el comportamiento económico soviético —un préstamo para

la reconstrucción de posguerra— con la esperanza de obtener concesiones políticas. Moscú respondió tomando lo que necesitaba para la reconstrucción de la zona soviética de Alemania. La creencia estadounidense de que Stalin podría acceder a integrar la economía soviética con las de las principales naciones capitalistas del mundo reflejaba una falta fundamental de sofisticación que impregnaba gran parte de la planificación económica de Washington en tiempos de guerra.³⁵

174

Estados Unidos, que buscaba sus propias esferas de influencia, no estaba dispuesto a permitir que ninguna otra nación se asegurara dichas esferas. Tras obtener el acuerdo de Gran Bretaña de que disolvería su sistema de Preferencia Imperial, los funcionarios estadounidenses exigieron lo mismo a la Rusia soviética. En palabras de William Bullitt, Rusia quería "el gran globo en sí". En lo sucesivo, tanto ella como todos los demás coaspirantes a alguna o cualquier parte del globo fueron definidos como el enemigo.

El resultado fue que los estrategas estadounidenses adoptaron una postura militar cuyos costes llegarían a ser tan elevados que socavarían la supremacía comercial de Estados Unidos y harían que las instituciones del *laissez-faire* fueran incompatibles con el dominio mundial continuado del Bloque del Dólar. Esta es la ironía de la diplomacia estadounidense de posguerra: su búsqueda de la seguridad militar, para garantizar que Rusia no desestabilizara el sistema desde fuera, ha erosionado a su vez la economía del sistema desde dentro. En la actualidad, el Bloque del Dólar y su sistema económico se están disolviendo, no por iniciativa rusa o china, sino como resultado de las cargas militares y financieras de Estados Unidos, que asumió sin una comprensión real de su escala crítica de costes.

Cuando Estados Unidos se propuso dominar la economía mundial de posguerra, no deseaba que Rusia ni ninguna otra nación fuera una segunda potencia de magnitud casi igual. Si los países se mostraban reacios a unirse a la Complementariedad de Partes liderada por Estados Unidos, había que aislarlos para que no pudieran amenazar las interrelaciones económicas en las que se basaban los planes estadounidenses para la economía mundial de posguerra. Se consideró que era mejor suspender las relaciones comerciales y de inversión con esos países que permitir que la amenaza de los monopolios

³⁵ Gaddis, *Estados Unidos*, p. 353.

de exportación controlados por el Estado y sus políticas de precios antieconómicos perjudicaran al sistema mundial estadounidense.

El afán por evitar posibles interferencias del exterior se convirtió en temor a que Rusia utilizara sus organizaciones comerciales y monetarias precisamente con este fin. La idea era que Rusia intentaría apoderarse de determinados satélites de Estados Unidos dominando su comercio exterior y cerrando así el acceso de Estados Unidos a sectores clave de la economía mundial. Alteraría las cosas sólo por alterarlas, aportando a las relaciones internacionales un elemento de alto riesgo que podría frustrar los planes estadounidenses. Este temor parece haber sido exagerado, a la vista de la opinión de Tibor Varga de que el capitalismo estadounidense no se derrumbaría ni siquiera en ausencia de mercados extranjeros. Mientras Rusia mantuviera este punto de vista, no podría anticipar la obtención de ningún beneficio grande y permanente por la interrupción de las relaciones comerciales internacionales.

175

Pero en vista de la intransigencia de Estados Unidos con respecto a acabar con todos los controles estatales y las instituciones proteccionistas en el extranjero, los rusos llegaron a la conclusión de que la visión leninista del imperialismo se estaba confirmando. "En una reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, el representante soviético denunció que las instituciones de Bretton Woods no eran más que 'sucursales de Wall Street' y que el Banco estaba 'subordinado a fines políticos que lo convierten en el instrumento de una gran potencia'", Estados Unidos.³⁶

Si realmente existía la posibilidad de haber obtenido la aquiescencia rusa, a regañadientes y al menos parcial pero generalmente pacífica, en el sistema de Bretton Woods, entonces debe considerarse que la política estadounidense fue miope y estuvo plagada de contradicciones internas desde el principio. Vietnam dejó finalmente claro que el coste de seguir una política global de aislamiento del bloque soviético era contraproducente. Al aislar económicamente a Rusia, los planificadores estadounidenses provocaron precisamente el impulso hacia la autosuficiencia soviética que esperaban frustrar. Y dentro de su propia zona del dólar, los costes de balanza de pagos de las políticas de la Guerra Fría llegaron a ser tan elevados que anularon la antaño incuestionable hegemonía estadounidense. El movimiento de Rusia

³⁶ Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods* (Washington, D.C.: 1973), p. 29n.

para convertirse en una economía nacional independiente se aceleró, no se retrasó. Fue la economía estadounidense la que se vio terriblemente retrasada por los costes de la Guerra Fría, aunque Rusia seguiría su ejemplo después de 1991.

En cualquier caso, los costes para Estados Unidos de supervisar un orden mundial diseñado para servir a su estrategia de la Guerra Fría han crecido hasta superar los beneficios económicos y políticos que podrían haberse acumulado de no haber sido por la visión estadounidense de todo o nada sobre la pertenencia comunista a la economía mundial. Los ideales económicos y políticos, originalmente liberales, acabaron en un plan de autarquía estadounidense. El libre comercio dio paso al bloquismo y al proteccionismo, las políticas de inversión abiertas a los controles sobre los movimientos internacionales de capital y a los controles de precios y salarios dentro de Estados Unidos después de que los costes de la guerra en el sudeste asiático se hicieran insostenibles a partir de 1964.

Parte de las dificultades actuales pueden atribuirse al concepto peculiarmente nacionalista de Estados Unidos de libre intercambio económico tras la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de una libertad unilateral para que los productores estadounidenses entraran en los mercados de los productores extranjeros. Desde el principio connotaba la pérdida de libertad económica por parte de los países extranjeros y el menoscabo de su libertad para tomar decisiones independientes. La retirada del sistema acabó siendo imposible. El objetivo económico de Estados Unidos de aislar a Rusia del mundo se alcanzó, pero una vez alcanzado, resultó inútil.

Parte II. Las instituciones del imperio estadounidense

7. Estrategia estadounidense en el Banco Mundial

"Fui a Savannah a conocer el mundo y lo único que encontré fue un tirano".

Keynes, citado en Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes*, Vol. III (2001), p. 468, refiriéndose a los funcionarios estadounidenses en las reuniones del FMI y el Banco Mundial en Savannah.

Durante la creación del Banco Mundial, Gran Bretaña intentó en vano minimizar el dominio de la organización por los intereses del gobierno estadounidense. En Bretton Woods había defendido que las sedes del Banco y del Fondo se situaran en Europa, preferiblemente en Londres. Gran Bretaña reconocía que su ubicación en Estados Unidos, donde el Banco obviamente recaudaría la mayor parte de sus fondos, en lugar de en el continente donde prestaría la mayor parte durante sus primeros años de funcionamiento, tendería a orientarlo más hacia los acreedores. Pero la inversión estadounidense de casi el 40% en las acciones del Banco había comprado la voz decisiva en sus operaciones de préstamo y empréstito, e inevitablemente el acreedor llevaba la voz cantante. El Banco estaba situado en Estados Unidos.

La esperanza británica era, al menos, que el Banco fuera lo más independiente posible de la política nacional. Después de ver cómo los funcionarios estadounidenses vinculaban los préstamos americanos a una fuerte reducción del papel británico en los asuntos mundiales de la posguerra, Gran Bretaña prefirió arriesgarse con acreedores más orientados a los negocios, para quienes un préstamo era simplemente un préstamo, no una palanca para conseguir la capitulación británica ante la diplomacia estadounidense.

Cuando se debatió la ubicación del Banco en Estados Unidos, Gran

Bretaña, junto con Francia y la India, se decantó por Nueva York. Tal como resumió su lógica el Comité del Sitio, el Banco y el Fondo "no deberían estar asociados demasiado estrechamente con la capital de ninguna nación, y el personal y los funcionarios deberían encontrarse en un ambiente propicio para la lealtad al [Banco y] Fondo. Nueva York, además de ser un centro financiero y económico mundial, ofrecería una buena oportunidad para la cooperación con los Consejos Social y Económico de la Organización de las Naciones Unidas. La elección de Nueva York minimizaría las dificultades técnicas de funcionamiento; las facilidades de transporte serían mejores."¹

180

La delegación estadounidense, sin embargo, insistió en que las oficinas del FMI y del Banco Mundial estuvieran situadas en Washington, lo que confirmaría el control por parte del gobierno y no de intereses financieros privados. Como instituciones intergubernamentales, se argumentó, el Banco y el Fondo "deberían estar libres de cualquier posible influencia de intereses privados económicos, financieros o comerciales". Llamando a las cosas por su nombre, los delegados estadounidenses señalaron que en los últimos años se había producido un desplazamiento de Nueva York a Washington de la formulación de la política financiera internacional. "El juicio del gobierno del país en el que vaya a ubicarse el Fondo [y, por tanto, el Banco Mundial, que compartió las oficinas del FMI en los primeros años] debe tener un peso sustancial". Washington D.C. ofrece a los miembros una mejor oportunidad de comunicarse con los representantes de sus respectivos gobiernos". Así, mientras que las Naciones Unidas acabaron en Nueva York, el Banco y el Fondo se ubicaron en Washington, cerca de los funcionarios estadounidenses de los Departamentos del Tesoro y de Estado y de los planificadores del Poder Ejecutivo.

Los estadounidenses consideraban que la distinción entre intereses privados y gubernamentales era de vital importancia. La función de los gobiernos en el mundo de la posguerra era asegurar la paz mundial alejando las decisiones económicas de las manos privadas, una postura que fue respaldada por muchos miembros del Congreso. El senador Pepper de Florida, por ejemplo, dijo a un grupo de trabajadores en marzo de 1945 que los grandes bancos estaban tratando de dominar las finanzas internacionales en contra de los intereses de la nación y del mundo, una opinión que fue

¹ *Selected Documents, Board of Governors' Inaugural Meetings*, pp. 29 y ss., citado en J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund: 1945-1965* (Washington, D.C.: 1969), p. 129.

respaldada por el Sindicato de Camioneros. Más concretamente para los diplomáticos internacionales, añadió que "el Congreso dejó claro, si no lo había estado ya, que los directores ejecutivos del Banco y del Fondo no iban a ser funcionarios internacionales, sino que serían, al menos en lo que respecta a Estados Unidos, responsables ante sus propios gobiernos".² Estados Unidos no permitiría que otros países le obligasen a financiar políticas que no se considerasen de interés nacional.

Un año más tarde, en marzo de 1946, en la clausura de las reuniones del Banco Mundial y el FMI en Savannah, Georgia, el ex Secretario del Tesoro Morgenthau explicó que "Bretton Woods intentó alejarse del concepto de control de las finanzas internacionales por parte de financieros privados que no rendían cuentas al pueblo". Señaló que "bajo el liderazgo del Presidente Roosevelt, intenté durante un periodo de 12 años... trasladar el centro financiero del mundo de Londres y Wall Street al Tesoro de Estados Unidos y crear un nuevo concepto entre naciones en las finanzas internacionales." Instando a que se nombrara primer presidente del Banco a un diplomático orientado al gobierno y no a un representante de los intereses de la banca privada, Morgenthau advirtió: "Siento profundamente que si, por insistencia de Estados Unidos, Lewis Douglas [presidente de la Mutual Life Insurance Company, uno de los principales compradores potenciales de bonos del Banco Mundial] es elegido presidente del Banco Mundial, se considerará, y con razón, que la administración Truman ha devuelto de un plumazo el control de las finanzas internacionales a Wall Street".³ Por el contrario, insistió, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial deberían ser "instrumentos de gobiernos soberanos y no de intereses financieros privados."

181

El Consejo Consultivo Nacional sobre Problemas Monetarios y Financieros Internacionales (NAC) se creó en el seno del Gobierno de Estados Unidos para supervisar las operaciones del Banco Mundial, el FMI y otras instituciones intergubernamentales de crédito. Estaba presidido por el Secretario del Tesoro e incluía a los Secretarios de Estado y de Comercio, al

² Citado en Bruce Nissen, "The World Bank: A Political Institution", *Pacific Research & World Empire Telegram* 2 (septiembre-octubre de 1971), p. 15 (cita un reportaje de *The New York Times* del 24 de marzo de 1945), y Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods* (Washington, D.C.: 1973), p. 34.

³ "Morgenthau 'Shocked' by News Douglas May Head World Bank", *The New York Herald-Tribune*, 31 de marzo de 1946. Véase también Council for Foreign Relations, *The United States in World Affairs, 1945-47*, p. 380.

Presidente de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal y al Presidente del Consejo de Administración del Banco de Exportación e Importación. Los Directores Ejecutivos estadounidenses del Banco y del Fondo respondían directamente ante el CNA de sus votos en estas organizaciones.

El nuevo Secretario del Tesoro, Fred M. Vinson, encabezó la delegación estadounidense en Savannah. Dejó claro que la ubicación de las oficinas del Banco en Washington, en lugar de Nueva York, iba más allá de la mera "conveniencia". El Banco Mundial y el FMI, afirmó, "son empresas cooperativas de los gobiernos y su actividad principal es con los gobiernos. Su ubicación en Washington tendría el gran mérito de facilitar a todos los miembros la realización de sus negocios con ellos, ya que todos los miembros tienen una representación adecuada en esa ciudad. Pero se trata de algo más que de esta conveniencia. La Caja y el Banco no son instituciones comerciales en el sentido ordinario del término. Si bien deben funcionar de manera que conserven sus activos y permitan el uso más fructífero de sus instalaciones, no son instituciones con ánimo de lucro. La actividad del Fondo y del Banco implica asuntos de alta política económica. No deben convertirse en dos instituciones financieras más".⁴ Washington estaba arrebatando a Wall Street el control de las finanzas internacionales (como si Wall Street, y no Washington, hubiera sido responsable del colapso de los pagos mundiales en las décadas de 1920 y 1930). Keynes se opuso enérgicamente a la postura estadounidense y argumentó que el Banco Mundial y el FMI debían ubicarse en Nueva York para mantenerlos alejados de "la política del Congreso y de la galería de susurros nacionalistas de las embajadas y legaciones". Concluyó su discurso en la reunión de Savannah haciendo una alusión al ballet de *La Bella Durmiente* de Tchaikovsky, advirtiéndole "que no se habían olvidado del hada Carabosse, no fuera que viniendo sin invitación maldijera a los niños". 'Vosotros dos mocosos', la visualizó diciendo, 'creceréis como políticos; cada uno de vuestros pensamientos y actos tendrá un *arrière-pensée*; todo lo que determinéis no será por sí mismo o por méritos propios, sino a causa de algo más'. Al perder la cuestión de la localización, comentó "A la vista de la actitud inflexible adoptada por el representante estadounidense, estamos... dispuestos a aceptar la propuesta de Estados Unidos, pero me temo que los argumentos empleados no han persuadido a EE.UU. de que no se está

⁴ *Ibidem*, p. 38, citando a Fred M. Vinson, "After the Savannah Conference", *Foreign Affairs* 24 (julio de 1926), p. 626.

cometiendo un error".⁵ La biografía de Skidelsky cita cartas que Keynes escribió en el sentido de que los estadounidenses "no tenían idea de la cooperación internacional: 'puesto que son los mayores socios, creen que tienen derecho a llevar la voz cantante en prácticamente todos los puntos'... . Se podía confiar en que los latinoamericanos leerían, en un inglés chapurreado, los discursos que les preparaba el Departamento de Estado".⁶

182

El Manchester Guardian se hizo eco de las opiniones de Keynes al escribir que "el Tesoro americano, que en estos asuntos parece llevar la voz cantante sobre el Departamento de Estado, concentró su poder de voto y dirigió la conferencia de forma rígidamente dominante. Todas las propuestas presentadas por la delegación americana fueron aprobadas con una táctica de apisonadora, y la delegación no parece haber ocultado su creencia de que Estados Unidos, que paga al gaitero, tiene derecho a llevar la voz cantante. De hecho, en Savannah se confirmaron los peores temores de aquellos que siempre habían advertido que esto era lo que Estados Unidos entendía por cooperación económica internacional".⁷

El conflicto entre los principios empresariales ordinarios y los de la política de poder también provocó un enfrentamiento en las reuniones de Savannah sobre el estatus de los directores ejecutivos del Banco y del Fondo, que debían encargarse de las transacciones cotidianas del Banco, así como de regir sus operaciones a largo plazo. Estados Unidos insistió en que fueran funcionarios a tiempo completo, que trabajaran en el Banco y el Fondo día a día con sueldos elevados, y no funcionarios a tiempo parcial con otros nombramientos más primarios en sus propios países y, por tanto, en sintonía con las necesidades de estos países, la mayoría de los cuales serían deudores de Estados Unidos. "Dado que los Directores Ejecutivos son directamente responsables ante sus respectivos gobiernos, esto aseguraría de nuevo un fuerte control gubernamental sobre el Banco Mundial — particularmente el control gubernamental de Estados Unidos, ya que el Director Ejecutivo de Estados Unidos tendría el 40% de los votos en todos los asuntos. Los ingleses defendían que los Directores Ejecutivos fueran sólo a tiempo parcial, sin

⁵ Citado en Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, p. 37, y Horsefield, *International Monetary Fund*, pp. 123, 130.

⁶ Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes*, Vol. III: *Fighting for Freedom, 1947-1946* (Nueva York: 2001), p. 465

⁷ *The Manchester Guardian*, 23 de marzo de 1946, citado en Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, p. 39.

salario, y sólo supervisores ocasionales de las operaciones llevadas a cabo por el Presidente del Banco Mundial, que debía ser un funcionario "internacional" a tiempo completo libre de lealtades a cualquier gobierno. Una vez más, los británicos perdieron".⁸

Tal como se desarrollaron las cosas en la práctica, los miembros del consejo de administración del Banco procedentes de Estados Unidos y otras naciones acreedoras "consideraban que sus países eran los propietarios del Banco; si eran representantes de países prestatarios, pensaban que el Banco existía con el propósito de prestar dinero a sus países".⁹ Pero, por supuesto, era el Gobierno de Estados Unidos el que tenía poder de veto.

183

Los directores ejecutivos, encabezados por el de Estados Unidos, iban a hacer sombra a su presidente, que se suponía de mentalidad internacionalista a pesar de haber sido nombrado por Estados Unidos. Su previsible falta de autoridad dentro del Banco complicó la búsqueda de alguien que ocupara el puesto. Primero se ofreció al Subsecretario de Comercio William L. Clayton, que también era el Gobernador Suplente estadounidense del FMI, pero el Secretario de Comercio Byrnes le instó a permanecer en el Departamento de Comercio. Edward E. Brown, el único banquero de la delegación estadounidense en Bretton Woods, rechazó el puesto por motivos de salud. A continuación se le ofreció el puesto a Lewis Douglas —quien suscitó los angustiados comentarios de Morgenthau citados anteriormente— y lo rechazó. Finalmente, Eugene Meyer, editor del *Washington Post*, aceptó el puesto en junio de 1946. Pero seis meses más tarde, justo cuando el Banco iba a iniciar sus operaciones de préstamo, dimitió, "diciendo que había aceptado quedarse sólo por un tiempo y que, puesto que el Banco ya estaba listo para iniciar sus operaciones de préstamo, un jefe permanente debía hacerse cargo". Para quienes buscaban razones más profundas, la posición anómala del presidente del Banco parecía la más plausible. El Banco Mundial no estaba siendo dirigido por su presidente, sino por directores que expresaban las políticas nacionales. Aunque muchos culparían al presidente de las dificultades o fracasos del Banco, éste tenía poco poder real para evitarlos."¹⁰

⁸ Nissen, "Banco Mundial", p. 16.

⁹ Mason y Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, p. 96, citando a Morton M. Mendels, primer secretario del Banco, del Oral History Project de la Universidad de Columbia, entrevistas grabadas en el verano de 1961 sobre el BIRF.

¹⁰ Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs, 1945-47*, pp. 380 y ss.

Evidentemente, el problema era que Meyer "como presidente tenía menos poder que el director ejecutivo americano, Emilio G. Collado", que era responsable, en virtud de la Ley de Acuerdos de Bretton Woods de julio de 1945, ante el Consejo Consultivo Nacional sobre Problemas Monetarios y Financieros Internacionales (NAC), cuya "tarea era coordinar la política y las operaciones de préstamo del gobierno y, en particular, mantener nuestras actividades en el Fondo y el Banco en consonancia con las actividades nacionales de préstamo". Por estatuto, los representantes americanos en el Banco estaban sujetos al control del NAC. La aprobación de este órgano era necesaria siempre que el acuerdo americano fuera esencial para la actuación del Banco. El presidente, por su parte, debía prestar toda su lealtad al Banco, ya que el Convenio Constitutivo prohibía a los países miembros influir en él. No podía ser el instrumento de la política estadounidense, pero no podía dirigir el Banco a menos que la política estadounidense le apoyara".¹¹ Con estas salvedades ahora expuestas, "la búsqueda de un presidente comenzó de nuevo, en circunstancias menos favorables que antes".

Mientras tanto, la comunidad financiera neoyorquina había adquirido un poder de veto virtual sobre la elección del nuevo jefe. A menos que aprobaran al hombre elegido, el Banco tendría dificultades para conseguir dinero de sus mayores inversores potenciales. A Clayton se le ofreció de nuevo el puesto y de nuevo lo rechazó, seguido de Herbert Lehman y Averill Harriman. Graham Towers, Gobernador del Banco de Canadá, fue el primer (y último) no estadounidense al que se ofreció el puesto, pero lo rechazó por consejo de su gobierno, sin duda con el argumento de que un presidente no estadounidense del Banco sólo podría ser una figura decorativa ante el control estadounidense de sus acciones. Alan Sproul, jefe de la Junta de la Reserva Federal de Nueva York, declinó el puesto, al igual que John J. McCloy (antiguo Subsecretario de Guerra) y Daniel W. Bell (antiguo Subsecretario del Tesoro, pero por entonces presidente de un banco de Washington).¹² Todos estos rechazos se produjeron en el espacio de apenas un mes.

184

Finalmente, se reabrieron las negociaciones con McCloy, que aceptó el puesto bajo ciertas condiciones definidas. "Una de ellas se hizo evidente cuando Collado dimitió y fue sustituido por Eugene Black, un banquero de Nueva York [asociado al Chase National Bank, para el que el bufete de

¹¹ *Ibidem*, pp. 370-1, 381.

¹² Véase Nissen, "Banco Mundial", p. 16.

abogados de McCloy era el Consejo]. Como vicepresidente del Banco, McCloy eligió a Robert L. Garner, vicepresidente financiero de General Foods. Al elegir a su propio equipo, el nuevo presidente esperaba claramente superar las dificultades de la estructura del Banco", además de conseguir el compromiso de los funcionarios del Gobierno de EE.UU. de que la filosofía de funcionamiento del Banco favorecería préstamos "más seguros" de lo que se había previsto en un principio para él, es *decir*, préstamos en condiciones crediticias más duras.¹³ McCloy también logró un importante cambio en los estatutos del Banco. Los directores ejecutivos debían ocuparse de las cuestiones subyacentes a largo plazo, no de las operaciones cotidianas. El resultado de estos cambios, en conjunto, fue aumentar la voz del presidente del Banco, una tendencia que se haría cada vez más marcada en las décadas futuras, culminando en el mandato de Robert McNamara. El *New York Times* informaba de que "la elección de John J. McCloy como presidente . . . se considera aquí una victoria de Wall Street y de las teorías británicas sobre cómo debería haberse organizado el banco en primer lugar". El propio McCloy confirmó esta opinión cuando declaró en mayo de 1947 que "La necesidad de acudir a inversores privados para obtener fondos, además de mantener a la dirección del banco en contacto con los mercados financieros, también asegura que sus operaciones estarán libres de influencias políticas."¹⁴ Por el momento, el capital financiero privado parecía haber ganado la partida al gobierno.

El Banco pasa de la reconstrucción al desarrollo

185

No fue tanto el propio interés político como las deficiencias del pensamiento económico ortodoxo lo que distorsionó la concesión de préstamos para proyectos del Banco Mundial después de 1952, cuando empezó a cambiar su enfoque de los préstamos para la reconstrucción de Europa a los préstamos para infraestructuras a los países menos desarrollados. De hecho, quizá el mayor defecto de los acuerdos de Bretton Woods fue su énfasis casi exclusivo en ayudar a Europa a reconstruirse de la guerra, excluyendo la ayuda a los países menos desarrollados que no habían sido beligerantes en la Segunda

¹³ *The United States in World Affairs, 1945-47*, p. 381.

¹⁴ Nissen, "Banco Mundial", p. 17, citando *The New York Times* del 4 de marzo y del 27 de mayo de 1947.

Guerra Mundial. Los delegados latinoamericanos en Bretton Woods, por cierto, habían logrado alargar el título originalmente propuesto para el Banco Mundial a "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento". También habían pedido que sus recursos se dividieran a partes iguales entre los objetivos de reconstrucción y los de desarrollo, pero fueron rechazados por la oposición conjunta de Estados Unidos y Europa.

Desde el principio, la estrategia de préstamos del Banco Mundial en su aplicación a los países menos desarrollados no se extendió más allá de aquellas áreas en las que la industrialización de estos países servía a los intereses inmediatos de Estados Unidos. Morgenthau había creído que existía cierta "armonía de intereses económicos entre los países más y menos desarrollados", basándose en que "el proceso de industrialización, sin el cual la mejora del nivel de vida es inalcanzable, puede llevarse a cabo de la manera más eficaz mediante un volumen creciente de importaciones de maquinaria y equipo". ¿Y qué podría ser más natural que India y China importaran tales bienes de Inglaterra y Estados Unidos, con su capacidad enormemente ampliada para producir tales bienes?".¹⁵ De acuerdo con este punto de vista, las actividades de préstamo del Banco Mundial y del FMI se diseñaron para financiar exportaciones a gran escala de bienes de capital y servicios de ingeniería desde Estados Unidos, y más tarde desde otras naciones desarrolladas, sin financiar realmente el desarrollo de aquellos sectores en los países emergentes, sobre todo la agricultura, que podrían haber desplazado a las exportaciones estadounidenses.

Las audiencias del Congreso sobre los acuerdos de Bretton Woods revelan el temor a que los países latinoamericanos y otros países malvendan a los agricultores estadounidenses o desplacen las exportaciones agrícolas estadounidenses, en lugar de la esperanza de que estos países puedan evolucionar hacia la autosuficiencia agrícola. El escaso debate sobre los problemas agrícolas que tuvo lugar en las audiencias de Estados Unidos versó exclusivamente sobre los beneficios que las actividades de préstamo del Banco Mundial y el FMI reportan a las exportaciones agrícolas estadounidenses.¹⁶ El

¹⁵ *Senate Hearings*, p. 611 (del artículo de Morgenthau, "Bretton Woods and International Cooperation", *Foreign Affairs*, enero de 1945).

¹⁶ Véanse, por ejemplo, en *House Hearings*, los testimonios de Harry A. Bullis, de General Mills, p. 497; Edward O'Neal, de American Farm Bureau Federation, pp. 600 y ss.; Russell Smith, de National Farmers' Union, p. 1036, y las observaciones del representante Baldwin, de Maryland, pp. 274 y ss.

subsecretario de Estado Clayton observó que el programa de préstamos del Banco Mundial "sería sin duda muy bueno para las exportaciones agrícolas, porque al ayudar a desarrollar estos países, ayudar a desarrollar sus recursos y ayudar a desarrollarlos industrialmente, se cambiará su economía de una economía agrícola a una economía industrial, por lo que creo que al final se crearían más mercados para sus productos agrícolas que de otra manera".¹⁷ En otras palabras, la industrialización de estos países iba a ir acompañada de crecientes déficits alimentarios y, por tanto, de una mayor dependencia de las importaciones.

186

Esta preocupación agrícola egocéntrica de Estados Unidos fomentó una teoría destructiva del crecimiento económico que ha caracterizado al Banco Mundial desde su creación: la opinión de que la industrialización de los países empobrecidos con déficit de alimentos puede llevarse a cabo, en el contexto de cierta estabilidad económica y social, sin modernizar fundamentalmente sus sectores agrícolas. En lugar de promover el aumento de la productividad agrícola en esos países, Clayton se limitó a observar que "si se tiene un país que hoy dedica toda su mano de obra y casi toda su actividad económica a la producción de productos agrícolas para la exportación, si se le ayuda a desarrollarse industrialmente, y se utiliza su mano de obra y otras cosas para el desarrollo industrial, creo que eso restará algo a sus actividades agrícolas, y en cierta medida reducirá la competencia que tenemos en este país."¹⁸

Debido a este estrecho interés propio de Estados Unidos en la formulación de la filosofía de préstamos y desarrollo del Banco Mundial, éste se vio impedido desde el principio de desempeñar un papel positivo en la inminente revolución económica y social del Tercer Mundo. De todos los intereses no correspondidos en Bretton Woods, los de los países atrasados desde el punto de vista agrícola fueron los más graves. Los delegados estadounidenses se limitaron a anticipar que estos países aumentarían sus compras de productos agrícolas estadounidenses, que podrían haber producido por sí mismos si tan sólo se hubieran propuesto reestructurar sus sectores agrícolas.

Sin esta dimensión económica estructural, las políticas macroeconómicas estaban condenadas a pasar por alto las importantes necesidades de los países necesitados de ayuda al desarrollo. Alvan Hansen, por ejemplo, razonaba que Estados Unidos podría hacer su mayor contribución a la prosperidad mundial

¹⁷ *Ibídem*, p. 276.

¹⁸ *Ibídem*, p. 286

promoviendo "el pleno empleo interno". En condiciones de pleno empleo, Estados Unidos será un gran importador de materias primas y alimentos no elaborados, de servicios de viajes turísticos al extranjero, de productos de lujo de todo tipo y de muchos artículos especializados que pueden importarse ventajosamente de otros países",¹⁹ como si sus intereses residieran realmente en convertirse en economías de servicios para Estados Unidos.

Lo que había que desarrollar eran sus enclaves de exportación para producir las materias primas que necesitaba la industria norteamericana y europea, a precios satisfactorios para los países usuarios. Los proveedores de estas materias primas debían estar dispuestos a participar en la división internacional del trabajo tal como existía entonces. Esto significaba aceptar su continua dependencia de las exportaciones de materias primas no alimentarias. Si decidían no participar en este intercambio propuesto de su crecimiento equilibrado a largo plazo y su independencia económica por recursos estadounidenses inmediatos a corto plazo, se convertirían en exiliados en la comunidad económica occidental, como ocurrió con Cuba tras su revolución de 1959. Se les pidió que abrieran sus mercados nacionales a cambio de acuerdos internacionales sobre materias primas diseñados para estabilizar sus términos de intercambio principalmente en interés de las naciones industrializadas consumidoras de materias primas.

187

La ayuda exterior estadounidense les compensaría por las dificultades económicas presumiblemente transitorias que conllevaba su aceptación de la actual división mundial del trabajo, pero ni las naciones desarrolladas ni los gobiernos entonces en el poder en los países atrasados se enfrentaron al alcance total y la permanencia de estas dificultades. Los estatutos de las nuevas instituciones económicas dominadas por Estados Unidos se diseñaron para maximizar la influencia diplomática estadounidense sobre los gobiernos extranjeros con el fin de imponer la división internacional del trabajo existente como modelo permanente en el mundo de la posguerra.

Desde el punto de vista estadounidense, las instituciones del *laissez-faire* de posguerra eran proteccionistas en un aspecto clave: protegían a los exportadores e inversores industriales y agrícolas estadounidenses contra el nacionalismo comercial extranjero. Era el imperialismo del libre comercio en su forma clásica. El progreso de los países menos desarrollados hacia la autosuficiencia agrícola e industrial, que había empezado a cobrar impulso

¹⁹ Hansen, *El papel de Estados Unidos en la economía mundial*, p. 81.

durante sus años de aislamiento forzado por la guerra, se detuvo e invirtió. Sus reservas de oro fueron drenadas hacia Estados Unidos y Europa.

El resultado ha sido que la división del mundo en países desarrollados y empobrecidos ha aumentado desde la Segunda Guerra Mundial. Los países subdesarrollados no sólo no han logrado emprender un crecimiento autosostenido, sino que ni siquiera han conseguido aumentar la producción de alimentos en consonancia con su crecimiento demográfico. Durante la década de 1960, su producción de alimentos per cápita llegó a disminuir un 2%, mientras que en los países industrializados no comunistas aumentó un 11%. Así pues, los países industrializados han aumentado su ventaja productiva sobre los países más pobres, tanto en la agricultura como en las manufacturas. Como resultado, el superávit comercial global de Estados Unidos en productos agrícolas aumentó durante la década de 1960, incluso cuando su balanza comercial en manufacturas industriales se estaba deteriorando.

Mientras tanto, la mayoría de los países atrasados desde el punto de vista agrícola han visto aumentar su déficit alimentario. Sin embargo, hace tan sólo cincuenta años, la doctrina de la ventaja comparativa indicaba que seguirían exportando excedentes alimentarios para obtener manufacturas industriales. Lo que esta doctrina simplista no preveía era que los diferenciales de productividad internacional evolucionan continuamente tanto en la agricultura como en la industria, generalmente a expensas de los países atrasados desde el punto de vista agrícola. Esta es la razón por la que las antiguas regiones exportadoras de cereales de América Latina y el Sudeste Asiático se han deteriorado hasta convertirse en deficitarias en alimentos. Las reservas internacionales con las que salieron de la Segunda Guerra Mundial se agotaron —se está tentado de decir que se dilapidaron— para financiar sus anticuadas instituciones de tenencia de la tierra y la tecnología conexas que representa su onerosa herencia agrícola: en América Latina, un legado cuasi feudal descendiente de las concesiones de tierras españolas; en la mayor parte de África, formas colectivistas de tenencia de la tierra en ausencia de tecnología agrícola moderna; y en los países asiáticos, una herencia de microfundios entremezclada con la agricultura de exportación de plantación. El resultado ha sido que, en lugar de desarrollarse, la mayoría de estos países están retrocediendo.

Sería un mérito del Banco Mundial haber intentado llevar a estos países hacia la industrialización si no fuera porque su estrategia de desarrollo

económico ha fomentado su crecimiento industrial sin renovar la base agrícola necesaria para este crecimiento. Sólo el 8% de los préstamos del Banco Mundial hasta 1962 se destinaron a fines agrícolas. Dado que no ha existido ninguna otra organización internacional para financiar la modernización agrícola, el efecto de los préstamos del Banco Mundial ha sido, en conjunto, retrasar la evolución de la agricultura en sus países clientes. Al poner demasiado énfasis en la creación de una infraestructura industrial urbana y de industrias extractivas y de transporte orientadas a la exportación, sus programas de préstamos han estimulado un éxodo rural inmanejable de emigrantes sin formación hacia las ciudades, agravando los déficits alimentarios de estos países. Dado que la producción agrícola no ha aumentado lo suficiente como para compensar el éxodo de la mano de obra agrícola, se ha producido una escasez de alimentos que ha provocado una inflación del coste de la vida y de los salarios, y el agotamiento de las reservas internacionales para pagar el aumento de las importaciones de alimentos. En lugar de estimular el crecimiento económico dentro de un marco institucional estable, los préstamos del Banco Mundial han contribuido a desestabilizar las economías de sus solicitantes.

El Banco no parece haberlo reconocido. Sigue limitado por una visión crudamente tecnológica del crecimiento que no tiene en cuenta la dimensión de la eficiencia social. Confunde el problema del avance económico dentro de un patrón de crecimiento establecido con el problema del atraso, que se refiere a la transformación de prácticas, instituciones y políticas fiscales que hacen que el trabajo y la tierra no sean rentables con los métodos de producción y tenencia existentes. El diagnóstico del Banco sobre los problemas del atraso comparte el defecto de la mayor parte de la economía académica de la libre empresa actual al limitar su alcance a problemas meramente técnicos de asignación de recursos dentro de las estructuras institucionales existentes, y no a la transformación institucional y de los recursos.

189

Esta estrategia se ha reflejado en los programas de estabilización que el Banco y el FMI han recomendado a los países prestatarios y, de hecho, les han impuesto durante los últimos cincuenta años. Estos programas a menudo han agravado la inestabilidad de los prestatarios. Aplicar soluciones meramente monetarias a defectos estructurales ataca los síntomas en lugar de las causas subyacentes de los problemas. Al congelar las estructuras institucionales existentes de estos países con todas sus irracionalidades y arcaísmos, y al concebir sus necesidades meramente en términos de estabilidad financiera

dentro de los patrones de comercio e inversión existentes, los programas de "desarrollo" y "estabilización" del Banco Mundial y el FMI han provocado la caída de los gobiernos que han intentado imponer estos programas artificiales a sus países. Argentina y Turquía en 1958 son ejemplos tempranos.²⁰ Rusia desde 1991 no es más que el ejemplo más reciente de una larga serie de desventuras de este tipo.

El Banco Mundial y el FMI fueron concebidos para resolver determinados problemas. La revolución de la productividad agrícola en los países menos desarrollados no era uno de ellos. Tampoco la reestructuración social de ningún tipo. En consecuencia, los problemas de atraso se dejaron esencialmente intactos, al incluir en los estatutos del Banco una visión operativa de miras estrechas.

Por un lado, el Banco sólo podía conceder préstamos a gobiernos y organismos oficiales. Pero muchos gobiernos, sobre todo los dominados por oligarquías terratenientes, no estaban en absoluto dispuestos a llevar a cabo la modernización agrícola y su reforma agraria asociada. La razón original que se dio para esta restricción fue que un factor importante que dictaba tipos de interés relativamente altos a los prestatarios de los países menos desarrollados era su históricamente alta tasa de morosidad. En consecuencia, la solvencia de los prestatarios del sector privado de estos países era baja. Al restringir los préstamos a entidades públicas, el Banco obtuvo garantías oficiales contra la morosidad.

Pero como suele ocurrirles a los planificadores económicos (especialmente a los planificadores del *laissez-faire*), el intento de resolver un problema creó otro. En la medida en que muchos gobiernos estaban (y están) dominados o fuertemente influidos por las mismas clases cuyo poder debe ser reducido por el proceso de modernización económica, particularmente en la agricultura, esta disposición limitaba la capacidad del Banco para transformar las instituciones sociales en los países atrasados. Como observó J. J. Spengler en 1954, "siendo el propósito de una misión inducir la acción por parte del gobierno de un país visitado, sus recomendaciones deben limitarse a aquellas que considere que el gobierno puede, como cuestión práctica, llevar a cabo. En consecuencia, las misiones deben abstenerse necesariamente de sugerir cambios institucionales o de otro tipo que estén completamente fuera del

²⁰ Sobre el primer caso véase, por ejemplo, I. Eshag y R. Thorp, "Economic and Social Consequences of Orthodox Policies in Argentina in the Post-War Years", *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics*, febrero de 1965.

alcance de la política práctica".²¹ Así pues, los intereses de muchos gobiernos de los países con déficit alimentario coincidían con los de Estados Unidos en no presionar al Banco para que hiciera hincapié en la distinción entre el crecimiento dentro de un marco institucional existente y la necesidad de modernizar dicho marco.

190

Además del interés propio de Estados Unidos en promover estas restricciones a las operaciones del Banco, había razones históricas y doctrinales por las que sus artículos de acuerdo se diseñaron siguiendo estas líneas. Históricamente, los autores de los estatutos miraban hacia atrás, hacia los problemas de los años treinta, no hacia adelante, hacia los problemas de los años cincuenta y sesenta.

Uno de los problemas de los préstamos de entreguerras que el Banco había intentado superar, por ejemplo, era que la ayuda bilateral solía ir acompañada de presiones políticas, concediéndose como parte de un intercambio económico, político o militar. Para garantizar que el Banco no se viera implicado en este tipo de coerción, los redactores de sus estatutos (Art. IV, s. 10) le prohibieron utilizar la presión económica, por *ejemplo*, la retención de préstamos, como palanca política para lograr un cambio económico. Pero también en este caso, al resolver un problema, el Banco creó otro, ya que eran precisamente esa presión y ese cambio los que se necesitaban para revisar las políticas fiscales y modernizar los modelos de propiedad de la tierra en la mayoría de los países prestatarios del Banco.

El efecto de esta prohibición contra la presión social fue restringir las presiones políticas positivas que el Banco podría haber ejercido hacia el cambio institucional, aunque no le impidió ejercer indirectamente presiones sociales de naturaleza contraria. Los países prestatarios se encontraron atados a las políticas financieras comparativamente conservadoras y a la filosofía de crecimiento económico implícita en las operaciones de préstamo del Banco. Como condición para recibir préstamos, se les exigió que emprendieran programas de estabilización que, cada vez con mayor frecuencia, desembocaron en huelgas generalizadas, desempleo y disturbios políticos, y que congelaron las desigualdades existentes en lugar de disolverlas. A partir de cierto punto, la estabilidad financiera se traduce en rigidez social.

Otro problema que obstaculizaba la concesión de préstamos para

²¹ J. J. Spengler, "I.B.R.D. Mission Economic Growth Theory", *American Economic Review*, mayo de 1954, p. 583.

modernizar la agricultura en un grado que hubiera ayudado a los clientes del Banco a mantener o alcanzar la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos era que el Banco sólo podía conceder préstamos en divisas. Esta limitación se impuso principalmente porque el Banco se concibió sobre todo para promover las exportaciones estadounidenses, no el desarrollo y los recursos extranjeros. La modernización agrícola requiere gastos en moneda local para servicios educativos y de extensión, servicios de transporte y comercialización y programas rurales asociados. El Banco no podía conceder préstamos en moneda local para estos fines. Para empeorar las cosas, sólo podía prestar para proyectos con ánimo de lucro, mientras que la modernización agrícola requiere gastos subvencionados en infraestructuras. Esta es la lección de 150 años de experiencia de Estados Unidos, sin duda el programa de modernización más exitoso de la historia moderna.

191

Una de las razones para oponerse a los préstamos en moneda local era que era necesario cierto grado de autoayuda para evitar el despilfarro de fondos en proyectos improductivos, algo que de hecho había caracterizado a muchos de los préstamos de ayuda a los gobiernos en el periodo de entreguerras. Aunque esta disposición sobre la moneda extranjera tuvo el efecto positivo de obligar a los beneficiarios de los préstamos a comprometer una cantidad sustancial de sus propios fondos para financiar la parte del gasto interno de sus planes de desarrollo, lamentablemente impidió al Banco conceder préstamos en ámbitos como la financiación de la compra de tierras por arrendatarios y siervos, la reestructuración de la agricultura de los países atrasados, la financiación de facilidades de crédito rural y cooperativas, el desarrollo de una infraestructura de distribución de cosechas y otros proyectos que exigían principalmente gastos en moneda nacional. Así, en la medida en que el Banco ha podido conceder préstamos con fines agrícolas, se ha limitado a financiar únicamente el aspecto de la tecnología agrícola que puede importarse de las naciones más avanzadas. Ya en 1951, un grupo de expertos de la ONU observó: "Lo importante es aumentar la capacidad de los países subdesarrollados para producir bienes y servicios. El Banco debería partir de este punto y no de la medición de las necesidades de divisas. Y si el desarrollo tiene éxito, el problema de la transferencia para hacer frente a las cargas de la deuda debería solucionarse por sí solo. En la actualidad, el Banco antepone el carro de las dificultades de divisas al caballo del desarrollo económico".²²

²² Naciones Unidas, *Medidas para el desarrollo económico de los países subdesarrollados*

Al ocuparse principalmente de los problemas del pasado, el Banco creó otros nuevos que, de hecho, estaban implícitos en su filosofía de funcionamiento, sobre todo la doctrina del laissez-faire de la ventaja comparativa, reforzada por una teoría generalizada de maximización de la productividad del crecimiento económico dominada más por la teoría macroeconómica de la renta que por el concepto de mejora de la producción física. Los planificadores bancarios y los estrategas gubernamentales que diseñaron sus políticas fijaron o impusieron por decreto los modelos de libre comercio existentes.

El Banco se vio obligado a conceder préstamos únicamente con fines productivos, entendiendo por "productivo" la capacidad de generar un excedente financiero que permitiera amortizar el préstamo y pagar sus intereses en un plazo de tiempo definible. La concentración de los préstamos del Banco en proyectos autoliquidables como la energía eléctrica se interpretó en muchos círculos como una identificación del crecimiento con la acumulación monetaria y no con el cambio social. Un informe de 1958 de la Corporación RAND, por ejemplo, concluía que en vista de que la mayoría de los préstamos del Banco eran para servicios de energía eléctrica y transporte, "está claro... que el Banco considera este tipo de inversiones como la clave del desarrollo económico".²³

192

Sin embargo, los informes por países publicados de la mayoría de las misiones de estudio del Banco Mundial han hecho gran hincapié en el desarrollo agrícola, al igual que la filial de préstamos blandos del Banco, la Agencia Internacional de Desarrollo (AID). Probablemente sea más apropiado decir que, aunque el Banco se dio cuenta de que los préstamos rentables sólo podían financiar una pequeña parte de las necesidades totales de desarrollo de los países atrasados en materia agrícola, sus estatutos le prohíben conceder préstamos para fines distintos de los que generan ingresos suficientes para amortizar su préstamo con intereses. El Banco concede sus préstamos en el mercado abierto a los tipos comerciales vigentes, suministrando estos fondos a los países prestatarios con una prima de entre el 1% y el 11% como compensación por el riesgo. El propio Banco ha denunciado la falta de proyectos adecuados para recibir sus préstamos.

(1951), p. 82.

²³ *Los fracasos de las misiones del Banco Mundial* (Publicación P-1411, 24 de junio de 1958), p. 8.

El resultado de estas limitaciones institucionales, sin embargo, ha sido un sesgo de los préstamos del Banco en contra de la agricultura. Sus préstamos se han destinado principalmente a la energía eléctrica y las instalaciones de transporte para dar cabida a los productos básicos producidos por el sector exportador. Las limitaciones del Banco también han aumentado su propensión a la noción de que las aportaciones tecnológicas y financieras por sí solas pueden bastar para acelerar y garantizar la evolución económica según el modelo experimentado por las naciones desarrolladas de hoy en día.

Esta incapacidad para reconocer la dimensión social y política de los problemas inherentes a los préstamos para el desarrollo se vio reforzada por el éxito inicial del Banco Mundial al conceder préstamos para la reconstrucción a las naciones europeas, que no requerían una reestructuración social fundamental. El Banco creyó que podría repetir esta primera y saludable experiencia de ayuda en América Latina, África y otras regiones menos desarrolladas. Partiendo de la base de que su crecimiento era simplemente una cuestión de proporcionar los insumos tecnológicos y financieros adecuados, se dedujo que el dinero y la tecnología podían financiar el despegue hacia una democracia no comunista (aunque no participativa). Se consideraba que las economías eran capaces de valerse por sí mismas una vez suministrados estos insumos técnicos, completando así la revolución pacífica de posguerra hacia la prosperidad.

Era como si el capital altamente sofisticado pudiera ser aplicado por cuasi siervos, como los *inquilinos* de Chile, en tierras alquiladas con la misma facilidad que por agricultores formados en grandes explotaciones americanas gestionadas por sus propietarios. Pero en muchos países los préstamos del Banco Mundial fueron de la mano de escuadrones de la muerte derechistas que descendían sobre el paisaje para bloquear los intentos de redistribución de la tierra. En otros países, los programas del Banco Mundial se asociaron con la privatización de la tierra y los recursos naturales, que iba de la mano con el equivalente moderno del movimiento de cercamiento del siglo XVI-XVIII en Inglaterra, todo en nombre de la promoción de las exportaciones de materias primas sin aumentar la autosuficiencia alimentaria.

Mientras persista esta filosofía tecnocrática y políticamente estrecha de miras por parte del Banco Mundial y sus administradores, sus políticas de préstamo serán incapaces de abordar (y mucho menos de resolver) los problemas estructurales del atraso. La tecnología sofisticada apenas es pertinente en los países atrasados desde el punto de vista agrícola, mientras

prevalezcan las formas actuales de tenencia de la tierra. Puede que las nuevas variedades de semillas y fertilizantes aumenten la producción en una parcela india de un metro de ancho por quince de largo, pero ¿para qué? Un *inquilino* chileno podría, técnicamente hablando, aplicar fertilizantes a su parcela y aumentar el rendimiento de sus cosechas. Pero sin una reforma agraria se verá frustrado por el arcaico sistema de tenencia de la tierra del país, en virtud del cual los mayores rendimientos se los apropia el terrateniente.

La tecnología no es algo meramente técnico, sino que es de naturaleza social. ¿Puede alguna otra premisa explicar por qué Chile, deficitario en alimentos, es un exportador neto de guano y otros nitratos, mientras sus propias tierras están infrafertilizadas? ¿O por qué la mayoría de los ciudadanos de la India, con el 20% de la cabaña ganadera mundial, subsisten con dietas deficitarias en leche y carne? Es posible que la promesa de la tecnología moderna encierre un brillante potencial para la futura producción de alimentos, pero esta promesa no puede hacerse realidad bajo las actuales limitaciones sociales que mantienen el retraso institucional de los países con déficit alimentario.

Dado que los préstamos agrícolas del Banco se limitan a la importación de una tecnología agrícola que es inaplicable por la gran mayoría de los labradores de los suelos de los países con déficit alimentario, sólo pueden agravar la estructura de economía dual de estos países. Dado que el Banco sólo puede conceder préstamos a los gobiernos, sin opción a establecer condiciones sociales para sus préstamos (excepto, desde 1990, exigir la privatización y políticas fiscales de goteo), sus actividades de préstamo deben trabajar para afianzar a estos gobiernos y a los intereses creados, a pesar de su fracaso a la hora de llevar a sus sociedades al punto de desarrollo sostenido. La transformación de las instituciones de tenencia de la tierra se ha considerado ajena a las actividades de desarrollo del Banco, al igual que la mayoría de los aspectos sociales, políticos y otros no obviamente comerciales del desarrollo económico.

De hecho, algunos economistas y misiones de estudio del Banco se han esforzado en afirmar que el objetivo del Banco no es lograr una revolución agrícola sobre la que basar el desarrollo industrial, sino simplemente aumentar la productividad en cualquier sector que ofrezca las mayores oportunidades. Típico de esta actitud es el informe de la primera misión de estudio del Banco, a Colombia: "El aumento de la productividad", afirmaba, "permite liberar recursos que pueden dedicarse a la producción de objetos más

esenciales o útiles. Por lo tanto, no se trata de hacer hincapié en la productividad per cápita, o en la eficiencia, en todos los campos...".²⁴ Se hizo hincapié en la industria no agrícola, por considerar que ofrecía las mayores posibilidades de especialización de la mano de obra en las condiciones imperantes en la mayoría de los países con déficit alimentario. No se intentó modificar las condiciones imperantes ni modernizar las instituciones sociales y políticas de Colombia.

194

De hecho, el enfoque de productividad implícito del Banco está en contradicción con la experiencia de Estados Unidos. Los aumentos de productividad de los agricultores estadounidenses en el periodo de posguerra han superado los aumentos de cualquier industria en cualquier país del mundo, incluidos los propios Estados Unidos. Las ganancias previstas del crecimiento industrial en los países con déficit alimentario se describieron como consistentes en la sustitución de importaciones mediante el crecimiento de las manufacturas industriales. Lo que no se destacó fueron las pérdidas sufridas en forma de deseconomías asociadas a una economía dual: el éxodo rural a las ciudades y el descenso de la producción agrícola.

Estos problemas a menudo han sido catalizados, como en la India, por políticas de precios dirigidas a reducir los precios de los cultivos en lugar de apoyarlos a un nivel suficiente para inducir una amplia aplicación del capital a la tierra. En conjunto, estas deseconomías "externas" superan a menudo las que se habrían asociado a una política de reforma institucional y a un énfasis inicial en la agricultura como base de un crecimiento equilibrado.

Sin embargo, expresando sus propias convicciones y las de otros economistas del Banco Mundial, John H. Adler, director de la misión de estudio del Banco en Nigeria, afirmó que "aunque puede ser cierto que el énfasis en las mejoras agrícolas puede producir resultados positivos y bienvenidos en forma de mayores disponibilidades de alimentos y materias primas agrícolas, y por lo tanto de una renta per cápita real más alta, estas mejoras no pondrán en marcha un proceso acumulativo de desarrollo que ha caracterizado la historia económica de los países que disfrutaban de la renta per cápita más alta".²⁵ La razón, declaró, es principalmente la ausencia en la agricultura de las economías externas que se producen en la industria.

²⁴ *The Economic Development of Colombia* (Baltimore: 1950), p. 354.

²⁵ John H. Adler, "Fiscal and Monetary Implementation of Development Programs", *American Economic Review*, mayo de 1952.

En cierto sentido, esto es cierto. El desarrollo de una agricultura de grandes plantaciones orientada a la exportación no tendrá un impacto más saludable en la creación de un mercado interno o en la formación de una clase capacitada de empresarios rurales en los países atrasados de hoy que en los Estados del Sur de América antes de la Guerra de Secesión. Pero sin una atención primordial a la reforma agraria —incluidas la reforma agraria y la reforma fiscal— como resorte principal del desarrollo económico y la autodependencia, los países con déficit alimentario se verán privados de los requisitos institucionales previos básicos para el crecimiento que los modelos de crecimiento neoclásicos (y neoconservadores) del Banco descartan como economías "externas", es decir, economías ajenas al ámbito de su filosofía de desarrollo.

195

A pesar de estos ejemplos de prejuicios antiagrícolas del Banco, la mayoría de sus misiones de estudio han hecho hincapié en la necesidad de desarrollar los sectores agrícolas de los países clientes. En general, las misiones coinciden en que la agricultura proporciona el mayor número de eslabonamientos hacia delante y hacia atrás, afecta al sector más numeroso de la población y genera la mayor parte de la renta nacional en los países menos desarrollados.²⁶ De hecho, las misiones han sido de las primeras en enumerar las desventajas de los sistemas de tenencia de la tierra caracterizados por la inseguridad del título o de la propiedad, y de las instituciones de arrendatarios e *inquilinos* que ahogan el incentivo por parte de quienes trabajan la tierra. Estas misiones del Banco concuerdan en general con las observaciones de los importantes estudios de las Naciones Unidas sobre la *Reforma Agraria* y el *Progreso de la Reforma Agraria*, publicados en 1951 y 1952 respectivamente.

El estudio sobre la reforma agraria de 1951 señala que "en primer lugar, el arrendatario tiene pocos incentivos para aumentar su producción, ya que una gran parte de dicho aumento irá a parar al propietario, que no ha incurrido en parte alguna de su coste. En segundo lugar, la elevada parte de la producción que se lleva el terrateniente puede dejar al campesino con un mínimo de subsistencia sin margen para invertir..." En tercer lugar, significa que la riqueza se mantiene en forma de tierra, y que la acumulación de capital no

²⁶ Véanse los informes publicados de las misiones del Banco Mundial a *Ceilán*, pp. 108 y ss.; *Nicaragua*, pp. 29, 31; *Siria*, pp. 35 y ss.; *Guayana Británica*, pp. 25 y ss.; *Guatemala*, pp. 23, 27; *Irak*, p. 4; *Nigeria*, p. 192; *Turquía*, pp. 32, 57; *Tanganica*, pp. 5 y ss.; *Jordania*, p. 12; *Uganda*, pp. 15 y ss.; *Tailandia*, p. 4, etc.

conduce a la inversión productiva."²⁷

Diversas misiones del Banco Mundial han enumerado otras desventajas de los modelos existentes de tenencia de la tierra. La misión a Ceilán observó que la tierra sin título no puede utilizarse como garantía para préstamos, y que "la inseguridad del título también significa que él [el campesino] encontrará imposible pedir préstamos, incluso para mejoras en su tierra".²⁸ Por supuesto, cuando se ha podido pignorar la tierra, el acreedor puede ejecutar la hipoteca y convertir al titular en un siervo financiero. No se han desarrollado programas para proporcionar crédito rural en el contexto de la seguridad de la tenencia generalizada de la tierra. La misión de estudio del Banco en Jamaica informó de que "el tamaño de las explotaciones... es más importante que las cuestiones de propiedad y tenencia. Muchas explotaciones son demasiado pequeñas para mantener a una familia".²⁹ A menudo, los dos extremos de la excesiva fragmentación de la tierra y el exceso de explotaciones se encuentran uno al lado del otro. En Colombia, por ejemplo, "un gran número de familias campesinas... intentan ganarse la vida con muy poca tierra, a menudo en pendientes del 50% o incluso del 100% (45 grados) o más. Como resultado, explotan la tierra de forma muy severa, agravando la erosión y otros problemas, y aun así no son capaces de ganarse la vida decentemente".³⁰ Frente a tales métodos, aunque "las tierras buenas, llanas y cultivables situadas cerca de centros poblados son estrictamente limitadas", en su mayor parte "se dedican al pastoreo de ganado y suelen ser propiedad de terratenientes ausentes".³¹

196

Aunque la misión del Banco en Colombia dio prioridad absoluta a la solución de lo que el *Progreso de las Naciones Unidas en la Reforma Agraria* denominó el "uso antieconómico y paradójico de la tierra",³² tales misiones de estudio no encuentran eco a sus opiniones en el trabajo cotidiano del Banco. El tamaño de las explotaciones, por ejemplo, está inextricablemente ligado al

²⁷ *Land Reform* (Nueva York: 1951), p. 18.

²⁸ *The Economic Development of Ceylon* (Baltimore: 1953), p. 362. Véase también *The Economic Development of Tanganyika* (Baltimore: 1962), p. 94.

²⁹ *The Economic Development of Jamaica* (Baltimore: 1952), p. 161.

³⁰ *El desarrollo económico de Colombia*, p. 63; también p. 360.

³¹ *Ibidem*, p. 383.

³² *Progress in Land Reform* (Nueva York: 1952), p. 185, donde se citan muchos otros casos de esta doble estructura económica. Véanse también los informes de las misiones del Banco Mundial a *Malaya*, p. 314; *Ceilán*, p. 360; *Siria*, p. 68; *Surinam*, p. 119, etc.

problema de la tenencia de la tierra, al igual que los problemas de la introducción de prácticas tecnológicas mejoradas, la provisión de crédito rural y facilidades de comercialización, y la modernización de los sistemas fiscales en los países con déficit alimentario. Pero mientras los estatutos del Banco le impidan fomentar el desarrollo en estas direcciones, no podrá pretender dar los pasos necesarios para renovar los sectores agrícolas de sus países clientes y permitir que sus explotaciones domésticas alimenten a sus crecientes poblaciones.

La tecnología agrícola moderna no da a ningún país ninguna excusa para encontrarse en una situación de déficit alimentario, salvo a naciones industriales muy pequeñas y densamente pobladas como Inglaterra y Japón. Ciertamente, ningún país cuyos recursos humanos se dediquen principalmente a la agricultura —como los de América Latina y Asia— puede felicitarse por haber retrocedido de la situación de excedente alimentario a la de déficit alimentario desde la Segunda Guerra Mundial. Esto no quiere decir que lo único que necesiten estos países sea la importación de tecnología agrícola sofisticada. Se trata más bien de que esta tecnología es irrelevante para los países cuyas instituciones de tenencia de la tierra, fijación de precios y distribución de alimentos siguen siendo tales que prohíben la aplicación de la tecnología. La insuficiencia de los organismos internacionales de crédito radica en que no han contribuido a esta necesaria transformación.

Cómo las operaciones del Banco Mundial están sesgadas para ayudar a Estados Unidos

Durante 1946-52, el principal objetivo del Banco Mundial era contribuir a financiar la reconstrucción de Europa, no ayudar directamente a Estados Unidos. Se entendía que muchos de los bienes de capital y servicios adquiridos en el marco de los programas del Banco serían suministrados por exportadores estadounidenses, pero la financiación de estas actividades también se recaudó en gran parte en Estados Unidos. El Banco proporcionó a Europa unos 700 millones de dólares en préstamos, aproximadamente la mitad del total de préstamos del Banco Mundial durante estos siete años.

197

A partir de 1952, las actividades de préstamo del Banco se ampliaron y concentraron en los países menos desarrollados, financiando unos 9.800 millones de dólares de exportaciones de las naciones industrializadas a estos países. Aproximadamente un tercio de estas exportaciones procedían de

Estados Unidos, y el resto de fuentes de suministro no estadounidenses. Durante 1960-69, las operaciones del Banco contribuyeron con una media de 240 millones de dólares anuales a la balanza de pagos por cuenta corriente de Estados Unidos, lo que supuso un total de 2.600 millones de dólares de entrada neta desde la fundación del Banco. Esta suma incluía los pagos netos del Banco Mundial a Estados Unidos, excluidos los pagos de transferencias especiales de Europa a Estados Unidos a través de la venta de emisiones de bonos denominados en dólares que absorbían el excedente de dólares de los europeos. La mitad de estos 2.600 millones de dólares correspondían a inversiones a largo plazo del Banco Mundial en Estados Unidos. Los bienes adquiridos en Estados Unidos por los programas financiados por el Banco ascendieron a 3.300 millones de dólares desde su creación; los pagos de intereses a Estados Unidos y sus ciudadanos, a unos 860 millones de dólares.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, el total de sus inversiones públicas y privadas en el Banco, que ascendía a 2.443 millones de dólares a finales de 1969, constituía una excelente inversión. El rendimiento agregado para este país, sobre su posición de inversión neta total en el Banco, había superado el 100% desde la creación del Banco hasta 1969 (véase el Cuadro 7.1). En las cuentas pública y privada, Estados Unidos mantenía aún una inversión de 2.400 millones de dólares en el Banco a finales de 1969. En la balanza de pagos, los ingresos de Estados Unidos procedentes de las operaciones del Banco eran aproximadamente 2,1 veces superiores a sus inversiones en la institución. Así pues, el Banco no era precisamente un instrumento de generosidad altruista estadounidense. De hecho, los funcionarios estadounidenses empezaron a reconocer hasta qué punto las operaciones del Banco habían servido para beneficiar a Estados Unidos. Fue esta ventaja la que señaló Robert McNamara cuando renunció a su cargo de Secretario de Defensa de Estados Unidos para convertirse en presidente del Banco Mundial. En su discurso inaugural como presidente declaró que una nueva función de sus operaciones sería transferir fondos de los países con superávit de pagos a los países con déficit de pagos, es *decir*, de Europa a Estados Unidos.

El nombramiento de McNamara puede verse como una ampliación de su autoridad como estratega de la Pax Americana desde el ámbito nacional al mundial. Habiendo ampliado el papel del Pentágono en la sociedad estadounidense hasta convertirlo en dominante, fue elevado a la posición de jefe de la principal institución mundial de préstamos para el desarrollo, capaz

de establecer condiciones explícitas de política social que debían adoptar los solicitantes de préstamos del Banco Mundial.

Afirmar que él personalmente transformó la filosofía de funcionamiento del Banco en un vehículo para los objetivos estadounidenses de la Guerra Fría no es esgrimir un argumento *ad hominem*. En vista de la vinculación de las operaciones del Banco Mundial a la estrategia de la Pax Americana tras su toma de posesión, y a la luz de la convergencia de puntos de vista de los informes de las Comisiones Peterson y Pearson y del discurso inaugural de McNamara, debe plantearse la cuestión de si su nombramiento personificó la subversión final de las operaciones del Banco Mundial a las políticas estadounidenses de la Guerra Fría para la década de 1970. Porque de la misma manera que la ayuda exterior estadounidense adquirió un carácter cada vez más militar y paramilitar bajo su régimen como Secretario de Defensa, empleándose cada vez más para apuntalar gobiernos políticamente afines y antidemocráticos, los recursos del Banco Mundial se movilizaron como vehículo de la política militante estadounidense en el exterior.

198

Cuadro 7.1 Efectos estimados del BIRF sobre la balanza de pagos de EE.UU., desde la creación del BIRF hasta el año civil 1969 (en millones de dólares)

	Inicio a 12/31/59	1960	1961	1962	1963	Calendario años		1966	1967	1968	Inicio a 1969	12-31-69
Pago del 1% de suscripción en EE.UU.	64	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	64
Pago del 9% de suscripción en EE.UU.	571	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	571
Bonos del BIRF vendidos en Estados Unidos, netos de reembolsos	957	32	41	68	-19	-40	141	6	187	213	64	1.650
Ventas netas de préstamos del BIRF en Estados Unidos	146	44	2	79	76	22	-35	-50	-55	-27	-44	158
Ingresos de inversiones obtenidos por el BIRF en Estados Unidos *	137	42	42	54	54	51	54	54	56	59	92	695
	1.875	118	85	201	111	33	160	10	188	245	112	3.138
Bienes financiados por el BIRF comprados en Estados Unidos	1.783	148	136	176	209	146	136	148	147	140	110	3.279
Intereses pagados por el BIRF a los tenedores de bonos en Estados Unidos	187	38	40	42	42	43	45	50	58	72	87	704
Intereses pagados por prestatarios del BIRF a titulares de préstamos en Estados Unidos	28	7	12	12	14	17	17	16	13	11	9	156
Gastos administrativos del BIRF en Estados Unidos (incluido el coste de emisión de los bonos)	84	10	11	13	15	17	22	27	29	36	40	304
Total pagado por el BIRF a Estados Unidos	2.082	203	199	243	280	223	220	241	247	259	246	4.443
Pagos netos del BIRF a Estados Unidos	207	85	144	42	169	190	60	231	59	14	134	1.305
IBRD-Inversiones a largo plazo en Estados Unidos**	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.303
Neto pagado por el BIRF a Estados Unidos	207	85	114	42	169	190	300	572	238	175	516	2.068

* Incluye la contratación específicamente identificable como originaria de Estados Unidos y la misma proporción de contratación no identificable por país de origen.

** Vencimientos superiores a un año.

Fuente: Banco Mundial, Departamento de Contraloría: División de Contabilidad, 6 de febrero de 1970

199

Esto no significa negar que McNamara se enfrentó a problemas institucionales muy reales al incorporarse al Banco. Era obvio que se hacía

cargo de una institución incapaz de ampliar indefinidamente sus préstamos con las limitaciones impuestas por sus estatutos de 1944. Mientras que en los primeros años el Banco había podido tomar prestados fondos a largo plazo a menos del 3%, en 1968 se vio obligado a pagar casi el 7%. Esto supuso para los países prestatarios una carga de intereses casi tres veces superior a la de los años cuarenta. A medida que los préstamos se reciclaban al vencimiento, sus tipos de interés aumentaban.

Pero, como ya se ha señalado, el Banco sólo podía conceder préstamos a proyectos autoamortizables, es decir, a proyectos que generaran un flujo directo de ingresos en divisas fuertes, ya fuera aumentando las exportaciones o desplazando las importaciones en cantidades suficientes para amortizar el préstamo del Banco y hacer frente a sus intereses. El número de proyectos de este tipo fue disminuyendo a medida que se reducía la solvencia de los países prestatarios de ayuda al destinarse cada vez más ingresos de su balanza de pagos a reembolsar préstamos anteriores. Y al mismo tiempo que aumentaban los costes del servicio de la deuda de estos países, se deterioraba su balanza de pagos neta. Cuanto más se endeudaban para industrializarse, mayores eran sus saldos comerciales adversos — especialmente en la cuenta de alimentos — y menor su capacidad para atraer más crédito exterior.

Ya en 1963, año en que el predecesor de McNamara, George Woods, asumió la presidencia del Banco, se reconoció que había escasez de proyectos que cumplieran los requisitos para ser invertidos en las condiciones de los préstamos duros del Banco. Esto llevó a Woods a presionar para conseguir financiación suplementaria para la filial de préstamos blandos del Banco, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), pero los gobiernos miembros del Banco decidieron no proporcionar a la AIF los fondos que necesitaba. Esto se debió en gran medida a la creciente desilusión ante el deterioro de la situación económica de los países prestatarios de ayuda. En reconocimiento de esta inercia gubernamental, McNamara observó en su discurso ante la reunión anual del Banco de septiembre de 1968 que "la flagrante mala gestión de las economías; el desvío de los escasos recursos a guerras de nacionalismo; la perpetuación de sistemas discriminatorios de comportamiento social y distribución de la renta han sido demasiado comunes en estos países... . Pero está igualmente claro que la voluntad política de fomentar el desarrollo se ha debilitado, se está debilitando aún más y necesita desesperadamente ser reforzada."

Ante estos problemas, McNamara introdujo un cambio político

fundamental en las operaciones del Banco. Sin llamar explícitamente la atención sobre el hecho, renunció al Artículo IV, s. 10 de los estatutos del Banco, que le prohibía ejercer presión política sobre los países miembros para que modificaran sus instituciones sociales. También anuló el artículo que obligaba al Banco a conceder préstamos únicamente con fines productivos, es *decir*, autoamortizables.

El Artículo IV pretendía limitar el tipo de conflicto de intereses entre prestatario y prestamista que suele caracterizar a los préstamos bilaterales intergubernamentales. Estos préstamos se conceden a menudo a cambio de favores políticos o militares que pueden no redundar en beneficio del país prestatario. Pero McNamara consideró que la incapacidad del Banco para establecer condiciones sociopolíticas previas a sus préstamos había sido un factor importante en los decepcionantes resultados de sus préstamos. El Banco se había visto obligado a trabajar en el contexto de economías políticamente represivas y polarizadas.

La disposición relativa a los préstamos duros había sido concebida para evitar el despilfarro de fondos en proyectos escarapate, exigiendo que cada proyecto amortizara su propio coste. Pero el efecto de este planteamiento proyecto por proyecto fue obligar al Banco a adoptar una visión estrecha del desarrollo económico que sólo tenía en cuenta las economías internas inmediatas de los proyectos considerados, en detrimento de las economías externas inherentes a los préstamos para el desarrollo. La evolución del Banco bajo McNamara hacia la consideración de los efectos financieros globales de los proyectos, y hacia los préstamos programados en general, representó así una tendencia hacia una evaluación más dinámica de los efectos de sus proyectos de préstamo — en jerga económica, una transición del equilibrio parcial al análisis del equilibrio general.

Estos cambios políticos fueron potencialmente beneficiosos. La eliminación de las restricciones de la autoamortización de los préstamos y la no interferencia en las estructuras sociales de los clientes de la ayuda ampliaron el alcance de las operaciones del Banco Mundial al entrar en la década de 1970. Pero, por desgracia, McNamara eligió como principal vehículo para introducir estos cambios una política maltusiana de control de la población. Anunció que la primera medida del Banco sería "hacer saber a las naciones en desarrollo hasta qué punto el rápido crecimiento de la población frena su desarrollo potencial y que, en consecuencia, el empleo óptimo de los escasos fondos mundiales para el desarrollo exige que se preste

atención a este problema". En esta declaración manifestó su intención de que el uso de los fondos del Banco estuviera condicionado al control de la población en los países prestatarios, incluso cuando tal política repugnara a sus gobiernos y, a menudo, a sus creencias religiosas dominantes, así como a las presiones en favor de la reforma social.

201

Aunque McNamara observó que las anticuadas instituciones sociales representaban un freno a la expansión de la producción de alimentos necesaria para sostener el crecimiento de la población al ritmo de entonces, no llegó a exigir que se transformaran esas instituciones, en particular la tenencia de la tierra. Todo lo contrario. Abogó por que el crecimiento de la población se redujera a la modesta tasa de aumento de la producción de alimentos que permitirían las limitaciones institucionales y políticas existentes.

El discurso de McNamara fue ampliamente popularizado en las naciones anglosajonas, pero en general fue recibido con recelo en los países católicos romanos y en las naciones no blancas más conscientes de la raza. Una ilustración de las actitudes antiamericanas que ya estaban surgiendo antes de su discurso apareció en el comentario editorial del número de noviembre de 1968 de *Comunicación Social*, un periódico mensual publicado por la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM). Resumiendo las reacciones de la prensa mundial a la encíclica del Papa Pablo VI de agosto de 1968 en la que se oponía al control de la natalidad, pronunciada justo un mes antes del discurso presidencial inicial de McNamara en el Banco Mundial, el informe se preguntaba: "¿De dónde vino la mayor oposición [a la encíclica]? De los ricos; de las naciones poderosas que defienden intereses lucrativos en los países subdesarrollados".³³

El choque de opiniones resultante dio paso a un debate largamente necesario sobre los supuestos y valores inherentes al desarrollo económico propuesto. McNamara tomó la iniciativa en agosto de 1968 nombrando al reciente Primer Ministro de Canadá, Lester Pearson, para dirigir una comisión cuyas conclusiones, anticipó McNamara correctamente, refrendarían su maltusianismo. El informe de la comisión, *Partners in Development*, se publicó un año después. Proponía un programa de diez puntos:

³³ Citado en una reseña de la oposición católica al maltusianismo, Eugene K. Culhane's "They'd Rather Decide for Themselves," *America* 120 (24 de mayo de 1969), pp. 621ff. Véase también Abraham Guillen, "El maltusianismo no es para América Latina", *Vispera* (Montevideo, Uruguay), marzo de 1969.

1. *Crear un marco para un comercio internacional libre y equitativo.* Pero el libre comercio es esencialmente una doctrina del statu quo. Su funcionamiento tiende a perpetuar los modelos existentes de ventaja comparativa — y desventaja — entre las naciones. Así, al abogar por el libre comercio, el Informe Pearson, al igual que el Informe Peterson, impediría a los países menos desarrollados —y a los países con déficit alimentario en particular— dar forma a su propio desarrollo. No deben aislar sus economías de baja productividad de la competencia internacional existente, que necesariamente debe inundar a sus productores nacionales en ausencia de aranceles u otras barreras a las importaciones. No deben seguir la vía de desarrollo que permitió a Estados Unidos industrializarse frente a la competencia europea en el siglo XIX. Deben ser pasivos en lugar de activos con respecto a sus pautas comerciales y a las instituciones económicas responsables en gran medida de determinarlas.

202

2. *Promover flujos de inversión privada extranjera mutuamente beneficiosos.* Los países receptores de ayuda deben proporcionar un "clima general favorable a la actividad privada. Los desincentivos a dicha actividad deben identificarse y eliminarse siempre que sean coherentes con los objetivos nacionales legítimos." En otras palabras, debe permitirse que los principales sectores de crecimiento de estos países caigan en manos extranjeras. Esto significa que debe permitirse que la consiguiente salida de beneficios, intereses, fondos de depreciación y amortización, seguros y reaseguros contribuya a los ya crónicos déficits de pagos que han ahogado sus intentos de desarrollo durante las dos últimas generaciones.

Al revisar el Informe Pearson, Charles Elliot observó que "insta con razón a que la subasta que se ha desarrollado para los fondos privados extranjeros no redunde en beneficio de los propios países en desarrollo (aunque pasa por alto el importante punto analítico de que tales incentivos distorsionan la elección de tecnologías en la dirección de la intensidad de capital), pero no ve que esta subasta se ha desarrollado precisamente porque algunos países en desarrollo se encuentran con que necesitan una entrada de fondos extranjeros en constante aumento para compensar la salida resultante de la repatriación de los beneficios generados por el capital extranjero ya existente".³⁴ Esta salida

³⁴ Reseña de *Partners in Development*, SODEPAX (Comisión de Sociedad, Desarrollo y Paz), (mimeo.; 8 de octubre de 1969), p. 11.

de divisas también viene impuesta por las cargas del servicio de la deuda de los receptores de la ayuda por préstamos anteriores. Dadas las reglas actuales de las finanzas internacionales, los préstamos de ayuda conducen a una pérdida de autonomía comercial de los países menos desarrollados y a que sus recursos pasen a manos extranjeras.

3. *Establecer una mejor asociación, un propósito más claro y una mayor coherencia en la ayuda al desarrollo.* ¿Pero asociación en qué? ¿En el progreso o en el atraso? ¿Y en qué términos? Sobre estos puntos delicados el informe guarda un discreto silencio. "El informe apenas sugiere que la ayuda pueda obstaculizar el desarrollo e incluso el crecimiento", señala Elliot. Incluso en el debate sobre la ayuda alimentaria es difícil percibir que la Comisión haya considerado seriamente el creciente volumen de pruebas de que la ayuda alimentaria ha actuado como un verdadero obstáculo para el desarrollo de la agricultura en los países con déficit alimentario". Aunque el informe trata de derribar el mito de que la ayuda ha sido un despilfarro en el sentido de malversada o mal aplicada, no llega ni de lejos a discutir la forma en que se ha utilizado como herramienta política para mantener en el poder a regímenes obstruccionistas y regresivos, especialmente en América Latina."³⁵

4. *Aumentar el volumen de la ayuda.* El mundo es ahora lo suficientemente rico como para permitirse la servidumbre económica de naciones enteras cuyos intereses creados se sostienen con donaciones de los países más ricos. Es como si la cuestión fuera la distribución de la renta entre las naciones y no la capacidad productiva. El informe recomienda "donar" el 1% del PNB de los países más ricos, es decir, prestarlo al extranjero con intereses. Al parecer, la Comisión Pearson no sintió ningún pudor al utilizar el término "ayuda" en todo el informe sin entrecomillarlo. La deuda con intereses, la asistencia militar, la promoción de las exportaciones de Estados Unidos y los gastos administrativos se agrupan como ayuda.

203

5. *Hacer frente al problema de las deudas crecientes.* Estas deudas se deben en gran parte al fracaso de los préstamos de ayuda concedidos en el pasado y a los perfiles deformados de desarrollo que han contribuido a fomentar. El informe no aboga por una moratoria de la deuda de la ayuda. No estaba más dispuesto a que estas deudas se eliminaran de los libros de contabilidad de lo que Estados Unidos aceptó en 1931 eliminar las deudas interaliadas de la Primera Guerra Mundial. En su lugar, el Informe Pearson proponía limitar la

³⁵ *Ibídem*, p. 7.

futura evolución económica de los países deudores y deficitarios de alimentos en función de la carga de la deuda existente y de su dependencia alimentaria, e incluso hacer esta carga más pesada: "Si se quieren prevenir futuras crisis de la deuda, deben aplicarse políticas financieras sólidas y las condiciones de la ayuda deben ser indulgentes". Por "políticas financieras sanas", la comisión quería decir que se deben imponer programas de austeridad deflacionaria a los países que sufren una pesada carga de deuda, aunque tales políticas bloqueen el uso de políticas monetarias expansivas para promover su crecimiento.

Los planes de estabilización recomendados por las misiones del FMI y el Banco Mundial a Argentina y Turquía en 1958 contribuyeron a la caída de los gobiernos de ambos países. Tales programas se han convertido en causa de descontento nacional allí donde se aplican. Colocan el equilibrio de los pagos internacionales por encima del objetivo del equilibrio interno en los países en desarrollo. Existe un sorprendente contraste entre el llamamiento de la Comisión Pearson a favor del equilibrio de la balanza de pagos en los países deudores y las políticas de pleno empleo aplicadas por Estados Unidos y otras naciones industriales acreedoras sin tener en cuenta los enormes déficits que incluso las naciones avanzadas sufren con tales políticas.

Un estudio reciente realizado por la Oficina de Contabilidad del Gobierno de Estados Unidos (GAO) concluyó que, entre 1966 y 1970, el Banco Mundial recibió más fondos de veinte de sus países miembros menos desarrollados de los que desembolsó. En otras palabras, la recaudación de intereses y capital de estos países superó los nuevos préstamos que les concedió. Para el conjunto de los setenta y dos países menos desarrollados, "el Banco desembolsó una media de 535 millones de dólares al año.... Pero los reembolsos de principal e intereses ascendieron a una media de 427 millones de dólares, lo que deja una transferencia neta media de sólo 108 millones de dólares anuales." En vista de ello, concluyó la GAO, el Banco Mundial "no ha sido un factor significativo en la transferencia neta de recursos a los países en desarrollo."³⁶

204

En parte, esto se debió a un retraso burocrático en los desembolsos de los préstamos. A 30 de junio de 1972, el Banco Mundial había acumulado casi 4.100 millones de dólares en fondos para proyectos no desembolsados. La

³⁶ "Lag' in Disbursements. World Bank Criticized On LDCs Operations", *Journal of Commerce*, 20 de febrero de 1973.

mayor parte estaba depositada en bancos estadounidenses, lo que beneficiaba a la balanza de pagos de Estados Unidos más que a la de los países prestatarios. Estos 4.100 millones de dólares representaban casi una cuadruplicación de los fondos no desembolsados en sólo cuatro años, lo que representa lo que la GAO denominó "el lento crecimiento de la ejecución de los proyectos."

6. *Hacer más eficaz la administración de la ayuda.* Aunque la recomendación de la comisión de liberar la ayuda de los requisitos de ayuda ligada era loable, no encontró una respuesta inmediata en Estados Unidos. Si Estados Unidos procediera a desvincular su ayuda, el resultado sería un deterioro aún mayor de su balanza de pagos, que la economía difícilmente podría soportar. El grado en que Estados Unidos ha procedido a vincular su ayuda incluso a organizaciones ostensiblemente multinacionales como el Banco Asiático de Desarrollo no está ampliamente reconocido. La Ley modificada del Banco Asiático de Desarrollo establecía que la totalidad de la contribución estadounidense de 100 millones de dólares al Fondo Especial de ese Banco —su ventanilla de préstamos blandos— estuviera vinculada. "Los recursos especiales de los Estados Unidos sólo podrán ser gastados por el Banco para la adquisición en los Estados Unidos de bienes producidos en los Estados Unidos o servicios suministrados desde los Estados Unidos, salvo que el Gobierno de los Estados Unidos, en consulta con el Consejo Consultivo Nacional sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales, pueda permitir la elegibilidad para la adquisición en otros países miembros de los recursos especiales de los Estados Unidos si determina que dicha elegibilidad para la adquisición mejoraría materialmente la capacidad del banco para llevar a cabo los objetivos de sus recursos de fondos especiales y sería compatible con la posición financiera internacional de los Estados Unidos."³⁷

Las condiciones de los préstamos parecen endurecerse para las suscripciones de Estados Unidos a las organizaciones internacionales de préstamo. Como observó el representante Reuss, de Wisconsin: "Si observamos el Banco Interamericano de Desarrollo a principios de la década de 1960, los primeros años del Banco, por cada dólar de dinero latinoamericano Estados Unidos contribuía con 11 dólares a los recursos de préstamos blandos del Banco. En 1964 la proporción era de 1\$ por 8\$, en 1965 de 1\$ por 5\$ y en 1968 de 1\$ por 3\$. Según las disposiciones de este

³⁷ Sección 1, párrafo 1, sec. 13(c) (1)

proyecto de ley, esta proporción se reduciría aún más, a 1\$ por 2\$".³⁸

7. *Reorientar la asistencia técnica.* El informe dice de boquilla que es necesario un "fuerte apoyo institucional" para que la asistencia técnica tenga un efecto positivo, "especialmente en los campos de la agricultura y la educación". Pero su intento de presentar la productividad agrícola como algo que evoluciona rápidamente bajo el impulso de la tecnología moderna es engañoso. No sólo ignora el problema del éxodo rural, sino que, como observó Elliot, "al ser suficientemente vago, por agregativo, el informe puede sonar más optimista de lo que realmente justificaría un análisis desagregado de los hechos". Otro ejemplo más alarmante es la forma en que se describe la "revolución verde". Todas las cifras citadas son de años climáticamente buenos y las comparaciones se establecen con años climáticamente malos. Del mismo modo, el informe no tiene en cuenta en ninguna parte la inflación y, por tanto, puede hacer comparaciones optimistas de los valores monetarios *en el futuro*, ignorando los valores reales". Elliot sospecha que el razonamiento es que "haber hecho hincapié en la apreciación pesimista de la situación no habría hecho más que reforzar la desilusión".³⁹

205

8. *Frenar el crecimiento de la población.* Las naciones deben seguir políticas maltusianas para poder optar a futuros préstamos del Banco. "Los proveedores de ayuda no pueden ser indiferentes a que los problemas de población reciban la atención que requieren, y tanto las agencias bilaterales como las internacionales deben presionar para que se analicen adecuadamente estos problemas y su relación con los programas de desarrollo... En particular, las políticas sociales que reducen la dependencia de la familia como única fuente de seguridad disminuirían la necesidad y el deseo de familias numerosas."

Parece que los beneficiarios de la ayuda deben abolir sus sistemas de bienestar para dejar de subvencionar la maternidad. Cuanto menos capaces son sus instituciones de sostener su crecimiento económico, más deben reducir su crecimiento demográfico para vivir dentro de las limitaciones impuestas por sus instituciones políticas. El retraso prescrito del crecimiento demográfico se convierte así en una función directa de su obsolescencia institucional. Deben romper sus estructuras familiares tradicionales, en

³⁸ *U.S. Congressional Record*, 14 de septiembre de 1970, p. H8648, durante las audiencias sobre H.R.18306.

³⁹ *Socios para el desarrollo*, p. 5.

contraste con los programas de justicia social aplicados en Estados Unidos y otras naciones acreedoras.

9. *Revitalizar la ayuda a la educación y la investigación.* Se trata de un elemento válido de la estrategia preconizada en el informe, pero no es realizable dentro de los límites de una economía mundial abierta. El problema es que la educación y la investigación deben ser financiadas por el sector privado o por el sector público. Si la mano de obra y sus empleadores han de financiar la educación, deben hacerlo con salarios más altos. Esto requiere industrias protegidas. Por otra parte, para financiar un rápido aumento de la educación pública se requiere un gasto público que debe ser inflacionista, a menos que vaya acompañado de un aumento de los impuestos. Pero unos impuestos más elevados se sumarían a la estructura de costes de estos países, y quizá requirieran cierto grado de protección arancelaria contra las importaciones, a menos que los impuestos recayeran sobre la tierra y los monopolios en manos de los intereses creados en estos países, intereses apoyados por las políticas estadounidenses. Así que este elemento del Informe Pearson puede parafrasearse como "Si tuviéramos algo de jamón, podríamos tener algo de jamón y huevos, si tuviéramos algo de huevos". No explica por qué no se dispone ni de jamón ni de huevos.

206

10. *Fortalecer el sistema de ayuda multilateral,* pasando de la ayuda bilateral a la multilateral. El informe no reconoce hasta qué punto las instituciones supuestamente multilaterales —el Banco Mundial, la AIF, la CFI y el FMI— están dominadas por personas nombradas por los gobiernos estadounidense y británico que dirigen su rumbo para cumplir los dictados de la estrategia mundial estadounidense. A primera vista, uno se siente tentado a alabar la propuesta de que los países con superávit en la balanza de pagos transfieran una parte determinada de su superávit a los países deudores para aliviar sus problemas de deuda, hasta, digamos, 5.000 millones de dólares al año en forma de transferencias de Derechos Especiales de Giro, como han propuesto las autoridades monetarias. Sin embargo, según el plan estadounidense, el principal beneficiario de esta transferencia de ingresos sería el propio Estados Unidos. Los DEG son creados por los déficits de pagos de los países, principalmente por los de Estados Unidos y Gran Bretaña. Así, los recursos en divisas de ciertas naciones acreedoras —principalmente Europa continental y Japón— se transferirían a América Latina y otras regiones deudoras, en gran medida para permitirles reembolsar préstamos en dólares y adquirir bienes y servicios en dólares. Se pondría en marcha un flujo

triangular desde Europa y Japón hacia los países deudores en la cuenta de ayuda de los DEG, y luego hacia Estados Unidos en forma de ganancias y amortizaciones remitidas sobre las inversiones estadounidenses y los préstamos de ayuda anteriores. Esto ayudaría a financiar el déficit de pagos de Estados Unidos, causado en la época del Informe Pearson por los gastos militares y de agencias del gobierno.

El 20 de febrero de 1973, el Banco Mundial pidió prestados a Japón casi 500 millones de dólares (135.000 millones de yenes), al 6,74% de interés, su mayor préstamo hasta la fecha. De esta suma, aproximadamente una quinta parte era una refinanciación de un préstamo anterior de 28.000 millones de yenes del Banco de Japón. El reembolso habría obligado al Banco Mundial a transferir fondos de dólares a yenes. El nuevo empréstito, por el contrario, era para la conversión de yenes a dólares. En lugar de que los inversores estadounidenses tuvieran que financiar las exportaciones de dólares a los empréstitos del Banco Mundial, el Banco Central de Japón suministró los créditos.⁴⁰

En efecto, el Informe Pearson proponía que las actividades de préstamo estuvieran condicionadas a que demostraran ser de una ayuda mensurable para Estados Unidos. Esto no era nada nuevo. Era una condición que había caracterizado al Banco Mundial prácticamente desde su creación. Las cantidades prestadas a los países prestatarios de ayuda eran ingentes y, sin embargo, muchos aspectos de estos préstamos iban en contra de su desarrollo en lugar de promoverlo. Los préstamos del Banco se concentraban en los sectores de exportación de los prestatarios, con escasa preocupación práctica por sus sectores nacionales. Estos préstamos de ayuda sirvieron para promover la expansión de las exportaciones de minerales y otras materias primas a las naciones industrializadas, creando economías duales en las que los sectores de exportación modernizados existían como enclaves junto a sectores agrícolas atrasados. El resultado fue que los déficits alimentarios consumieron las divisas proporcionadas por las exportaciones de minerales y plantaciones.

207

La teoría del Banco Mundial era que la expansión de las capacidades de exportación tendría un doble efecto en las economías nacionales. El aumento de los ingresos de exportación permitiría la importación de artículos de

⁴⁰ "World Bank gets biggest ever loan — from Japan", *The Financial Times*, 21 de febrero de 1971.

consumo agrícolas e industriales y, al generar ingresos en los países prestatarios, ayudaría presumiblemente a crear mercados para la agricultura y las industrias de bienes de consumo locales. Esto estabilizaría el consumo interno en los países clientes del Banco y, al mismo tiempo, los enriquecería industrialmente al ampliar su potencial exportador.

La teoría habría sido impecable si sólo los hechos hubieran sido diferentes de lo que fueron. Los préstamos, como insumos, podrían haber producido los efectos que se creían probables. Pero, ¿cuáles fueron los efectos de la devolución de estos préstamos? No se reconoció la importancia de esta cuestión. Era como si los préstamos fueran una especie de regalo, de ahí el término "préstamos de ayuda" sin que se percibiera que el término era un oxímoron. Se suponía que su reembolso, con intereses, era menor en divisas fuertes que los ingresos de exportación que generarían. Este punto de vista implicaba tratar a los países como si fueran corporaciones, cuyos rendimientos en efectivo por el uso de fondos prestados se podía esperar que fueran superiores a las salidas estipuladas para el pago de la deuda y los intereses.

Pero fue precisamente la ausencia de esta característica lo que distinguió a los países deudores. Las grandes aportaciones de capital a sus sectores no consumidores no indujeron un aumento correspondiente de la producción de sus sectores de bienes de consumo. En su lugar, se estimularon las importaciones, mientras que los préstamos del Banco Mundial contribuyeron a una sobreproducción de exportaciones de materias primas que mantuvo bajos sus precios. Estos efectos redujeron significativamente la capacidad efectiva de estos países para hacer frente a sus obligaciones de servicio de la deuda con el aumento de los ingresos de exportación.

Otro efecto de la repentina industrialización fue atraer a la población del campo a las ciudades en busca de empleo. Pero el crecimiento de la contratación industrial fue insuficiente para absorber este éxodo rural. Por mísero que fuera su anterior nivel de vida, ya fuera como agricultores o como jornaleros, al menos se habían autoabastecido. Expulsados de sus tierras por el imán de la industria, que no podía absorberlos a su ritmo de huida, dejaron de ser autosuficientes y, por tanto, se convirtieron en una sangría para los recursos nacionales. Mientras tanto, los alimentos que antes producían dejaron de cultivarse o cosecharse. Esto provocó una demanda secundaria de más importaciones, ahora de productos alimenticios, que se aceleró con el paso del tiempo y la continua huida de la gente de la tierra.

Los precios de los alimentos se dispararon en un país tras otro, ya que la huida a las ciudades redujo la producción agrícola al tiempo que aumentaba la demanda de alimentos básicos en el mercado. Así pues, el efecto de la industrialización repentina fue desestabilizar las economías de las naciones en desarrollo al reducir su capacidad de autosuficiencia y, por las consiguientes inflaciones, aumentar tanto los precios como el volumen de las importaciones.

Esta dinámica ayuda a explicar por qué los costes anuales del servicio de la deuda de los países en desarrollo habían crecido en 1968 hasta los 4.700 millones de dólares, lo que equivale a cerca del 20% de sus exportaciones agregadas, frente a sólo el 10% a principios de los años sesenta.⁴¹ Los países prestatarios de ayuda habían alcanzado el límite de su solvencia en divisas fuertes. El servicio de la deuda, es decir, el pago de los intereses y del principal de los empréstitos de ayuda contraídos en el pasado, tuvo que sufragarse con los saldos netos de sus cuentas comerciales y de servicios, cada vez más deteriorados. Para refinanciar sus deudas pendientes y seguir siendo al menos nominalmente solventes, estos países se vieron obligados a cambiar la dirección de su crecimiento económico, limitando la expansión de su agricultura y de sus industrias de bienes de consumo para concentrarse aún más en sus sectores de exportación.

Esto constituyó una forma de ahorro forzoso, centrando sus economías en las necesidades del servicio de la deuda externa en lugar de en las necesidades y aspiraciones internas de sus pueblos. El resultado fue una serie de modelos deformados de crecimiento en un país tras otro. Sólo se fomentó la expansión económica en áreas que generaban los medios para el servicio de la deuda externa, con el fin de estar en condiciones de pedir prestado lo suficiente para financiar un mayor crecimiento en áreas que podrían generar aún más medios para el servicio de la deuda externa, y así *ad infinitum*. A escala internacional, se hizo realidad la frase de Joe Hill: "Vamos a trabajar para conseguir el dinero para comprar la comida y así tener la fuerza para ir a trabajar para conseguir el dinero para comprar la comida y así tener la fuerza para ir a trabajar para conseguir el dinero para comprar la comida...". El Banco Mundial estaba empobreciendo a los países a los que, en teoría, debía ayudar. Su funcionamiento y sus objetivos declarados se contradecían.

Este carácter autodestructivo de la política de ayuda exterior del Banco

⁴¹ Para estadísticas detalladas sobre los costes del servicio de la deuda para los países prestatarios de ayuda, véase el *Informe Anual del Banco Mundial* correspondiente a 1969 (), especialmente las págs. 49-52, 72-79.

Mundial y del Departamento de Estado de Estados Unidos no fue simplemente el resultado de una visión postkeynesiana errónea u otras visiones superficiales del desarrollo económico. De forma menos inocente, fue producto en gran parte de los objetivos específicos de Estados Unidos durante la Guerra Fría, sobre todo el de preservar el statu quo internacional centrado en Estados Unidos. El razonamiento económico que cuestionaba la viabilidad del statu quo era rechazado de plano por el gobierno estadounidense y sus organismos de ayuda.

La dificultad de sustituir las anticuadas doctrinas de ayuda y desarrollo por estrategias más apropiadas radica precisamente en el hecho de que unas estrategias más sólidas irían en contra de los objetivos estadounidenses de la Guerra Fría. El desarrollo de un próspero bloque tercermundista está manifiestamente reñido con todos los elementos de la estrategia del Estado-nación estadounidense militante. Por lo tanto, aunque pueda formularse una filosofía de desarrollo más eficaz —como ya se ha hecho—, no es más que una ilusión suponer que podría obtener el patrocinio del Banco Mundial o del Departamento de Estado de Estados Unidos. Por lo tanto, liberar a los países deudores y con déficit de alimentos del yugo de sus obsoletos sistemas políticos y sociales debe implicar no sólo una reeducación de los estrategas estadounidenses, sino en algún momento una acción política directa por parte de los países en desarrollo para frustrar sus estrategias.

209

La medida definitiva sería que estos países se retiraran por completo del Banco Mundial, el GATT y el FMI y formaran un nuevo conjunto de instituciones de desarrollo dirigidas por ellos mismos en su propio interés. Hasta que se desarrolle tal conjunto de instituciones, sólo podrán beneficiarse incidentalmente, nunca directamente, del crecimiento económico de Estados Unidos y Europa. Sólo recibirán "ayuda" en la medida en que sus modelos de crecimiento se ajusten a conceptos cada vez más rígidos de lo que constituye el interés propio estadounidense o europeo. Para los países en desarrollo, la capitulación ante los dictados extranjeros disfrazados de doctrinas neoclásicas de crecimiento no ofrece ninguna promesa de evolución económica o social. A pesar del hecho de que el Banco Mundial está dominado principalmente por el interés propio de Estados Unidos, todavía puede argumentarse que los países prestatarios pueden beneficiarse de su pertenencia al Banco, basándose en la lógica de que el préstamo neto de recursos, incluso en condiciones subóptimas, es mejor que no obtener ningún recurso. La decisión depende de los hechos de cada situación y, concretamente, de si el desarrollo económico

de los prestatarios se ve favorecido o perjudicado por los programas de préstamos del Banco Mundial.

Según la mayoría de los modelos económicos, toda aportación de capital tiende a aumentar el crecimiento económico. El modelo neoclásico calcula una relación capital-producto, según la cual el valor en dólares del capital agregado existente se equilibra con el PNB en dólares. Cada dólar medio o marginal de nuevos insumos de capital está asociado o correlacionado con X dólares de producción añadida. Este enfoque parte de la hipótesis de que las inversiones extranjeras directas incrementales y los dólares de ayuda contribuyen al PNB de los países extranjeros mediante un multiplicador basado en la relación capital-producto nacional. Si la producción de un país es cuatro veces superior a sus recursos de capital medidos, se espera que cada dólar adicional de capital contribuya con 4 dólares a su PNB. Sin embargo, en 1970 dos autores publicaron un estudio que indica que "la hipótesis contraria se acerca más a la verdad: en general, la ayuda exterior no está asociada al progreso y, de hecho, puede disuadirlo. Si se relaciona el crecimiento que una nación logra, o no logra, con la ayuda que recibe, se comprueba que no hay apoyo para la opinión de que la ayuda fomenta el crecimiento..." Si se toma la tasa media de crecimiento del PNB durante los años 1957-64 para los doce países [latinoamericanos] de los que se dispone de cifras, se observa que está inversamente relacionada con la proporción de ayuda exterior respecto al PNB."⁴² "En todo caso", concluyen los autores, "la ayuda puede haber retrasado el desarrollo al conducir a un menor ahorro interno, al distorsionar la composición de la inversión y elevar así la relación capital-producto, al frustrar la aparición de una clase empresarial autóctona y al inhibir las reformas institucionales."⁴³

210

¿Por qué se ha producido esta correlación inversa entre crecimiento económico y préstamos de ayuda exterior? Una razón, sugieren los autores, es que los recursos extranjeros pueden desplazar a la inversión nacional en lugar de complementarla. El capital privado extranjero tiende a adelantarse a las áreas de crecimiento de la economía, y los recursos de ayuda pueden reducir la urgencia de que los gobiernos fomenten un clima de inversión para movilizar los recursos nacionales. "Además, los gobiernos, al encontrar

⁴² K. B. Griffin y J. L. Enos, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences", *Economic Development and Cultural Change* 18 (abril de 1970), pp. 317 y ss.

⁴³ *Ibidem*, p. 326.

abundantes recursos en el extranjero, amplían también su consumo y se abstienen de subir los impuestos. En otras palabras, la ayuda se convierte con frecuencia en un sustituto de las reformas fiscales."⁴⁴

Pero el principal efecto adverso de la ayuda extranjera es menos directo. Una precondition diplomática típica para la ayuda de EE.UU. o del Banco Mundial es que no se tomen medidas para proteger la economía del cliente o desafiar los intereses creados, especialmente los de los propietarios de tierras o los inversores extranjeros. "Quizá la razón más importante por la que la ayuda exterior obstaculiza con frecuencia el crecimiento es que impide

. . cambios institucionales. En parte porque el país prestamista puede no aceptar la conveniencia de tales cambios, en parte porque la ayuda permite al país prestatario posponerlos, reformas como los cambios en los modelos de tenencia de la tierra no se llevan a cabo. La ayuda exterior tiende a reforzar el statu quo; permite a los que están en el poder eludir y evitar las reformas fundamentales; hace poco más que poner parches en el deteriorado edificio social".⁴⁵ Las cuestiones sobre la eficacia de las estrategias de desarrollo económico en el extranjero del Departamento de Estado y el Banco Mundial se resuelven, por tanto, en última instancia en cuestiones políticas, sobre todo en lo que se refiere al efecto retardatario de los programas de préstamos sobre las reformas institucionales positivas en los países deudores con déficit alimentario.

Aunque muchos de estos países fueron exportadores netos de alimentos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, gracias a los singulares factores bélicos, sus excedentes alimentarios han disminuido constantemente desde entonces. En muchos casos han pasado a ser deficitarios. La disminución de la producción alimentaria per cápita ha suscitado dos respuestas: una radical y otra maltusiana. El Banco Mundial y Estados Unidos han optado por el maltusianismo como alternativa al radicalismo.

211

Para muchos planificadores del desarrollo, la solución a la disminución de la autosuficiencia agrícola no reside en hacer más hincapié en la minería, el petróleo o las manufacturas industriales con las que obtener los fondos necesarios para comprar más alimentos importados. El camino indicado radica más bien en una transformación estructural de la agricultura, mediante

⁴⁴ *Ibídem*, p. 321.

⁴⁵ *Ibídem*, p. 325.

métodos similares a los empleados con éxito en Estados Unidos durante los últimos setenta años, a saber, servicios de extensión educativa para promover una tecnología agrícola en evolución; bancos de crédito rural y programas de apoyo a los precios para financiarla; servicios de transporte y distribución de cultivos subvencionados o al menos regulados; y un patrocinio general de las explotaciones agrícolas gestionadas por sus propietarios. En la mayoría de los países empobrecidos, estas pautas no son posibles con las actuales pautas de explotación de la tenencia de la tierra y las instituciones fiscales conexas. El camino hacia la transformación económica del campo es, pues, político y social. En muchos casos se trata de un problema de evolución social y política, ya que sólo eliminando los impedimentos institucionales a una agricultura modernizada pueden estos países esperar alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

Para los estrategas del Departamento de Estado de Estados Unidos, el Banco Mundial, los planificadores de la Fundación Ford y una proporción cada vez mayor de la comunidad académica estadounidense, el fracaso de los países empobrecidos a la hora de ampliar su agricultura para satisfacer las necesidades de las crecientes poblaciones presagia una creciente presión revolucionaria para la transformación social, con todos los peligros de aislamiento económico que conlleva. Esta escuela de pensamiento no analiza directamente la causa de la disminución de la autosuficiencia en la producción de alimentos. Lo acepta de alguna manera como un hecho en el ser, efectivamente como resultado de la ley natural. Así pues, parece que la culpa es de la naturaleza o de la tecnología, no de las instituciones políticas del hombre. La respuesta es una represión política de la izquierda y de los defensores de la reforma agraria en general, no un cambio para ayudar a modernizar los sectores agrícolas atrasados y las políticas fiscales y económicas conexas disfuncionales.

Suponiendo que persistan las tendencias existentes en la productividad agrícola de los países en desarrollo, el efecto político debe ser, en efecto, la revolución en algún momento. "Como Secretario de Defensa", recordó McNamara en su discurso de septiembre de 1968, "he observado, y hablado públicamente, de la conexión entre la pobreza mundial y las relaciones inestables entre las naciones". Sin embargo, en lugar de abogar por una transformación de las instituciones responsables de esta pobreza, aconsejó que se redujera el crecimiento de la población en los países con retraso agrícola para sostener las mismas instituciones cuyas deficiencias acababa de

denunciar.

Para estar al frente de la principal agencia de préstamos para el desarrollo del mundo, McNamara ha guardado un extraño silencio sobre todos los aspectos de la transformación socioeconómica, salvo los relacionados con el control de la natalidad y la revolución tecnológica. No ha hecho ninguna observación importante sobre los sistemas arcaicos de tenencia de la tierra en los países atrasados, los créditos agrícolas, las pautas de distribución de las cosechas, la inadecuación estructural de los sistemas educativos y fiscales existentes u otros impedimentos socioeconómicos a la evolución agrícola. Al insistir en el control de la población como el único ámbito en el que el Banco debe ejercer presión para el cambio social en los países deudores empobrecidos, McNamara ha impedido que el Banco Mundial se implique en la modernización agrícola de estas economías. El problema alimentario, que es esencialmente un problema de atraso socio-institucional, ha pasado a interpretarse como un problema de población, y el control de la natalidad y la tecnología agroindustrial que desplaza mano de obra se proponen como paliativos en lugar de como partes complementarias de una estrategia más amplia para transformar los sistemas económicos y sociales de los países atrasados desde el punto de vista agrícola.

212

El efecto de este maltusianismo ha sido impedir que el Banco Mundial y el programa de ayuda exterior de Estados Unidos desempeñen ningún papel en la aplicación de nuevas políticas para corregir el retraso económico. El defecto de las teorías aplicadas del Banco radica en la suposición de que los insumos tecnológicos y financieros bastan por sí mismos para fomentar el crecimiento, incluso en ausencia de un entorno institucional en el que dichos insumos puedan utilizarse de forma productiva. Durante más de treinta años, el Banco ha estado atrapado en la visión de que el efecto de la pobreza — una alta tasa de crecimiento de la población que exacerba la pobreza — puede ser atacado sin atacar sus causas en forma de atraso social y limitaciones institucionales en la capacidad de desarrollar el suelo. Las propuestas de ayuda se plantean como alternativas a la modernización social y económica, no como medios para alcanzar este fin.

El ex Secretario de Defensa podría haber sugerido, por ejemplo, que las reformas sociales deberían ser fomentadas por una nueva autoridad crediticia creada con ese fin específico, tal vez por un Banco Mundial transformado radicalmente. Podría haber teorizado que la tendencia de la tasa de crecimiento de la población a disminuir constantemente con el aumento de la

renta per cápita en los países desarrollados se repetiría en los países en desarrollo si los cambios institucionales en ellos permitieran el mismo aumento de la renta per cápita entre sus pueblos.

No lo hizo. En su lugar, optó por la vía maltusiana de abogar por que la población se ajustara a los recursos alimentarios existentes, no por que los recursos alimentarios se ampliaran para satisfacer las necesidades de las poblaciones existentes o en crecimiento. No es necesario entrar en la disputa sobre si la planificación familiar, el control de la natalidad por medios mecánicos o químicos u otros aspectos de la cuestión del control de la natalidad representan una forma de genocidio. Sin embargo, aquí hay cuestiones morales que el Banco Mundial ha dejado de lado. Lo que es significativo es que existe una diferencia esencial entre el control de la natalidad empleado como una cuestión de conciencia o elección personal, y el control de la natalidad como una política nacional e internacional de los gobiernos impuesta a los pueblos con fines político-estratégicos. Cualesquiera que sean los méritos del control de la natalidad como una cuestión de elección personal, se degradan tan pronto como el control de la natalidad se convierte en un dispositivo político para evitar cambios sociales necesarios de carácter básico. La defensa del control de la natalidad, por parte del Banco Mundial en sus exigencias a sus naciones clientes, tiene principalmente el propósito antisocial de disuadir el cambio político.

213

Por ejemplo, el Banco Mundial es esencialmente un instrumento estadounidense, y Estados Unidos es una nación excedentaria en alimentos que se ve amenazada por la pérdida de mercados exteriores para sus productos agrícolas a medida que avanza la modernización de la agricultura europea. La financiación por el Banco Mundial de las reformas institucionales en los países en desarrollo que les conducirían a la autosuficiencia alimentaria iría en contra de los intereses estadounidenses. Los excedentes agrícolas estadounidenses se harían inmanejables a medida que disminuyera el mercado exterior para los productos agrícolas estadounidenses. De ahí que el Banco Mundial prefiera la perpetuación de la pobreza mundial al desarrollo de una capacidad exterior adecuada para alimentar a los pueblos de los países en desarrollo.

Hay un punto aún más sutil a tener en cuenta. Los recursos minerales representan activos decrecientes. A los pueblos en vías de desarrollo les interesa conservar estos activos para su propio uso final en las industrias manufactureras, ya que éstas se desarrollan dentro de las fronteras de naciones ricas en materias primas pero atrasadas en su desarrollo general. A

corto plazo, este uso interno de los recursos minerales no es posible debido a la insuficiencia de capital industrial y de mercados de consumo. A largo plazo, estos países se verán desprovistos de recursos a medida que los programas del Banco Mundial aceleren la explotación de sus yacimientos minerales para otras naciones.

Así pues, la perspectiva a largo plazo es que estos países no puedan obtener divisas por exportación suficientes para financiar las importaciones de alimentos que necesitan. El Banco Mundial lo ha previsto. Sus propuestas para limitar la población en estos países es un intento a sangre fría de extorsionarles sus recursos minerales, sin asumir la responsabilidad del sustento de estos pueblos una vez que el Occidente industrializado les haya despojado de sus depósitos de combustible y minerales.

Consideremos la alternativa de que los préstamos y la asistencia técnica del Banco Mundial fomenten la autosuficiencia agrícola entre estos pueblos. Supongamos que se consigue un éxito sustancial en este empeño en, digamos, una década. A partir de entonces, la exportación de combustibles y minerales pasaría a ser una elección de estos pueblos, no una necesidad. Esta exportación podría continuar en los niveles actuales, aumentar o disminuir. La decisión de conservar o disipar los recursos agotables sería autónoma, una cuestión de elección de estos pueblos y sus gobiernos, no algo impuesto desde el exterior. La decisión sobre los niveles deseables de población también sería una cuestión local, no algo exigido entre los términos en los que se obtienen los recursos de capital de proveedores extranjeros. Los pueblos ahora dependientes escaparían de esa trampa. Esto no es lo que pretenden ni desean ni el Banco Mundial ni el gobierno de Estados Unidos y sus regímenes clientes.

214

No es más que una aparente paradoja que el Banco Mundial fomente simultáneamente el desarrollo de los recursos en los países empobrecidos al tiempo que exige la reducción de la tasa de crecimiento de su población. Lo que parece planear Occidente es una reducción de la tasa de crecimiento demográfico en estos países suficiente para permitir la disipación continuada de sus recursos irremplazables, a la vez que se pospone indefinidamente su total inmisericordia. Según el Banco Mundial, la población ideal a largo plazo de estos países es el número de personas que puede mantenerse con su agricultura doméstica por encima del nivel básico de pobreza, una vez que Occidente se haya llevado los últimos minerales recuperables. La población ideal a corto plazo es el número necesario para que funcionen las empresas

cuyo objetivo es precisamente agotar los recursos de estos países y, mientras tanto, pueden mantenerse con alimentos importados pagados con los minerales irremediabilmente perdidos por la exportación.

La cuestión, por tanto, no está entre un mayor ritmo de crecimiento de la población que de los recursos. Se trata de que las poblaciones de los países empobrecidos y políticamente atrasados superan hoy, cualquiera que sea el ritmo de desarrollo de sus recursos minerales, el número de personas que eventualmente podrán alimentarse una vez agotados estos minerales. La lógica de la situación, dictada por la insensibilidad de Occidente, es que la población de estos países debe disminuir en simetría con el próximo agotamiento —por gradual que sea— de sus minerales.

Si los Estados Unidos y el Banco Mundial han sido llevados a este objetivo por su intención de preservar las obsoletas y opresivas instituciones militaristas de clase en las naciones en desarrollo, o si han sido llevados a la preservación de estas instituciones para que los recursos minerales de estos países puedan seguir siendo despojados de ellos, puede ser una cuestión para la conjetura. Pero los hechos permanecen, cualesquiera que sean los motivos dominantes en juego. La excesiva industrialización de Estados Unidos, unida a un despilfarro cada vez mayor de recursos en armamento y en lujos personales que son esencialmente triviales en términos de bienestar humano, hace esencial la explotación estadounidense de los países en desarrollo, de sus recursos y de sus pueblos. Estados Unidos es deficitario en materias primas, pero no está dispuesto a limitar en consecuencia su expansión industrial. Tiene superávit en la cuenta de productos agrícolas, pero no está dispuesto a limitar su agricultura en consecuencia. Por lo tanto, los pueblos de los países en desarrollo deben convertirse en el instrumento a través del cual se perpetúe el proceso económico estadounidense, que de otro modo sería insostenible.

215

Los argumentos habituales a favor y en contra del control de la natalidad en estos países no tienen en cuenta la realidad de la situación. La reducción del crecimiento demográfico puede resultar deseable, pero no por las razones que el Banco Mundial y Estados Unidos esgrimen ante los países empobrecidos. Un desarrollo económico equilibrado, con un amplio sustento de una agricultura próspera, es el requisito previo no sólo para la evolución saludable de estos países, sino también para postular qué tamaño de población es deseable para ellos. Conviene repetir que, más allá de cierto punto por encima del nivel de pobreza, las tasas de crecimiento demográfico tienden a disminuir a medida que aumenta la renta real per cápita. Suponer

que esto es algo propio de los pueblos occidentales es absurdo. El argumento antimalthusiano — que más allá de un punto los recursos tienden a aumentar más rápidamente que la población — es la experiencia universal de todos los países desarrollados. La doctrina de Malthus sólo es válida en condiciones en las que los recursos alimentarios per cápita son tan bajos que no dejan excedente de energía humana para dedicarla a actividades que vayan más allá de la mera recolección y cultivo de cosechas. La defensa maltusiana por parte del Banco Mundial es, por tanto, un pronunciamiento de que el Banco pretende dejar las economías de los países empobrecidos en la condición eventual de un excedente cero de energía humana.

La adhesión a las doctrinas maltusianas, primero en los programas de ayuda exterior de Estados Unidos y poco después en el Banco Mundial, no es sorprendente. Está en consonancia con el propósito evolutivo de los programas de ayuda centrados en Estados Unidos. El motivo para instar e incluso exigir el control de la población como remedio para la desnutrición de los ciudadanos medios en países políticamente atrasados se basa en los mismos argumentos que los de Malthus durante los debates sobre la Ley de Pobres en Inglaterra: el retraso social deliberado de la mayoría para servir a los intereses creados de unos pocos. En el caso actual, los pocos tienden a ser extranjeros e intereses comerciales y financieros extranjeros, incluidas las propias necesidades de importación de minerales y exportación de alimentos de la economía estadounidense. Las poblaciones extranjeras deben suministrar materias primas e intercambiarlas por exportaciones de alimentos estadounidenses, no cultivar sus propios alimentos y consumir ellas mismas sus combustibles y minerales o trabajarlos en productos manufacturados para competir con los productores estadounidenses.

Más allá de este estrecho interés económico está el espectro más antiguo de que un gran aumento de la población mundial puede poner en cuestión el equilibrio del poder militar y político internacional. Hace siglos, las teorías mercantilistas consideraban el crecimiento de la población en gran medida como una aportación militar. Hoy se mantiene una visión similar. "Nada es más amenazador para la seguridad mundial", declaró el Secretario del Tesoro Henry Morgenthau ante el Senado en sus audiencias de 1945 sobre el Banco Mundial, "que tener a los países menos desarrollados, que comprenden más de la mitad de la población del mundo, enfrentados en una batalla económica contra las naciones menos pobladas pero industrialmente más avanzadas de

Occidente".⁴⁶ Así pues, era históricamente lógico que el Secretario de Defensa Robert McNamara se convirtiera en presidente del Banco Mundial al dejar su cargo como arquitecto de la guerra de Estados Unidos en el Sudeste Asiático.

216

José de Castro, sociólogo brasileño, demógrafo y ex presidente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), publicó unas declaraciones en SLASC, el órgano mensual de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Cristianos, en las que elogiaba la encíclica *Vida Humana* como la más progresista que la Iglesia había publicado hasta ahora: "Estados Unidos impone el control de la natalidad, no para ayudar a los países pobres —ya nadie cree en sus 'desinteresados' programas de ayuda-, sino porque ésa es su política estratégica de defensa. Debemos darnos cuenta de que la píldora es la mejor garantía de Norteamérica para seguir siendo una minoría dominante... Si alguna vez el Tercer Mundo alcanza un desarrollo normal, el 'Imperio Romano' de Washington desaparecerá".⁴⁷

Esta interpretación plantea un problema de moralidad política a los liberales de las naciones desarrolladas. Preocupados de verdad por la pobreza en su propio país y en otros, se han apoderado de la regulación del tamaño de la población como solución inmediata y automática a la prevalencia de la malnutrición. No perciben que entre las muchas explotaciones de este mundo imperfecto está la explotación de su propia moralidad, la que en su fibra les obliga a seguir el camino del liberalismo. El tipo fácil de liberalismo, con su esperanza de soluciones tecnocráticas listas para usar a los problemas sociales, les ha llevado a apoyar la principal forma de impedir la evolución de las instituciones liberales entre los pueblos atrasados. Su apoyo a unos niveles de vida más elevados para todos se ha convertido en un apoyo de *facto* a los regímenes opresivos y militaristas de los países atrasados. De hecho, ese se ha convertido en el propósito del maltusianismo promovido por el Banco Mundial y el gobierno de Estados Unidos. Los liberales estadounidenses han sido sus aliados involuntarios y, por tanto, los aliados de los regímenes más reaccionarios del mundo.

⁴⁶ *Audiencias del Senado*, p. 11.

⁴⁷ Citado en Culhane, "Prefieren decidir por sí mismos".

8. El imperialismo de la ayuda exterior estadounidense

Que se salven sus vidas, no sea que la ira del Señor se encienda contra nosotros... Pero que vivan de modo que sirvan a toda la multitud para cortar leña y sacar agua.

Josué 9:20-1

La mayoría de los estadounidenses siguen creyendo que los programas de ayuda exterior de su país suministran a los países más pobres los recursos necesarios como regalos directos, o en condiciones de crédito fácil a precios muy bajos. Incluso aquellos que son conscientes de la relación entre la ayuda alimentaria y los excedentes agrícolas estadounidenses no reconocen en general las formas en que Estados Unidos ha utilizado la ayuda alimentaria como palanca para disuadir a los gobiernos extranjeros de lograr la autosuficiencia alimentaria para alimentar a sus poblaciones. Sin embargo, lo que comenzó como un sistema de subvenciones y préstamos benévolos a las economías subdesarrolladas, con un coste real pero moderado para los amplios recursos de Estados Unidos, se ha convertido en una estrategia de clientelismo y dependencia internacional basada en el control político y militar de Estados Unidos sobre los receptores de la ayuda. No sólo el efecto incidental de la ayuda estadounidense sino su propósito declarado ha sido restringir en lugar de ampliar la capacidad de evolución de los países dependientes de la ayuda hacia una mayor autosuficiencia.

Desde la década de 1960, uno de los principales objetivos de la ayuda exterior ha sido ayudar a la balanza de pagos estadounidense, no a la de los receptores de la ayuda. En una parodia de la terminología económica, cualquier préstamo concedido por Estados Unidos o por gobiernos extranjeros se clasifica como "ayuda" *ipso facto*, incluso cuando el efecto en la balanza de pagos es de los receptores de la ayuda a los donantes. Reflejo del interés propio que caracteriza

En general, los pagos efectuados por el gobierno a los agricultores para producir cultivos que no pueden consumirse en el país o venderse en el extranjero en condiciones comerciales adoptan la apariencia de ayuda exterior. Así, en el curioso sistema de cuentas de EE.UU., los costes internos de la

compra de cosechas por parte del gobierno — desembolsos destinados desde la Ley de Ajuste Agrícola de 1933 a sostener los precios por encima de sus niveles de libre mercado — se transforman en componentes del coste de la ayuda exterior.

"Es fácil", escribió un economista agrícola, "racionalizar nuestros excedentes agrícolas y convertirlos en activos internacionales. Pero al hacerlo, sólo nos engañamos a nosotros mismos. Podemos seguir haciendo de ellos una virtud, pero las personas reflexivas y los líderes informados en el extranjero no se dejan engañar por lo que decimos; ven claramente que hemos estado haciendo que nuestra política económica exterior se adapte a nuestra conveniencia interna."¹ Sin duda, los congresistas y los diplomáticos de la ayuda son mucho más conscientes que el público de las muchas formas en que los préstamos de Estados Unidos y del Banco Mundial se conceden a los países de renta baja en condiciones cuyos efectos agregados resultan a menudo más onerosos que los préstamos comerciales.

218

Con el paso de los años, estos préstamos se convierten en requisitos de pago de principal e intereses tan elevados que impiden a los receptores de la ayuda acumular las divisas que necesitan para financiar el desarrollo autónomo de sus economías. Además, las condiciones en las que se adelanta la ayuda suelen implicar a las naciones receptoras en costosos programas militares que no pueden sufragarse con recursos nacionales sin la imposición de regímenes militares represivos. Los pueblos empobrecidos pero pacíficos se han transformado en pueblos aún más empobrecidos pero belicosos, cuyos gastos militares les roban los recursos necesarios para su crecimiento económico y para la evolución democrática de sus formas políticas.

El enfoque estadounidense de la ayuda exterior se valoró en términos de *realpolitik* ya en 1957, en el informe del Senado sobre el concepto, los objetivos y la evaluación de la ayuda exterior:

El subcomité ha realizado su estudio partiendo de la premisa de que la única prueba de la asistencia técnica es el interés nacional de Estados Unidos. La asistencia técnica no es algo que deba hacerse, como empresa gubernamental, por su propio bien o por el bien de otros. El

¹ T. W. Schultz, "Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries", *Journal of Farm Economics* 42 (diciembre de 1960), p. 1026. Reimpreso en Gustav Ranis (ed.), *The United States and the Developing Economies* (Nueva York: 1964).

Gobierno de los Estados Unidos no es una institución caritativa, ni una salida adecuada para el espíritu caritativo del pueblo estadounidense. Ese espíritu encuentra su instrumento adecuado en las numerosas instituciones filantrópicas y religiosas privadas que han hecho tanto bien en el extranjero.

La asistencia técnica es sólo uno de los numerosos instrumentos de que dispone Estados Unidos para llevar a cabo su política exterior y promover sus intereses nacionales en el exterior. Además de la asistencia técnica, estos instrumentos de política exterior incluyen la ayuda económica, la asistencia militar, los tratados de seguridad, los tratados fiscales y comerciales, los programas de información en el extranjero; la participación en las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, el programa de intercambio de personas, las políticas arancelarias y comerciales, las políticas de eliminación de excedentes de productos agrícolas y los procesos tradicionales de representación diplomática.

Ninguna de estas herramientas tiene un mérito inherente particular; cualquiera de ellas puede ser útil en una situación determinada... La medida adecuada del coste de un programa... es la relación entre el coste y los beneficios. Los asuntos internacionales se componen de demasiados elementos intangibles como para que pueda calcularse una relación matemática entre costes y beneficios, como en el caso de una presa polivalente en Estados Unidos. Pero el mismo concepto general es aplicable: el coste de cualquier actividad exterior de Estados Unidos sólo adquiere importancia cuando se relaciona con los beneficios que Estados Unidos recibe de esa actividad.²

219

El sistema de ayuda exterior, que no estaba previsto en un principio y que sin duda repugnaba a aquellos hombres que en un principio consideraban que el papel de Estados Unidos frente a las naciones con retraso agrícola era munífico (aunque basado en posibles beneficios mutuos), se aplica ahora con crueldad, frialdad y con la intención deliberada de ampliar la influencia militar y política de Estados Unidos. La benevolencia ha degenerado en hostilidad hacia los legítimos deseos de los pueblos más pobres de desarrollarse

² Senado de los Estados Unidos, *Technical Assistance: Final Report of the Committee on Foreign Relations* (Informe nº 139, 12 de marzo de 1957); 87th Cong., 1st Sess. pp. 18 y ss. (denominado en todas las notas de capítulo posteriores *Asistencia técnica, Informe de 1957*).

económica y socialmente de forma independiente y según sus propias normas, una hostilidad que ahora se pide a todo el mundo que comparta. Para empeorar las cosas, ahora se pide a otras naciones desarrolladas que asuman parte del coste de este impulso estadounidense hacia la hegemonía.

Cualquier préstamo a un país extranjero se registra nominalmente como "ayuda" si se realiza en el contexto de un programa gubernamental o es aprobado por alguna agencia gubernamental. Esto produce el resultado aparentemente extraño de que si un banco comercial u otro prestamista privado financia exportaciones de EE.UU. a Europa o América Latina, el préstamo se registra como inversión privada, pero si el gobierno de EE.UU. proporciona la financiación, o una garantía de crédito a un préstamo privado a través del Banco de Exportación e Importación (Eximbank) o la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), o si el gobierno simplemente proporciona sus oficinas en la transacción, se registra como ayuda exterior. Los préstamos y subvenciones asociados a la guerra del Sudeste Asiático también se trataron como ayuda exterior. Estados Unidos no está solo en esta distorsión eufemística. Los informes estadísticos de Alemania, Francia y casi todas las naciones desarrolladas tratan como "ayuda" prácticamente todos sus préstamos comerciales y la financiación de exportaciones a países en desarrollo, siempre que estos préstamos y créditos a la exportación puedan encajarse de algún modo en el contexto de algún programa gubernamental. Al parecer, el criterio para determinar lo que constituye ayuda es si está patrocinada por los gobiernos de los países desarrollados, sin tener en cuenta quién paga realmente.

las facturas o las condiciones en que se pagan.

Por ello, cabe preguntarse qué ha llegado a significar el término "ayuda". Etimológicamente, ayuda en su sentido moderno significa ayudar, asistir, prestar apoyo o socorro. Pero en el derecho feudal significaba el pago habitual que un vasallo o arrendatario hacía a su señor. Hay una cierta ironía en esto, porque lo que principalmente ha sido ayudado por los programas de ayuda de Estados Unidos es la balanza de pagos de Estados Unidos, la industria y el comercio de Estados Unidos y los objetivos estratégicos de Estados Unidos a largo plazo. Con el tiempo, el flujo neto de divisas no es de Estados Unidos a los países prestatarios de ayuda, como implica la connotación moderna del término "ayuda", sino de los prestatarios a Estados Unidos, como en la connotación feudal. La llamada ayuda exterior es, de hecho, feudataria. La ayuda ha impuesto el vasallaje a los países en desarrollo en forma de servicios

contractuales de la deuda que representan hipotecas sobre su futuro poder adquisitivo de la balanza de pagos, así como pesados costes de oportunidad por renunciar a acciones diseñadas para guiar sus economías hacia un crecimiento autosostenido según sus deseos independientes.

220

En 1970, el Informe Peterson reconocía que las operaciones del Eximbank "están diseñadas para promover las exportaciones estadounidenses y sólo contribuyen incidentalmente al desarrollo internacional...".³ El Eximbank, creado en 1934 para proporcionar financiación pública a las exportaciones estadounidenses a países que no cumplían los requisitos para obtener crédito privado, ha proporcionado a los exportadores estadounidenses una ventaja competitiva sustancial en las condiciones en las que se financian sus mercancías en relación con las de otros países. Los datos disponibles indican que el crédito a la exportación, y no los precios relativos, ha sido el principal factor subyacente a la supremacía comercial de Estados Unidos en muchas líneas de productos básicos, ya que las diferencias de precios no pueden explicar por sí solas la evolución de las exportaciones estadounidenses a lo largo del tiempo. Sin embargo, la promoción de las exportaciones de los países desarrollados a los subdesarrollados a precios a menudo superiores a los que prevalecen en los mercados mundiales difícilmente puede considerarse ayuda. El Informe Radcliffe británico citaba la estrategia explícita del Eximbank, según la cual, aunque sus préstamos "suelen estar definidos por los países a los que se dirigen las exportaciones financiadas, los beneficiarios directos e inmediatos de estos créditos son la mano de obra y la industria de Estados Unidos...". Las exportaciones de Estados Unidos, no los dólares del Banco van al extranjero".⁴

En el proceso, los productores de los países menos desarrollados pueden verse frustrados. Esto es particularmente cierto en el caso de la ayuda alimentaria que los países atrasados en materia agrícola han recibido a través de la Ley Pública 480, y que a menudo ha servido para aplazar reformas agrarias urgentes. Si estos países hubieran optado por no aceptar estos préstamos de ayuda, no es en absoluto improbable que su crecimiento económico y su autosuficiencia hubieran sido mayores. Su evolución en la

³ *U.S. Foreign Assistance in the 1970s: A New Approach* (Washington, D.C.: 4 de marzo, 1970), p. 16. Denominado *Informe Peterson* en todos los capítulos posteriores.

⁴ Citado en *The Report of the Committee on the Working of the Monetary System, Principal Memoranda of Evidence* (Londres: 1960) 11, p. 105.

posguerra habría estado más orientada hacia el interior y habría exigido necesariamente una evolución socioeconómica mucho más rápida de la que ha tenido lugar. Pero, tal y como se han desarrollado los acontecimientos, la ayuda tecnológica ha contribuido a desplazar a los campesinos rurales y a arrojarlos a los suburbios urbanos. Las economías deficitarias en alimentos se han vuelto cada vez más inestables y, en muchos casos, también cada vez más militaristas, sobre todo en los países de defensa avanzada fronterizos con la Unión Soviética y China.

Así pues, la estrategia de ayuda estadounidense se ha diseñado para promover la política exterior de Estados Unidos, coincidiera o no con las necesidades reales de los países prestatarios. A grandes rasgos, la ayuda exterior estadounidense ha proporcionado recursos a corto plazo a los receptores a cambio de beneficios estratégicos, militares y económicos a largo plazo para el donante. Se ha creado una economía internacional abierta, basada en una alianza militar y paramilitar cuya rentabilidad, ponderada por los estrategias estadounidenses, ha superado en valor a los bienes y servicios que el gobierno de Estados Unidos ha prestado, y en mucha menor medida donado, a otros gobiernos nacionales.

221

La política de ayuda estadounidense durante la posguerra revela un constante endurecimiento del control político, militar y económico sobre los préstamos intergubernamentales, subordinando cada vez más los aspectos asistenciales a la estrategia militar de Estados Unidos. En los años inmediatos a la posguerra, por ejemplo, el éxito de la puesta en marcha del Banco Mundial, el FMI, el GATT y otras organizaciones internacionales requería la pertenencia de Gran Bretaña y su adhesión. En una serie de negociaciones bilaterales, los diplomáticos estadounidenses se ganaron primero la conformidad británica en una estrategia mundial de libre comercio, y luego se movieron con éxito en un bloque angloamericano unido para negociar con la Europa continental. Tras conseguir la conformidad europea mediante la ayuda del Plan Marshall y los recursos militares de la OTAN, Estados Unidos se convirtió en el iniciador de un amplio movimiento de explotación de las naciones industrializadas contra los países menos desarrollados, obligándoles a orientar sus economías hacia las necesidades comerciales, de materias primas y estratégicas de las naciones desarrolladas.

Esta estrategia minimizó cualquier posible oposición organizada de los países en desarrollo contra la tendencia de las políticas estadounidenses. Nación contra nación, región contra región. Hoy en día, los países individuales

sólo pueden retirarse de esta "aldea mundial" a costa de convertirse en exiliados: Cuba con Castro, Indonesia con Sukarno, Egipto con su presa de Asuán y los efímeros regímenes revolucionarios de Brasil y Ghana.

La militarización de la ayuda exterior estadounidense

En 1969, la ayuda militar ("ayuda a la seguridad") representaba el 52% de la ayuda estadounidense. Difícilmente puede decirse que esto haya fomentado la evolución económica y social de los países receptores, sino que les ha impuesto unos gastos generales militares socialmente destructivos. Como observaba el Informe Peterson "De las asignaciones para programas económicos en virtud de la Ley de Ayuda Exterior, el 26 por ciento se destinó en realidad a fines de seguridad", lo que elevó la parte militar de la ayuda exterior estadounidense al 63 por ciento.⁵ El 5 de enero de 1971, *The New York Times* informó: "La Oficina General de Contabilidad dijo hoy a un subcomité del Congreso que el programa Alimentos para la Paz ha permitido a países extranjeros comprar casi 700 millones de dólares en equipo militar en los últimos cinco años. El senador William Proxmire, presidente... dijo que el uso de fondos de Alimentos para la Paz para comprar armas olía a una 'operación orwelliana', un ejemplo de 'doblepensar' en el que 'Alimentos para la Paz se ha convertido en Alimentos para la Guerra'".⁶

Dos días más tarde, *The New York Times* informaba de que "La ayuda militar exterior de EE.UU. para 1970 es 8 veces superior a la cifra del presupuesto". Citaba al Subsecretario Adjunto de Defensa para Seguridad Internacional, Armistead I. Selden, Jr, declarando que los programas de ayuda de EE.UU. proporcionaron "un total de 4.896 millones de dólares para ayuda militar en el último año fiscal". En este total se incluían 2.400 millones de dólares en donaciones, principalmente para naciones del sudeste asiático, 518 millones de dólares en ayuda de apoyo, 108 millones de dólares mediante el uso de monedas locales obtenidas a través del programa de alimentos por la paz, 1.400 millones de dólares en ventas militares y 224 millones de dólares en transferencia de excedentes de equipo militar." Esta cifra no incluía "las cantidades de excedentes de equipo entregadas a Vietnam del Sur o las instalaciones entregadas a Vietnam del Sur o Tailandia... debido a las

⁵ *Informe Peterson*, p. 5.

⁶ "Congressmen Told of \$693-Million Arms Sales under Food for Peace Program," *The New York Times*, 5 de enero de 1971.

'condiciones de tiempo de guerra', estas cifras no estaban disponibles".

Los receptores de esta ayuda militar se dividían en dos categorías: los países de defensa avanzada fronterizos con el bloque comunista y los países menos estratégicamente situados, dentro de los cuales o en cuyas fronteras Estados Unidos consideraba menos peligrosa la amenaza de la presencia militar comunista. En los países de defensa avanzada, lo más importante era mantener el *statu quo ante*, fueran cuales fueran sus implicaciones para el crecimiento económico a largo plazo. La hipótesis era que cualquier alteración de este statu quo podría beneficiar a los comunistas simplemente introduciendo un nuevo elemento de riesgo.⁷

La ayuda estadounidense a este anillo militar se diseñó para minimizar el riesgo de lo desconocido apoyando a los gobiernos y sistemas sociales existentes, directamente a través de transferencias de armas y personal militar, e indirectamente a través de ayuda económica para mitigar el descontento que, de no ser controlado, podría impulsar a estas naciones a salir de la órbita estadounidense. Esto explica el apoyo estadounidense a la dictadura griega, a la India y Pakistán, cada uno con ambiciones militares y medio hambrientos, y a los países del sudeste asiático, cuyo potencial de desarrollo a corto plazo era claramente incapaz de justificar las masivas infusiones de recursos que inyectaba Estados Unidos.

Cuatro naciones de defensa avanzada recibieron el 70% de toda la ayuda de apoyo militar estadounidense en 1968: Corea, Taiwán, Grecia y Turquía. En vista del trato dado por los coroneles griegos a la democracia de su país, la justificación oficial de esta ayuda militar a estos países parece un tanto irónica. "Cada uno de ellos está expuesto y amenazado por el considerable poder militar de un vecino comunista cercano cuya beligerancia puede aumentar esa amenaza con poco o ningún aviso, como ha sido el caso de Corea del Norte. Los más de 1,8 millones de hombres en las fuerzas armadas de estos cuatro países contribuyen de forma vital a la postura militar de la que depende en parte la estrategia de avance de Estados Unidos para la defensa del mundo libre."⁸ Ni Corea del Sur bajo Park ni Taiwán bajo Chiang Kai-shek fueron modelos de democracia moderna.

⁷ Para una elaboración de esta estrategia, véase Lincoln Bloomfield y Amelia C. Leiss, *Controlling Small Wars: A strategy for the 1970's* (Nueva York: 1969).

⁸ *El Programa de Ayuda Exterior: Annual Report to the Congress for Fiscal Year 1969*, p. 44. Denominado en todas las notas de capítulo subsiguientes *AID Annual Report*, 1969.

En conjunto, toda la ayuda exterior estadounidense tiene, en última instancia, una finalidad militar o paramilitar, incluso su ayuda aparentemente económica. Está diseñada principalmente para permitir a los países extranjeros apoyar una superestructura militar capaz de ahorrar a Estados Unidos la necesidad de desplegar sus propias fuerzas armadas en esos países. En palabras del Informe Korry de marzo de 1970: "La magnitud del esfuerzo de ayuda estadounidense se justificó en gran medida por motivos de interés nacional, determinándose el nivel anual menos por objetivos abstractos de desarrollo que por el nivel de recursos adicionales considerados necesarios para apoyar un establecimiento militar adecuado para asegurar la independencia nacional bajo el paraguas nuclear estadounidense."⁹ También se promueven las operaciones policiales dentro de los países subdesarrollados, para contener movimientos revolucionarios incipientes que puedan amenazar el statu quo. El objetivo es que los clientes de la ayuda crezcan o sigan siendo capaces de comprar exportaciones estadounidenses en condiciones comerciales de acuerdo con algún factor de crecimiento a lo largo del tiempo, cuando la compra de importaciones siga siendo posible después de cubrir los costes de la balanza de pagos de sus presupuestos militares. Este deseado beneficio comercial no es más que un residuo esperado, secundario a los objetivos estratégicos militares de Estados Unidos. La fuerza militar extranjera se ha fomentado en la medida en que es, o se convierte, en un componente de los objetivos militares estadounidenses y está sujeta al control de Estados Unidos. Sin embargo, se han desalentado las tendencias hacia el desarrollo de fuerzas militares independientes capaces de iniciar acciones que podrían no servir a los fines de la política estadounidense. A Yugoslavia se le negó durante un tiempo la ayuda económica estadounidense cuando se embarcó en una política de construcción de su propio ejército del aire. La amenaza de retirar la ayuda militar y otras ayudas relacionadas es una de las principales tácticas de Estados Unidos. Se ha convertido en una herramienta de negociación especialmente persuasiva en manos de los planificadores militares estadounidenses, ya que los sistemas de armamento actuales han pasado a depender de Estados Unidos para obtener repuestos y piezas de recambio, así como armas más eficaces a medida que evoluciona la tecnología militar estadounidense.

Según el Informe Peterson, la promoción de las exportaciones representó

⁹ Citado en *The New York Times*, 8 de marzo de 1970.

el 42% de la ayuda estadounidense en el año fiscal 1969, quedando sólo el 6% para ayuda social y de emergencia. Aquí, de nuevo, los estrategas estadounidenses dividieron a los clientes en dos categorías: países desarrollados y subdesarrollados. Las naciones desarrolladas pueden, en algún momento, plantear estrategias nacionales propias para rivalizar con los objetivos comerciales de Estados Unidos. Tal es el caso de la política agrícola proteccionista del Mercado Común y su estatus de Miembro Asociado para determinados países africanos que, entre otros resultados, tiende a canalizar los recursos minerales de África hacia Europa. Los países receptores de ayuda no pueden buscar nuevas esferas de influencia y, en general, sólo pueden decidir en qué esfera industrial prefieren quedar atrapados. Pueden pasar a la esfera de la política estadounidense, a una economía internacional abierta que gire en torno al eje de la supremacía militar y comercial de Estados Unidos; pueden alinearse con alguna otra nación o grupo de naciones desarrolladas, en las zonas de la libra esterlina y el franco o con el Mercado Común; o pueden desarrollar sus propias regiones proteccionistas autónomas. Así, las naciones africanas recientemente liberadas del colonialismo se ven ahora obligadas a elegir entre solicitar la condición de Miembro Asociado del Mercado Común Europeo, lo que las descalifica para las concesiones arancelarias especiales propuestas por Estados Unidos a los países menos desarrollados, o seguir una política comercial de Puertas Abiertas que podría darles derecho a aranceles estadounidenses especialmente bajos, pero que las excluiría del sistema de preferencias del Mercado Común.

224

Estados Unidos fomenta el crecimiento económico en el extranjero, al igual que la preparación militar, en la medida en que coincida con sus objetivos comerciales y militares, pero sólo en esa medida. Desde el punto de vista del interés propio de Estados Unidos, el crecimiento exterior óptimo no es fácil de cuantificar; tiende a ser ambiguo en sus implicaciones para el comercio estadounidense. Por ejemplo, el aumento de la renta en el extranjero se considera favorable para Estados Unidos si genera demanda de exportaciones comerciales estadounidenses, pero desfavorable si se genera o va acompañado de un desplazamiento de otras exportaciones estadounidenses. La determinación de la probabilidad de un resultado neto favorable para Estados Unidos es obviamente difícil. Desde el punto de vista estadounidense, el crecimiento económico exterior se expresaría idealmente en un aumento neto continuo de la demanda de exportaciones comerciales estadounidenses, además de contribuciones menos directas pero reales a la balanza de pagos y

a la posición militar de Estados Unidos. La redondez del comercio mundial hace que incluso el cálculo aproximado de estos efectos netos del crecimiento económico exterior sobre Estados Unidos sea extremadamente complejo y esté sujeto a errores.

El papel de los receptores de ayuda en la balanza comercial y de pagos de Estados Unidos

Ciertamente, una balanza comercial visiblemente adversa entre este país y una nación determinada no es necesariamente una amenaza para la balanza de pagos global de Estados Unidos. Si el déficit comercial de Estados Unidos con la nación en cuestión se gasta en gran medida en productos de países menos desarrollados, podría de hecho tener el efecto de aliviar la necesidad de gastos de ayuda exterior de Estados Unidos. Además, si el país con un superávit comercial con Estados Unidos también mantiene sus activos bancarios centrales principalmente en emisiones no negociables del Tesoro de Estados Unidos o en letras del Tesoro de Estados Unidos, la aparente balanza comercial adversa de Estados Unidos queda anulada por la entrada de capital para comprar emisiones del Tesoro, que absorbe el déficit comercial. Esto sigue la regla reconocida desde hace tiempo de que, sean cuales sean las apariencias, una nación que disfruta de un superávit comercial debe, en última instancia, financiar ese superávit por sí misma mediante el suministro de crédito o las exportaciones de capital.

225

El caso de Japón es crucial a este respecto. El comercio mundial japonés, a pesar de ser superavitario con Estados Unidos, ha beneficiado a la balanza de pagos estadounidense de varias formas directas e indirectas. Ha sido práctica japonesa, desde que se estableció el precio doble del oro en la crisis monetaria de 1968, mantener los activos del banco central de Japón en dólares o equivalentes en dólares, y no aumentar sus minúsculas reservas de oro. En consecuencia, la favorable balanza comercial de Japón con Estados Unidos, de aproximadamente 3.700 millones de dólares durante 1968-70, no representó amenaza alguna para las reservas de oro estadounidenses. El déficit comercial bilateral de Estados Unidos con Japón se financió exactamente de la misma forma en que se han financiado los déficits presupuestarios internos de Estados Unidos: mediante la impresión de dólares y equivalentes de dólares. No se financió mediante la disminución de los activos de reserva monetaria de Estados Unidos.

Además, la favorable balanza comercial de Japón con Estados Unidos se ha gastado principalmente en compras japonesas de minerales, madera, metales, petróleo y otras materias primas, y de productos alimenticios de los que es deficitario. Muchas de estas importaciones son productos de empresas de propiedad estadounidense en terceros países. Un ejemplo de ello es la financiación japonesa de la explotación minera de los nuevos descubrimientos de mineral realizados por la Granby Mining Company de Canadá. A cambio del anticipo de capital exigido, Granby asignó la producción de cobre de los nuevos yacimientos íntegramente a Japón, a precios de la Bolsa de Metales de Londres menos algún factor de interés sobre los fondos anticipados.

El envío de estos minerales y concentrados a Japón eliminó del mercado de Londres un volumen equivalente de demanda de cobre, tendiendo a minimizar el movimiento al alza de los precios del cobre. Estados Unidos es un importador neto de cobre y está muy interesado en minimizar los costes de importación de esta materia prima esencial. Por lo tanto, la inversión japonesa en cobre canadiense —o, mejor dicho, el pago por adelantado del mismo— ha contribuido directamente a reducir los gastos de importación de Estados Unidos.

Además, Granby Mining Company está controlada mayoritariamente por Zapata Norress, Inc, una empresa estadounidense. El aparente gasto de una parte del superávit comercial de Japón con países distintos de Estados Unidos es, por tanto, ilusorio. Las compras a Granby han sido a una filial estadounidense. No hay forma de saber cuántos casos de este tipo existen. Lo que sí se sabe es que, en la medida en que el superávit comercial de Japón se utiliza para comprar productos de empresas estadounidenses que operan en terceros países, induce un flujo de beneficios, dividendos, pagos de intereses y desgravaciones por consumo de capital hacia Estados Unidos.

226

La historia no termina aquí. El comercio internacional de Japón está muy equilibrado. En 1968, por ejemplo, sus exportaciones globales ascendieron a 12.972 millones de dólares y sus importaciones a 12.987 millones. Ninguna estadística económica puede ser tan exacta como sugieren estas cifras, pero no hay duda de que las importaciones-exportaciones japonesas se aproximaron a un equilibrio perfecto, teniendo en cuenta los errores estadísticos, las devoluciones y los efectos del desfase temporal. En ese año Japón tuvo un superávit comercial de 1.100 millones de dólares con Estados Unidos, la totalidad del cual se empleó en financiar las importaciones necesarias en Japón. Los pagos de ese país por este comercio proporcionaron

a terceros países los ingresos necesarios para aumentar su demanda de exportaciones estadounidenses.

Sin embargo, la pérdida de potencial exportador estadounidense causada por el aumento de la demanda interna inducido por la guerra de Estados Unidos en el Sudeste Asiático hizo que no toda esta demanda pudiera ser satisfecha por Estados Unidos. La triangularidad del comercio se rompió, en perjuicio de Estados Unidos, no por las excesivas importaciones estadounidenses procedentes de Japón, sino por el desvío de la producción industrial estadounidense de la producción de materias primas a la producción de armamento, y por la desmesurada demanda interna resultante de la generación de ingresos civiles gastables provocada por la guerra.

En ese momento, y sólo en ese momento, el superávit comercial de Japón con Estados Unidos se convirtió en una carga para la balanza de pagos estadounidense. Anteriormente, la triangularidad había logrado un justo equilibrio entre el superávit de Japón con este país y el superávit de Estados Unidos con algunos otros países. Con el proceso triangular interrumpido por la guerra de Estados Unidos, el superávit japonés se transfirió, a través de las importaciones japonesas de terceros países, a mayores tenencias de dólares por parte de sus naciones proveedoras. En general, estos países no estaban obligados por acuerdos firmes a no retirar activos de reserva monetaria o depósitos bancarios de Estados Unidos a medida que repatriaban sus ingresos en dólares. Así pues, las tensiones económicas entre Estados Unidos y Japón sólo llegaron a ser problemáticas en el momento en que la propia economía estadounidense se vio distorsionada y minada por la guerra en el Sudeste Asiático.

Cómo el gasto militar estadounidense trastornó sus pagos y programas de ayuda internacionales

Una teoría económica errónea y una falta de previsión básica —pero motivada políticamente y, por tanto, intencionada— impidieron a Estados Unidos limitar la demanda interna de bienes cuando la nación intensificó su invasión de Vietnam en 1965. Por consiguiente, el excedente exportable disminuyó y los proveedores extranjeros se expandieron para ocupar el hueco. Entre 1965 y 1970, los patrones del comercio mundial cambiaron en un sentido adverso para la posición económica de Estados Unidos. Este cambio fue provocado por Estados Unidos, pero no fue previsto por el gobierno estadounidense,

aunque la larga historia del comercio internacional debería haber indicado con suficiente claridad que es inevitable que una gran nación se embarque en una gran guerra sin imponer controles económicos sobre la demanda y el consumo internos. Los propios Estados Unidos lo habían hecho en la Segunda Guerra Mundial. Pero al negarse a afrontar esta realidad durante los años de Vietnam con sus intentos de crear una "economía de armas y mantequilla", sus planificadores gubernamentales, desde Robert McNamara hasta el presidente del Consejo de Asesores Económicos, Gardner Ackley, desempeñaron un papel fundamental en la destrucción de la ventaja competitiva de Estados Unidos en el comercio mundial.

En estas condiciones, el problema de estimar los efectos netos favorables para Estados Unidos de estimular las economías extranjeras, ya sea en naciones avanzadas o retrasadas, no sólo no puede resolverse sino que deja de existir. Las economías extranjeras, incluso las de los países en desarrollo, no pueden expandirse de forma ventajosa para Estados Unidos. El ideal oficial estadounidense de un aumento continuo de la demanda exterior de exportaciones comerciales de Estados Unidos se topa de bruces con la realidad de la incapacidad de Estados Unidos para ser a la vez extravagante en casa y tener un excedente de producción que exportar al extranjero. La quintaesencia de la estrategia estadounidense resulta así esencialmente autocontradictoria.

Como consecuencia, en 1971 Estados Unidos recurrió a exigir al resto del mundo una ralentización de su producción económica, un aumento de sus pagos por ingresos y la concesión de una ayuda económica especial a Estados Unidos por parte de todas las naciones comerciantes. La ayuda exterior había cerrado el círculo. Ahora era Estados Unidos quien iba a ser el receptor universal de la ayuda, y en los términos que dictara unilateralmente. La alternativa implícita: el repudio de la deuda externa de Estados Unidos, que destrozaría los sistemas monetarios y crediticios de todas las naciones. El mundo fuera de Estados Unidos debía ser tratado como un enemigo derrotado o un aliado indicado.

Este resultado ha estado implícito en la estrategia económica estadounidense desde 1948. Ha figurado en la teoría espuria de que los países atrasados deben fomentar su crecimiento transfiriendo recursos del consumo interno al sector exportador y aplicar políticas de libre comercio de importación en lugar de fomentar la autosuficiencia. Tales recomendaciones se hacen no sólo a través de las misiones de ayuda de Estados Unidos directamente, sino también indirectamente, a través del Banco Mundial y

otras organizaciones internacionales de préstamo influidas por las decisiones político-económicas de Estados Unidos.

228

Cuando se produce un crecimiento orientado a la exportación, los negociadores estadounidenses consideran preferible que estas exportaciones sean realizadas por filiales extranjeras de empresas estadounidenses, de modo que la balanza de pagos de Estados Unidos pueda beneficiarse de los beneficios remitidos por estas ventas o de la acumulación de activos de capital estadounidense en el extranjero a través de los beneficios reinvertidos. El crecimiento económico del tipo de desplazamiento de las importaciones, el crecimiento en la dirección de la autosuficiencia comercial, no satisface el interés propio de Estados Unidos, excepto cuando las empresas que desplazan las importaciones son propiedad de inversores estadounidenses. Tanto si la mayor dependencia de las exportaciones y la inversión de capital estadounidenses es el motivo consciente de los actuales planificadores del desarrollo como si, como es más probable, es un resultado incidental de la promoción de industrias intensivas en capital en los sectores extractivo y manufacturero de los países en desarrollo, su efecto es sesgar el crecimiento económico en tierras extranjeras hacia la dependencia de las economías internacional y estadounidense en lugar de hacia su producción nacional y sus mercados domésticos.

El crecimiento acelerado en el extranjero puede considerarse antagónico a los intereses específicos de Estados Unidos incluso cuando, en conjunto, contribuye a aumentar la demanda neta global de bienes y servicios estadounidenses. Por ejemplo, el programa agrícola del Mercado Común ha generado demanda de maquinaria agrícola, fertilizantes y cereales forrajeros estadounidenses, pero al mismo tiempo ha restringido otras clases de exportaciones agrícolas estadounidenses. Los negociadores comerciales estadounidenses han respondido exigiendo lo mejor de ambos mundos. Europa debería seguir aumentando sus importaciones de productos agrícolas estadounidenses, pero al mismo tiempo garantizar que la importación de otros productos estadounidenses no se vea limitada por el efecto de las importaciones europeas de alimentos estadounidenses en la balanza comercial europea, ya deficitaria con Estados Unidos. Tanto a los exportadores industriales como a los de materias primas, los negociadores estadounidenses han ofrecido ayuda a corto plazo, condicionada a la adhesión política y económica a largo plazo a las políticas estadounidenses.

Esta política se formalizó ya en 1946, cuando el Subsecretario de Estado

Clayton retiró el apoyo estadounidense a la Administración de Socorro y Reconstrucción de las Naciones Unidas (UNRRA), aunque las contribuciones contractuales de Estados Unidos a la UNRRA y a sus organismos sucesores continuaron a un alto nivel hasta 1948.¹⁰ Para Estados Unidos, el problema del UNRRA era precisamente su multilateralismo. Estaba obligado a distribuir la ayuda en función de las necesidades económicas, lo que incluía a Europa Oriental y otras zonas fuera de la esfera estadounidense. Los cuatro mayores "receptores" de la ayuda del UNRRA fueron China, Polonia, Italia y Yugoslavia. Con la excepción de Italia, se consideró que esta distribución no favorecía los objetivos estratégicos de Estados Unidos en 1946.

Después de 1948, prácticamente toda la ayuda estadounidense fue bilateral, salvo la concedida a través del Banco Mundial y el FMI, cuyo funcionamiento estimuló la demanda de exportaciones estadounidenses y abrió la economía internacional de acuerdo con los designios de Estados Unidos.¹¹ Aparte del British Loan, los principales préstamos estadounidenses se canalizaban a través del Eximbank, que proporcionaba a las empresas estadounidenses unos 500 millones de dólares anuales para prestar a los compradores extranjeros de exportaciones estadounidenses. Hasta la aprobación de la Ley Pública 480 en 1954, el resto de los préstamos oficiales no militares de EE.UU. consistían principalmente en programas de préstamos bajo la Ley de Seguridad Mutua y otras leyes relacionadas. Para el período 1948-60 considerado en su conjunto, las subvenciones de seguridad mutua ascendieron a casi 1.000 millones de dólares anuales, lo que representaba alrededor del 80% del total de las subvenciones estadounidenses, siendo el resto principalmente ayuda de la P.L. 480.

229

Hasta 1952 aproximadamente, más del 95% de la ayuda estadounidense se destinó a Europa para ayudar a reconstruir su economía, lo que permitió que Europa volviera a convertirse en un mercado creciente para las exportaciones

¹⁰ Para un análisis del precio político exigido por el préstamo británico, véase Gabriel Kolko, *The Politics of War: The World and United States Foreign Policy, 1943-45* (Nueva York: 1968), cap. 19, especialmente pp. 488-95. Para el análisis de Kolko sobre la ayuda alimentaria estadounidense y la estrategia político-económica subyacente a la ayuda exterior de Estados Unidos en los años de posguerra, véanse las pp. 496-501.

¹¹ Se pueden encontrar estadísticas detalladas sobre los programas de ayuda y seguridad mutua de EE.UU. durante 1946-60 por zonas en la *Balanza de Pagos* del Departamento de Comercio de EE.UU. (rev. edn; A Supplement to Survey of Current Business; Washington D.C.: 1963), pp. 150-71; *Statistical Supplement* (rev. edn; A Supplement to the *Survey of Current Business*; Washington, D.C.: 1963), pp. 150-71.

estadounidenses, al tiempo que la reforzaba como aliado anticomunista. En 1953, la reconstrucción europea estaba muy avanzada y Estados Unidos se volcó en los países menos industrializados, que se habían convertido en el nuevo campo de batalla para la transformación social, política y económica.

Cómo la ayuda alimentaria fomenta la dependencia agrícola

La Administración entrante de Eisenhower consiguió la promulgación de la Ley de Seguridad Mutua y revisó radicalmente el programa de ayuda exterior al año siguiente. La principal innovación fue la P.L. 480, conocida formalmente como Ley de Ayuda al Desarrollo del Comercio Agrícola. Su objetivo era desarrollar las exportaciones agrícolas estadounidenses, no los sectores agrícolas de los países clientes. Su subtítulo la describía como "Una ley para aumentar el consumo de productos agrícolas estadounidenses en países extranjeros, para mejorar las relaciones exteriores de Estados Unidos y para otros fines". Según la sección 2 de la ley, "El Congreso declara por la presente que la política de Estados Unidos es ampliar el comercio internacional; desarrollar y ampliar los mercados de exportación de los productos agrícolas básicos de Estados Unidos; utilizar la abundante productividad agrícola de Estados Unidos para combatir el hambre y la malnutrición y fomentar el desarrollo económico de los países en desarrollo, haciendo especial hincapié en la ayuda a aquellos países que están decididos a mejorar su propia producción agrícola; y promover de otras formas la política exterior de Estados Unidos". Sobre todo, se diseñó para reducir los enormes excedentes agrícolas que se acumulaban en los silos y almacenes de la Commodity Credit Corporation (CCC) sin quemarlos ni arrojarlos al océano.

La Ley permitía al Gobierno de Estados Unidos ayudar a la comercialización en el extranjero de los excedentes agrícolas estadounidenses actuando como su propio agente de cambio. Debía comprar los excedentes de la CCC y venderlos a los gobiernos extranjeros a cambio de las monedas locales de estos gobiernos, en lugar de dólares u otras monedas fuertes. Estas monedas locales se revendían a otras agencias del gobierno de EE.UU. y, cuando las monedas disponibles superaban las necesidades operativas del gobierno, también a inversores y viajeros privados estadounidenses.

La P.L. 480 se convirtió rápidamente en un importante canal de ayuda exterior estadounidense. Las divisas extranjeras recibidas a cambio de sus

ventas de alimentos fueron utilizadas por ocho agencias gubernamentales estadounidenses diferentes para unos veintiún fines distintos. Alrededor de la mitad de los gastos del Gobierno de EE.UU. de estas monedas fue utilizada directamente por el Pentágono, el resto por otras agencias gubernamentales y en ventas de "préstamos Cooley" a empresarios estadounidenses.¹² "Las divisas generadas por la Ley Pública 480", observaba el *Informe Anual de 1965 sobre la Ley Pública 480*, "siguieron utilizándose para pagar los gastos de funcionamiento de las embajadas y otros gastos del Gobierno en el extranjero, conservando dólares y reforzando la posición de la balanza de pagos de Estados Unidos. En los dos últimos años, se han desembolsado más de 2.700 millones de dólares en dichas divisas en lugar de pagos en dólares que, en casi todos los casos, se habrían efectuado de otro modo."¹³

Las ventas realizadas al amparo de la Ley Pública 480 tampoco desplazan directamente las exportaciones agrícolas comerciales de Estados Unidos ni aumentan las exportaciones agrícolas de los países clientes, gracias a las salvaguardias especiales incluidas en la ley. "La Ley Pública 480 exige que los envíos de productos básicos realizados bajo su autoridad no sean transbordados o desviados, que se utilicen dentro del país receptor, que no se alteren los mercados comerciales normales de EE.UU. ni los patrones mundiales de comercio, que se realicen depósitos adecuados de moneda local a crédito de EE.UU. cuando se solicite en el acuerdo, y que los ingresos de la venta de alimentos y fibra se apliquen según lo especificado en los acuerdos."¹⁴ Las agencias gubernamentales estadounidenses se ahorran así tener que lanzar dólares a los mercados de divisas para comprar las monedas de los países clientes. El efecto neto es equivalente a una venta de dólares fuertes.

Otra contribución del programa a la balanza de pagos es su estímulo a las exportaciones agrícolas comerciales de buena fe. "La expansión de las ventas en dólares", señala el informe de 1969 sobre P.L. 480, "debe mucho a los agresivos esfuerzos de desarrollo mundial iniciados bajo P.L. 480".¹⁵ Como condición previa a la concesión de la ayuda P.L. 480, el Departamento de

¹² Para un análisis detallado de las actividades de la Ley Pública 480, véase *Alimentos para la Paz: Informe anual sobre la Ley Pública 480*, para los años 1965 a 1970.

¹³ *Food for Peace: 1965 Annual Report on Public Law 480* (Washington, D.C.: 1966), p. 18.

¹⁴ *Ibidem*, p. 17.

¹⁵ *The Annual Report on Activities Carried Out under Public Law 480, 83rd Congress, as Enmended, during the Period January 1 through December 31, 1969* (mimeo.; Washington, D.C.: 18 de junio de 1970), p. 2. Referido en todas las notas de capítulo posteriores como Informe Anual de 1969. Denominado en todas las notas de capítulo posteriores *Informe Anual de 1969*.

Agricultura de Estados Unidos "desarrolla un programa que prevé cantidades adecuadas, establece niveles de importaciones comerciales requeridas de Estados Unidos y países amigos (requisitos habituales de comercialización), e incluye medidas de autoayuda adecuadas a las necesidades del país solicitante."¹⁶ Como ejemplo de tales esfuerzos de comercialización, el informe cita el acuerdo con Irán para suministrar 18.000 toneladas métricas de aceites vegetales estadounidenses a través de la P.L. 480 con la condición de que Irán comprara 55.000 toneladas adicionales en los mercados comerciales mundiales. Esto contribuyó a invertir la tendencia a la baja de las exportaciones estadounidenses de aceites vegetales a Irán y, por tanto, tendió a desplazar a los proveedores de terceros países a ese país.

231

A veces, los beneficios comerciales son menos directos. Por ejemplo, "se espera que los ingresos procedentes de la venta de aceites de la Ley Pública 480 utilizados para financiar proyectos de desarrollo agrícola y ganadero del sector privado se traduzcan en ventas de otros productos agrícolas estadounidenses, como cereales forrajeros y ganado reproductor, así como de proveedores y equipos necesarios para la construcción de instalaciones adicionales para la producción, transformación y distribución de ganado y carne."

Este requisito de que las compras extranjeras de productos agrícolas estadounidenses en condiciones comerciales alcancen los niveles prescritos se basa en el principio de la cuota de mercado fija: cuanto más crece el mercado extranjero de alimentos, más debe importar de Estados Unidos. "Los requisitos habituales de comercialización", especifica el informe, "suelen incorporarse a los acuerdos y se basan en los niveles históricos de importación. Pueden exigirse importaciones comerciales de fuentes globales del Mundo Libre, de Estados Unidos o de una combinación de ambas, y deben realizarse dentro del periodo de suministro del acuerdo. También se incluyen disposiciones en los acuerdos para impedir la reventa, el desvío o el transbordo de productos de Ley Pública 480". Por lo tanto, el prestatario de la ayuda debe aumentar sus importaciones agrícolas totales procedentes de Estados Unidos de acuerdo con el crecimiento de su mercado interno, mientras que sus exportaciones agrícolas no deben aumentar tanto que puedan llegar a desplazar a las exportaciones comerciales estadounidenses. Mientras tanto, debe pagar un servicio de la deuda cada vez mayor a Estados

¹⁶ *Ibíd.*, p. 23.

Unidos por la ayuda alimentaria P.L. 480 recibida en el pasado.

Esto no constituye una ayuda constructiva a largo plazo para los países prestatarios de ayuda. No se ayuda ni a sus sectores agrícolas ni a su balanza de pagos. Están obligados contractualmente a no aplicar políticas de autosuficiencia agrícola interna y deben firmar acuerdos que garanticen a Estados Unidos una cuota futura garantizada en sus mercados nacionales. Por lo tanto, la autoayuda debe limitarse estrictamente dentro de los patrones de renta y distribución existentes, es decir, en el contexto de un deterioro continuado de las cuentas comerciales agrícolas de los receptores de la ayuda. "A primera vista, la ayuda alimentaria parecía ofrecer una combinación conveniente: promovía el desarrollo económico de los países receptores y, al mismo tiempo, permitía a Estados Unidos aplazar una reforma políticamente arriesgada de su política nacional de apoyo a los precios agrícolas, que fomentaba los excedentes. Pronto, sin embargo, algunos economistas expresaron su temor de que los defensores del PL 480 estuvieran ignorando un peligro potencial. Al aliviar a los países receptores de la necesidad de abastecer por sí mismos sus crecientes demandas de alimentos, la ayuda alimentaria podría disuadirlos de intentar aumentar su producción interna."¹⁷

232

De las diez categorías nominales de autoayuda, la número 10, la disposición final, insta a "llevar a cabo programas voluntarios para controlar la población", aunque es difícil definir cómo puede ser voluntaria una disposición de este tipo.¹⁸ No menos del 5% de los ingresos de las ventas se pondrán a disposición del país extranjero que lo solicite para programas de planificación familiar.¹⁹ Es necesario controlar la población precisamente por las exigencias del programa de que el crecimiento demográfico y la ampliación de los mercados conlleven un creciente déficit alimentario, a través de la disposición de "cuota de mercado histórica" relativa a las compras a Estados Unidos y sus aliados.

Tampoco se ayudará a la banca nacional de estos países. Los beneficiarios de la P.L. 480 deben realizar todas las transacciones a través de sucursales

¹⁷ Para una revisión de la literatura sobre el modo en que la ayuda alimentaria estadounidense ha perjudicado la autosuficiencia agro cultural extranjera, véase Clifford R. Kern, "Looking a Gift Horse in the Mouth: The Economics of Food Aid Programs", *Political Science Quarterly* 83 (marzo de 1968), p. 59.

¹⁸ *Informe anual de 1969*, pp. 53 y ss.

¹⁹ *Ibidem*, p. 10.

extranjeras de bancos estadounidenses.²⁰ La recepción de productos básicos de la ayuda estadounidense tiende a deprimir los precios nacionales de los alimentos, desalentando la producción agrícola y retrasando la formación de capital en la agricultura. Estos complejos patrones de dependencia asociados a los préstamos de ayuda estadounidense han llevado a un observador a comentar que "las políticas de autoayuda recomendadas tienden a ser las que contribuyen a la

posición comercial y de inversión de Estados Unidos, como ocurre especialmente en el fomento de la inversión agrícola intensiva en tecnología. La plantación de nuevas variedades híbridas de trigo y otros cultivos, por ejemplo, conlleva la importación de nuevas semillas y maquinaria agrícola de Estados Unidos."

Cuando se plantea una sugerencia para aumentar la autosuficiencia agrícola en el extranjero, algún grupo de interés especial suele apresurarse a presionar en contra. Por ejemplo, cuando el Presidente Nixon propuso abandonar la política de ayuda vinculada en 1970, el presidente del Instituto de Fertilizantes protestó porque ello "socavaría las oportunidades estadounidenses de desarrollar relaciones comerciales a largo plazo con estas naciones". La experiencia demuestra que, a medida que las naciones emergentes se convierten en una economía viable, tienden a hacer negocios con los vínculos comerciales desarrollados en el marco de los programas de ayuda", que han incluido exportaciones de fertilizantes.²¹

Cómo ha ayudado la ayuda alimentaria a la balanza de pagos de EE.UU.

Durante 1955-69, la Ley 480 representó alrededor del 23% del total de las exportaciones agrícolas estadounidenses. Las ventas de alimentos de Seguridad Mutua extendidas a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Departamento de Estado representaron el 4 por ciento, y los programas de trueque de materias primas organizados a través del Departamento de Defensa se aproximaron al 2 por ciento. (Ver Tabla 8.1.) Así, todos los programas de exportación del gobierno en su conjunto representaron alrededor del 29 por ciento del total de las exportaciones

²⁰ *Ibidem*, pp. 24 y ss.

²¹ "Fertilizer Group Raps AID Program Change as Harmful to Industry", *Journal of Commerce*, 9 de noviembre de 1970.

agrícolas estadounidenses. Esta proporción había sido aún mayor durante la década de 1950, cuando alcanzó una media del 36%. En 1969, cuatro países recibieron el 69% de la ayuda de la Ley 480, encabezados por India (29%), Indonesia (15%) y Corea (11%). El trigo representó el 40% de los envíos.

233

Tabla 8.1 Valor de los productos agrícolas estadounidenses enviados en virtud de la Ley Pública 480 comparado con las exportaciones totales de productos agrícolas estadounidenses, del 1 de julio de 1954 al 31 de diciembre de 1969¹ (en millones de dólares)

Años	Public Law 480						Total agricultural exports				
	Ventas en divisas	Venta de créditos a largo plazo en dólares y divisas convertibles	Donaciones de gobierno a gobierno para ayuda en caso de catástrofe y desarrollo económico	Donaciones a través de organismos de ayuda voluntarios	Trueque ²	Total Derecho público 480	Seguridad mutua (AID) ³	Total Programas gubernamentales	Ventas comerciales ⁴	Exportaciones agrícolas totales	Derecho público 480 como porcentaje del total
1954 Julio-Diciembre	—	—	28	20	22	70	211	281	1,034	1,585	4%
1955	263	—	56	186	262	767	1,118	1,118	2,081	3,199	24
1956	638	—	65	187	372	1,262	1,711	1,711	2,459	4,170	30
1957	760	—	39	175	244	1,218	1,536	1,536	2,970	4,506	27
1958	752	—	43	159	65	1,019	1,233	1,233	2,622	3,855	26
1959	732	—	32	111	175	1,050	1,208	1,208	2,747	3,955	27
1960	1,014	—	49	124	117	1,304	1,461	1,461	3,371	4,832	27
1961	878	—	93	151	181	1,304	1,483	1,483	3,541	5,024	26
1962	1,006	42	81	178	137	1,444	1,479	1,479	3,555	5,034	29
1963	1,161	52	99	160	37	1,509	1,520	1,520	4,064	5,584	27
1964	1,233	97	62	186	43	1,621	1,644	1,644	4,704	6,348	26
1965	899	152	73	180	19	1,323	1,349	1,349	4,880	6,229	21
1966	815	239	79	132	41	1,306	1,353	1,353	5,528	6,881	26
1967	736	193	108	179	13	1,229	1,262	1,262	5,118	6,380	21
1968	540	384	101	150	3	1,178	1,189	1,189	5,039	6,228	19
1969	335	427	103	153	—	1,018	1,018	1,018	4,919	5,936	17
Del 1 de julio 1954 hasta 31 diciembre 1969	\$ 11,762	\$1,587	\$1,111	\$2,431	\$1,731	\$18,622	\$2,223	\$20,845	\$58,901	\$79,746	23%

Fuente: P.L. 480 Informe anual, 1969.

1 Valor del mercado de exportación.

2 Las exportaciones anuales se han ajustado para 1963 y años posteriores deduciendo las exportaciones en virtud de contratos de trueque que mejoran la balanza de pagos y se basan principalmente en una autoridad distinta de la Ley Pública 480. Estas exportaciones se incluyen en la columna titulada "Ventas comerciales". Estas exportaciones se incluyen en la columna "Ventas comerciales".

3 Ventas de divisas, ayuda económica y gastos en concepto de préstamos al desarrollo.

4 Las ventas comerciales en dólares incluyen, además de las transacciones comerciales sin ayuda, los envíos de algunos productos básicos con ayuda gubernamental en forma de crédito a corto y medio plazo, los pagos a la exportación, las ventas de productos básicos propiedad del Gobierno a precios inferiores a los del mercado nacional y, para 1963 y años posteriores, las exportaciones en virtud de contratos de trueque que benefician a la balanza de pagos y se basan fundamentalmente en una autoridad distinta de la Ley Pública 480.

5 No disponible.

234

El programa de enajenación de cosechas P.L. 480 se ha logrado sin coste económico alguno para Estados Unidos. Los excedentes agrícolas del país habrían sido adquiridos por la CCC como parte de su programa de apoyo a los precios agrícolas, independientemente de que pudieran comercializarse en el extranjero. De hecho, "las operaciones en virtud de la Ley Pública 480 han contribuido a reducir los costes para el contribuyente estadounidense del almacenamiento y servicio de los excedentes alimentarios."²² Según el Informe Peterson, el verdadero coste económico de realizar estas ventas de exportación era sólo el 50% de su precio nominal de transferencia de ayuda,

²² Informe anual de 1965, p. 17.

ya que "en cualquier caso, se necesitaría más de la mitad del coste presupuestario para sostener las rentas agrarias en Estados Unidos."²³ Así, el coste efectivo para Estados Unidos de sus 16.200 millones de dólares en el programa P.L. 480 hasta 1969 se redujo en unos 8.100 millones.

Además, el gobierno desembolsó unos 3.000 millones de dólares de sus divisas obtenidas a través del programa a sus diversas agencias, vendió 500 millones a la empresa privada y gastó unos 1.300 millones en "defensa común" a través del Pentágono, principalmente en Corea y Vietnam. El Departamento de Defensa utilizó 1.700 millones de dólares en el trueque de materias primas estratégicas. Las ventas de dólares a largo plazo y otras divisas convertibles supusieron otros 1.600 millones de dólares, de modo que el total de los créditos de la balanza de pagos ascendió a 8.100 millones de dólares, apenas igualando los 8.100 millones de dólares nacionales en lo que la CCC habría tenido que gastar para almacenar o disponer de otro modo de estas cosechas.

En 1966 se promulgó un cambio de política por el que el Departamento de Estado debía pasar completamente a las ventas en divisas fuertes antes de 1971.²⁴ Así, en 1969, "entre los acuerdos de venta del Título I celebrados con 22 países, sólo seis preveían algún tipo de financiación en moneda local (Ghana, India, Corea, Pakistán, Túnez y Vietnam), y sólo uno de forma exclusiva (Vietnam)".²⁵

Entre los gastos en moneda nacional del programa P.L. 480, "los proyectos de desarrollo de mercados incluyen el patrocinio de giras de misiones comerciales de compradores extranjeros por Estados Unidos, la participación en ferias comerciales en el extranjero y campañas de publicidad y propaganda. Las actividades de promoción llegan a 70 países. Unos 40 grupos privados de comercio y productores agrícolas estadounidenses trabajaban en acuerdos de proyectos continuos con el Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura."²⁶ La sección 104(b) (1) de P.L. 480 "establece que no menos del 5% de estas divisas pueden utilizarse para mantener, ampliar o desarrollar mercados extranjeros para los productos agrícolas básicos de EE.UU.",²⁷ con unos 116 millones de dólares que se han gastado para tales fines desde el inicio del programa. Cuatro asociaciones de exportación de tabaco cooperan

²³ *Informe Peterson*, p. 31.

²⁴ *Informe anual de 1969*, p. 17.

²⁵ *Ibidem*, p. 1 (paréntesis añadido).

²⁶ *Ibidem*, pp. 2 y ss.

²⁷ *Ibidem*, p. 85.

en este programa de desarrollo de mercados patrocinado por la Ley P.L. 480. Entre los productos financiados a través de las ventas del P.L. 480 se encuentran 24,5 millones de dólares en tabaco, la mitad de ellos destinados a Vietnam.

235

En la Ley se incluyeron otros intereses propios de naturaleza político-económica a través de la Enmienda Hickenlooper que, hasta que Perú la impugnó con éxito en 1968, exigía que la ayuda alimentaria y de otro tipo se utilizara como amenaza a las decisiones autónomas de los países clientes. A cualquier país extranjero que nacionalizara inversiones estadounidenses sin una compensación satisfactoria y rápida a los inversores estadounidenses se le retendría la ayuda alimentaria. La idea era reducir el riesgo de las inversiones extranjeras estadounidenses en los países receptores de ayuda.

El Secretario de Agricultura, Orville Freeman, reconoció abiertamente el uso del comercio y la ayuda alimentaria como palanca política en un importante artículo titulado "Malthus, Marx and the North American Breadbasket".²⁸ "Nuestra incomparable capacidad de producción de alimentos", afirmaba, "ha reforzado nuestra política exterior de forma inconmensurable".²⁹ Su primer efecto fue sobre "el equilibrio de poder entre Oriente y Occidente". Norteamérica se convirtió en un proveedor vital de las necesidades alimentarias de las naciones comunistas, con el resultado de que sus déficits alimentarios "les están haciendo política y militarmente vulnerables." Estados Unidos ha suplantado a China como principal fuente de importación de alimentos de Japón. China, de hecho, depende hoy de los suministros de grano del hemisferio occidental. "Sin nuestra capacidad para generar enormes exportaciones agrícolas, estos fuertes lazos económicos no podrían haberse desarrollado. En términos geográficos, Japón está frente a la costa de California. Esta es sólo una de las ilustraciones más dramáticas del valor de un sector agrícola productivo en apoyo de nuestra política exterior."

En 1961 la Administración Kennedy llevó a cabo, como parte de su ampliación de poderes presidenciales, una reestructuración fundamental de los programas de ayuda, centralizando todas las actividades en el Departamento de Estado bajo la recién creada Agencia para el Desarrollo Internacional. La característica más importante del nuevo programa fue la contratación de actividades de ayuda para contribuir a reducir el creciente

²⁸ *Foreign Affairs* 45 (julio de 1967).

²⁹ *Ibidem*, p. 584.

déficit de la balanza de pagos estadounidense. A menos que se superara el déficit de pagos, argumentaban los estrategas estadounidenses, se produciría una transferencia de poder económico y diplomático a Europa Continental, proporcional a la salida de oro estadounidense. Para ayudar a los países de renta baja sin reforzar aún más a Europa como rival económico, toda la ayuda pasó a estar vinculada a la compra de bienes y servicios estadounidenses, excepto en el caso de la ayuda específicamente militar o paramilitar a Asia, donde los objetivos de seguridad pesaban más que los económicos. Se estableció un Presupuesto Oro como dispositivo de control contable para maximizar la contribución del programa de ayuda a la balanza de pagos. En resumen, se exigía a los receptores de la "ayuda" estadounidense que subvencionaran la balanza de pagos de Estados Unidos.

236

Los nuevos créditos a la exportación de todos los programas de ayuda debían compensarse con fondos de contrapartida. Además, todos los productos básicos financiados con ayuda debían enviarse en buques insignia estadounidenses a tarifas de flete superiores a las del tramp mundial. Las cifras del Departamento de Comercio muestran que alrededor del 39% del total de los ingresos de los buques insignia estadounidenses procedentes de extranjeros por fletes marítimos en 1961 procedía del transporte de productos básicos de ayuda estadounidense.³⁰ El Informe Peterson estimó que el coste de la ayuda estadounidense para sus receptores se aproxima a un 15% más que los precios mundiales vigentes.³¹ Esta combinación de altos precios de los productos básicos y costes de transporte extremadamente elevados ha llevado a algunos países a retirarse del programa de ayuda de Estados Unidos, alegando que sencillamente no pueden permitirse más ayuda estadounidense.

Para asegurarse de que no se producía un desplazamiento de las exportaciones comerciales, la ayuda exterior estaba sujeta a lo que se denominó una disposición de adicionalidad: "Las medidas de adicionalidad trataban de impedir la financiación de bienes que de otro modo podrían haberse exportado mediante transacciones comerciales normales. El principal dispositivo utilizado consistía en limitar la selección de productos estadounidenses admisibles para la financiación de la AID a aquellos en los

³⁰ Sobre este punto y otros relacionados con el impacto en la balanza de pagos de la ayuda exterior estadounidense, véase Michael Hudson, "A Financial Payments-Flow Analysis of U.S. International Transactions: 1960-68," New York University, Graduate School of Business Administration, *The Bulletin*, Nos. 61-63 (March 1970), pp. 24-33.

³¹ *Informe Peterson*, p. 32.

que la cuota de Estados Unidos en el mercado comercial local era pequeña, de modo que las importaciones de estos productos financiadas por la AID muy probablemente se sumarían a las compras comerciales normales a Estados Unidos".³² El informe añade que "las dificultades surgieron porque los empresarios locales —y no los gobiernos anfitriones— realizan la mayor parte de las importaciones de productos básicos financiados por la AID. Estos importadores privados actúan por motivos comerciales. A menudo, sus gobiernos tuvieron que recurrir a impopulares acuerdos restrictivos de cambio, importación o crédito para inducir a los importadores privados a comprar los productos estadounidenses menos competitivos permitidos para la financiación de la AID."

La estimación oficial de la AID de que esta medida sólo benefició a la balanza de pagos estadounidense en unos 35 millones de dólares anuales parece escasa. En 1968, la ayuda estadounidense estaba contribuyendo masivamente a la balanza de pagos, con un superávit de 904 millones de dólares para Estados Unidos, cantidad en la que 1.500 millones de dólares, recibidos por la ayuda estadounidense, superaban el coste directo de la nueva ayuda concedida.³³ (Véase el Cuadro 8.2.) Alrededor del 95% de esta nueva ayuda estaba vinculada directamente a compras de bienes y servicios estadounidenses. Esto puede subestimar la contribución total a la balanza de pagos de Estados Unidos. Según el informe anual de la AID para 1969, "el programa de AID contribuyó con un superávit neto estimado en 242 millones de dólares a la balanza de pagos de Estados Unidos en el año fiscal 1969. El superávit de 1968 fue de 81 millones de dólares".³⁴ Según el informe del Eximbank de 1968, "Se estima que los reembolsos y los intereses de los préstamos concedidos por el Eximbank y de los préstamos a la exportación garantizados o asegurados por él contribuyeron en más de 1.700 millones de dólares a la balanza de pagos de Estados Unidos durante el año."³⁵ Parece probable que los reembolsos de los préstamos militares elevaran la contribución neta del programa de ayuda exterior a la balanza de pagos de Estados Unidos a más de 2.000 millones de dólares en 1968. De este modo, los países prestatarios de ayuda financiaron su propia sumisión, y así ha sido el programa de ayuda exterior de EE.UU. una de las principales fuentes de

³² *Informe anual de la AID*, 1969, pp. 23 y ss.

³³ Hudson, "A Financial Payments-Flow Analysis", cuadro 3.

³⁴ *Informe anual de la AID*, 1969, p. 23.

³⁵ *Ibidem*, p. 6. Véanse también las pp. 11 y ss.

fortaleza de la balanza de pagos de la nación, una inversión remuneradora del capital financiero del gobierno y no el coste económico neto que supuestamente connota el término "ayuda".

Cuadro 8.2 "Ayuda exterior" en la balanza de pagos de Estados Unidos: 1960-1970* (millones de dólares)

	Reference to O.B.E. Table	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Nonmilitary grants and loans, and their associated payments-flows		\$(300)	\$(329)	(186)	13	40	70	319	537	903	1,145	1,329
1. New grants and other capital outflows: net funds spent abroad		(1,125)	(1,144)	(1,042)	(813)	(691)	(753)	(734)	(726)	(641)	(734)	(687)
A. Total new grants and capital outflows	outflows 29*, 42*, 43*	(3,617)	(4,298)	(4,555)	(4,794)	(4,614)	(4,527)	(4,655)	(5,238)	(5,093)	(4,838)	(4,935)
1. Nonmilitary grants	29	(1,664)	(1,853)	(1,919)	(1,917)	(1,888)	(1,808)	(1,910)	(1,802)	(1,706)	(1,644)	(1,647)
2. Loans and other long-term assets	42	(1,213)	(1,939)	(1,129)	(2,201)	(2,375)	(2,454)	(2,501)	(3,634)	(3,713)	(3,477)	(3,284)
3. Net foreign currencies and other assets (increase)	43	(528)	(261)	(245)	(447)	(19)	(16)	(265)	209	72	89	(23)
4. Less credits to finance military sales contracts	42*	26	33	13	36	16	90	291	390	554	528	361
Memo: Foreign currencies used by U.S. Government other than for grants or credits	43*	238	278	275	265	349	340	270	401	300	334	342
B. Spent in the United States		2,492	3,185	3,512	3,981	3,922	3,774	3,921	4,511	4,452	4,104	4,248
1. On merchandise exports.	3*	2,046	3,185	3,512	3,981	3,922	3,774	3,921	4,511	4,452	4,104	4,248
2. On services		368	497	670	785	690	748	798	767	855	791	844
a. Transport	6*	162	218	230	252	244	209	192	185	200	225	230
b. Private services	9*	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75	75
c. Interest on prior U.S. Government credits	13*	69	74	114	147	168	183	181	171	196	200	196
d. U.S. Government services	10*	102	109	121	154	126	91	133	112	149	40	102
e. All other services, n.i.e.	60*	40	21	130	157	177	190	217	224	235	251	241
3. U.S. Government credits to repay prior U.S. private credits (mainly bank credits)	38*	—	111	93	34	—	5	14	104	116	88	234
4. U.S. Government credits to repay prior U.S. Government credits	44*	37	71	100	186	151	154	162	201	148	144	174
5. Increase in U.S. Government liabilities associated with specific grants and capital	56*	41	80	147	94	49	(86)	(205)	(84)	2	(16)	(30)
2. Income received on U.S. Government loans and other assets, net		279	307	357	351	288	326	412	467	569	732	715
A. Total	13	348	381	471	498	456	509	593	638	765	932	911
B. Financed by U.S. Government credit		(69)	(74)	(114)	(147)	(168)	(183)	(181)	(171)	(196)	(200)	(196)
3. Net receipt of principal repayment on past credit (scheduled only)	44*	546	508	499	475	443	479	641	796	975	1,147	1,301
A. Total	44	583	579	599	661	594	651	803	997	1,123	1,291	1,475
B. Financed by new U.S. Government credit		(37)	(71)	(100)	(186)	(151)	(154)	(162)	(201)	(148)	(144)	(174)

* Fuente: Departamento de Comercio de EE.UU., Oficina de Economía Empresarial, Tabla 5 y estimaciones no publicadas de la O.B.E.

Ayuda exterior y geopolítica de la Guerra Fría

Para integrar la promoción de las exportaciones con los objetivos diplomáticos, la ayuda P.L. 480 se transfirió del Departamento de Agricultura al Departamento de Estado. Esta centralización de toda la ayuda exterior dentro de la AID reforzó la capacidad del Departamento de Estado para conseguir arrendamientos de bases militares, firmas de acuerdos diplomáticos y la lealtad militar y política general de los gobiernos extranjeros. Los paquetes bienales de ayuda ofrecidos a España a cambio de derechos sobre bases aéreas son un buen ejemplo de ello. Fue en reconocimiento de este

servicio político de la ayuda que el Informe Korry acusó a la ayuda exterior de EE.UU. de aferrarse demasiado a la postura de "que la ayuda al desarrollo proporcionada por EE.UU. debe asegurar el apoyo político a EE.UU. en importantes cuestiones de actualidad."³⁶

Mientras tanto, los Cuerpos de Paz sustituyeron a los instrumentos más beligerantes de la diplomacia de preguerra y produjeron un beneficio político en el país al atraer el apoyo de muchos grupos que se habrían opuesto a un aumento absoluto de la participación militar en el extranjero. La estrategia de ayuda pasó a hacer hincapié en el desarrollo económico como alternativa social al comunismo, en lugar de como contrapartida militar a los movimientos revolucionarios en el extranjero. Se reconoció que la amenaza al statu quo entre los clientes de la ayuda estadounidense era de naturaleza más interna que externa, más política que abiertamente militar. Esto amplió el alcance de la estrategia de la Guerra Fría, y se defendió con una sencillez desarmante alegando que inhibiría los sentimientos revolucionarios en el extranjero al aliviar la pobreza. El Secretario de Defensa Robert McNamara afirmó en su testimonio ante el Congreso sobre la Ley de Ayuda Exterior de 1964:

En mi opinión, este programa, y el programa de ayuda exterior en general, se ha convertido ahora en el elemento más crítico de nuestro esfuerzo global de seguridad nacional.... Si hemos de hacer frente a la amenaza comunista declarada en todo el espectro del conflicto, también debemos estar dispuestos a tomar las medidas necesarias para contrarrestar sus esfuerzos por promover guerras de guerrillas e insurrecciones. Y gran parte de esta tarea sólo puede llevarse a cabo mediante la ayuda, tanto militar como económica, que prestemos a nuestros aliados menos prósperos... Como declaró recientemente el Presidente Johnson, el programa de ayuda exterior es la mejor arma que tenemos para asegurar que nuestros propios hombres de uniforme no tengan que entrar en combate.³⁷

³⁶ *The New York Times*, 8 de marzo de 1970.

³⁷ Cámara de Representantes de EE.UU., Comité de Asuntos Exteriores, *Hearings on H.R. 10502*, 88th Cong., 2nd Sess., 1964, pp. 83 y ss. (Para una elaboración de esta actitud, véase el discurso del Sr. McNamara en Montreal en 1967).

El Informe Peterson prácticamente reformuló la estrategia del Sr. McNamara: "En el pasado, la línea de demarcación entre los intereses de seguridad y los de desarrollo era difusa. Estados Unidos se enfrentaba a un mundo dividido, en el que la ayuda exterior se justificaba en función del conflicto entre Oriente y Occidente. Hoy todos los países tienen un interés común en construir y mantener un entorno global en el que cada uno pueda prosperar."³⁸

Tras la escalada de mayo de 1965 en Vietnam, los días de la ayuda bilateral estaban contados, lo que limitó la capacidad de Estados Unidos para gestionar directamente su programa de ayuda exterior. En 1966, el presidente Johnson pidió a Edward Korry, entonces embajador de Estados Unidos en Etiopía, que elaborara una nueva estrategia de ayuda para multilateralizarla. Al informe de Korry de 1966 siguió el de Sir Robert Jackson para las Naciones Unidas en 1968, y otro elaborado por un comité encabezado por James A. Perkins, presidente de la Universidad de Cornell y director del Chase Manhattan Bank. Para entonces, el sentimiento antibelicista había llegado a amenazar todo el programa de ayuda, lo que indujo al Comité Perkins a concluir: "Fundamentalmente, el comité cree que la cooperación al desarrollo proporciona a Estados Unidos una alternativa a la implicación militar para desempeñar un papel continuado en el mundo menos desarrollado. Palomas o Halcones sobre nuestro compromiso militar en Vietnam pueden apoyar igualmente la ayuda al desarrollo."

Cuando la nueva administración republicana asumió el poder en 1969, parecía necesaria una nueva refundición del programa de ayuda estadounidense. La oposición del Congreso al compromiso militar del Presidente con los recursos de la nación estaba aumentando rápidamente. Si se querían mantener los objetivos generales de la estrategia estadounidense en la década de 1970, sus aspectos relacionados con la ayuda tendrían que sumergirse en el anonimato de los programas multilaterales. Esto no sólo movilizaría recursos oficiales extranjeros para complementar los de Estados Unidos en la consecución de sus designios mundiales, sino que también estaría menos sujeto a la oposición interna a la implicación de Estados Unidos en el exterior.

El Informe Peterson fue el resultado de esta percepción. Publicado en abril de 1970, su tema era que el bilateralismo debía dar paso a una nueva política,

³⁸ *Informe Peterson*, p. 7.

más multilateral en apariencia. "Un programa estadounidense predominantemente bilateral", afirmaba, "ya no es políticamente sostenible en nuestras relaciones con muchos países en desarrollo, ni es aconsejable a la vista de lo que otros países están haciendo en materia de desarrollo internacional."³⁹ En palabras del representante Reuss, de Wisconsin: "Las principales ventajas de las instituciones financieras multilaterales . . . son el reparto de cargas y la experiencia económica. A través de estas instituciones, otros países desarrollados comparten con Estados Unidos el coste de proporcionar ayuda al desarrollo; a medida que otras naciones han crecido económicamente, nuestra parte del coste financiero ha disminuido."⁴⁰ En cuanto al Banco Asiático de Desarrollo, por ejemplo, "si bien es cierto que Japón desempeña un gran papel en el Banco Asiático, eso es bueno, no malo. Creo que está bien que consigamos que otros asuman lo que debería ser su parte de la carga, y si conseguimos que los japoneses en Asia asuman un papel de desarrollo a gran escala, creo que es uno de los signos más esperanzadores... en cuanto al Banco Asiático, creo que nuestros diplomáticos han hecho un excelente trabajo al obligar a Japón a compartir la carga".⁴¹

Esta táctica ya había sido recomendada por el Congreso en su informe de 1957 sobre Asistencia Técnica, en el que se señalaba: "1. El carácter multilateral del programa estadounidense permite utilizar los recursos de otras naciones.

2. Un enfoque multilateral a través del programa de la ONU es especialmente apropiado en campos en los que los esfuerzos bilaterales pueden encontrar sensibilidades nacionales y resistencia por motivos de interferencia exterior. La administración pública es uno de estos campos. Otro, en algunos países, es en áreas en las que existe una importante inversión privada estadounidense".⁴²

Como alternativa, elaboró una estrategia militante en cuatro frentes:

1. Transferir la disposición de la ayuda exterior del Legislativo al Ejecutivo, eludiendo la oposición del Congreso al uso por el Presidente de la estrategia de ayuda como medio para ampliar la participación paramilitar en el extranjero;
2. Adoptar una postura militar de bajo perfil induciendo a los gobiernos

³⁹ *Ibidem*, p. 22.

⁴⁰ *U.S. Congressional Record*, 14 de septiembre de 1970, p. H8646.

⁴¹ *Ibidem*, p. H8649.

⁴² *Informe de Asistencia Técnica de 1957*, p. 28.

extranjeros a reclutar a su propio pueblo en lugar de las tropas de Estados Unidos en las participaciones militares existentes y futuras, por *ejemplo*, la vietnamización del conflicto del sudeste asiático;

3. Utilizar la ayuda bilateral y multilateral como palanca económica contra el Mercado Común Europeo;
4. Aplicar una estrategia más realista contra la revolución social en el extranjero y sus amenazas asociadas de nacionalismo y bloqueo regional.

241

Para evitar los recortes presupuestarios del Congreso en el programa de ayuda exterior y reducir su carga neta sobre el presupuesto federal, la Comisión Peterson instó a la creación de un nuevo organismo de préstamo, el Banco Internacional de Desarrollo, facultado para emitir sus propios bonos públicos y, por tanto, independiente de la financiación o aprobación del Congreso. Esto significaba que si el Congreso reducía los créditos de ayuda o votaba en contra del uso estratégico de la ayuda exterior, como hizo en octubre de 1971, el nuevo banco propuesto podría obtener fondos de prestamistas privados en Estados Unidos o en el extranjero. De este modo, los fines militares y paramilitares del programa de ayuda estadounidense podrían asegurarse incluso por encima de la oposición del Congreso. La maquinaria de la Guerra Fría se autofinanciaría y autoperpetuaría.

El Eximbank ya lo hacía a gran escala. En 1962 "inició la venta de certificados de participación garantizados en conjuntos de sus préstamos. El Banco ha vendido en total unos 3.500 millones de dólares de certificados de participación con vencimientos que oscilan entre tres y quince años".⁴³ Las participaciones en la financiación de las exportaciones del Eximbank también se venden ahora a extranjeros y a sucursales extranjeras de bancos comerciales estadounidenses, con lo que se consiguen fondos en el extranjero para la promoción de las exportaciones de Estados Unidos.

La Comisión Peterson creía que Estados Unidos podía eliminar gradualmente su programa de subvenciones militares, ya que los aliados de la nación se habían enredado tanto en los sistemas de armamento estadounidenses que no tenían más remedio que seguir dependiendo de las armas de Estados Unidos. Las políticas de crédito fácil empleadas por el Departamento de Defensa para financiar las ventas militares habían

⁴³ *Informe anual Eximbank 1968*, pp. 18 y ss.

conseguido americanizar los sistemas de armamento de la mayoría de los países no comunistas. Se había allanado así el camino desde la ayuda militar al comercio de armamento. "En el pasado, estos países necesitaban la estrecha participación de asesores militares estadounidenses para garantizar la integración efectiva de las armas y equipos de Estados Unidos en sus fuerzas. Ahora, sin embargo, los oficiales militares de la mayoría de estos países han alcanzado niveles adecuados de competencia profesional y facilidad con las armas modernas."⁴⁴ Las subvenciones militares en el futuro "deben determinarse en función de la relación coste-beneficio. Deberían especificarse los riesgos para Estados Unidos y la necesidad de fuerzas estadounidenses que surgiría si no se proporcionaran fondos."

La nueva estrategia propuesta exigía que los países extranjeros financiaran y operaran sus propios sistemas militares. Estados Unidos les vendería el material y los países extranjeros aportarían la mano de obra. La ayuda a la seguridad en la década de 1970, concluía el informe, debería tener como objetivo mejorar las "defensas militares de nuestros aliados y hacerles avanzar hacia una mayor autosuficiencia militar, servir como sustituto del despliegue de fuerzas estadounidenses en el extranjero, pagar las bases de combate estadounidenses y hacer frente a situaciones de crisis".⁴⁵

Una de las principales razones por las que el Informe Peterson hacía hincapié en el multilateralismo era su deseo de trasladar la carga de la financiación de la estrategia mundial estadounidense a Europa. Así, mientras que las políticas de ayuda vinculada de la Administración Kennedy estaban diseñadas para evitar que los gastos estadounidenses en ayuda exterior se desbordaran en beneficio de Europa, la estrategia Peterson estaba diseñada de forma más agresiva para implicar a los tesoros europeos en los programas de préstamos estadounidenses.

242

El Informe Peterson no ignoraba que la carga de los intereses y los reembolsos del principal pesan mucho sobre los países prestatarios de ayuda. "La carga de la deuda", observaba, "se preveía, pero no se afrontaba, hace una década. Se debe a una combinación de causas: excesivos créditos a la exportación en condiciones que los países en desarrollo no pueden cumplir; insuficiente atención a las exportaciones; y, en algunos casos, compras militares excesivas o mala gestión financiera..."... Cualesquiera que sean las

⁴⁴ *Informe Peterson*, p. 14.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 6.

causas, los futuros ingresos de exportación de algunos países están tan hipotecados que ponen en peligro la continuación de las importaciones, la inversión y el desarrollo. Todos los países tendrán que abordar juntos este problema".⁴⁶

Los problemas de la deuda en dólares del Tercer Mundo

La mayor parte de la carga de la deuda de ayuda se debía a Estados Unidos, o al menos estaba denominada en dólares estadounidenses como, por ejemplo, los préstamos del Banco Mundial financiados con préstamos en dólares en el extranjero. Según el *Informe Anual de 1970* del Banco Mundial, en 1969 la deuda pública externa de ochenta países menos desarrollados ascendía a 59.300 millones de dólares, superando en más de 40.000 millones los 18.800 millones de inversión privada directa de Estados Unidos en estos países. El servicio oficial de la deuda de estos países ascendía a 5.000 millones de dólares, frente a los 2.900 millones remitidos por las inversiones directas de Estados Unidos. Sólo América Latina debía 17.700 millones de dólares en concepto de cuenta de capital gubernamental y pagó 2.200 millones de dólares en concepto de intereses oficiales y gastos de amortización de estas deudas, en comparación con los 13.800 millones de dólares de inversiones directas de EE.UU. en América Latina y un flujo asociado de 1.200 millones de dólares de remesas de ingresos a inversores privados de EE.UU. en 1969. Las estadísticas de otras regiones son comparables.⁴⁷ Los empréstitos públicos habían llegado a superar a los pasivos por cuenta de inversiones directas en el conjunto de las zonas menos desarrolladas del mundo. Esto era aún más cierto en el caso de las obligaciones oficiales de Estados Unidos con las naciones desarrolladas.

Estas estadísticas ponen de manifiesto el desplazamiento de los préstamos de capital intergubernamentales desde la Segunda Guerra Mundial, desde los préstamos productivos para la reconstrucción de Europa hacia los préstamos menos productivos para el consumo de los países menos desarrollados, y desde los créditos de Estados Unidos hacia los créditos de Estados Unidos. Una parte cada vez mayor de los créditos intergubernamentales desde la Segunda Guerra Mundial ha representado la deuda contraída por los países

⁴⁶ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁷ Banco Mundial y Asociación Internacional de Fomento, *Informe Anual: 1970*, cuadro 9 (p. 48), y *Survey of Current Business*, octubre de 1970, pp. 28 y ss.

prestatarios de ayuda por concepto de asistencia exterior como la ayuda alimentaria P.L. 480 y el apoyo armamentístico. Muchos de estos préstamos no se destinan directamente a fines productivos, como suele entenderse en el sentido comercial del término. Con respecto a los países subdesarrollados, las políticas de préstamo de Estados Unidos, y del FMI y el Banco Mundial creados por Estados Unidos, han asumido un carácter no muy diferente al de Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial con respecto a sus aliados de guerra.

243

A los países en desarrollo les resulta imposible seguir atendiendo indefinidamente el servicio de sus deudas acumuladas con Estados Unidos y las instituciones internacionales de crédito. No disponen ni siquiera de pagos de reparaciones nominales con los que cubrir parte de sus necesidades de servicio de la deuda. Y sus préstamos no han sido decisiones esencialmente autónomas. Gran parte de su endeudamiento ha sido para reciclar el servicio de la deuda, aumentando sus obligaciones de capital y magnificando las cargas del coste de los intereses a medida que sus deudas han crecido y los tipos de interés han subido.

La propuesta de que todos los países ayudaran a amortizar esta deuda en dólares con Estados Unidos era una petición de transferencia neta de divisas de otras naciones desarrolladas, concretamente de Europa y Japón, a Estados Unidos. Se pidió a los gobiernos extranjeros que reajustaran sus políticas de ayuda de forma que ayudaran a Estados Unidos a recuperar los costes de su inversión en anteriores programas de ayuda bilateral, incluido el coste del armamento estadounidense. El mundo entero debía pagar el coste económico del impulso estadounidense hacia la dominación mundial.

El Informe Peterson observaba acertadamente que "mantener a estos países a raya mediante operaciones de reprogramación de emergencia de la deuda no demuestra la previsión necesaria. Es probable que los países con graves problemas de deuda, al intentar evitar el impago, impongan más restricciones internas y cambiarias, intensificando así sus dificultades futuras."⁴⁸ Sin embargo, el Informe insistía en que se mantuviera a raya a estos países y que sólo se reprogramara su deuda si demostraban "con sus planes y políticas que están aplicando un programa de desarrollo coherente con políticas fiscales y financieras adecuadas", es *decir*, deflación y desmantelamiento de las políticas comerciales y monetarias proteccionistas que pudieran haber promulgado.

⁴⁸ Informe Peterson, p. 33.

Deben abrir sus economías al comercio exterior y a la inversión y deben "mostrar determinación para desarrollarse" reduciendo el crecimiento de su población.

La Comisión Peterson trató de impedir que los países africanos aceptaran la condición de miembros asociados del Mercado Común, instando a Estados Unidos a tomar represalias ofreciendo preferencias arancelarias especiales a América Latina, cerrando los mercados estadounidenses a África en competencia comercial con América Latina. "Si Estados Unidos no puede llegar a un acuerdo con otros países industriales sobre este enfoque no discriminatorio, debería extender unilateralmente tales preferencias arancelarias a todos los países en desarrollo, excepto a aquellos que decidan permanecer en los acuerdos comerciales preferenciales existentes con los países industriales."⁴⁹ El Informe recomendaba específicamente que se eliminaran las cuotas sobre el azúcar, los textiles y la carne. Reconocía que sería demasiado esperar que Europa, en ausencia de ventajas para ella, se suscribiera al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o participara en préstamos en condiciones favorables a los países latinoamericanos más atrasados. El BID, concluyó, tendría que seguir siendo financiado por Estados Unidos, aunque podría obtener préstamos en Canadá, Europa y Japón. El programa de ayuda estadounidense había adoptado así dos nuevas formas. En primer lugar, se dirigía contra los Miembros Asociados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y, por tanto, contra la propia Europa del Mercado Común. En segundo lugar, había empezado a alejarse de la financiación del Congreso estadounidense para dirigirse hacia el endeudamiento en los mercados internacionales de capital, y por tanto hacia una existencia independiente de la voluntad pública en Estados Unidos, es *decir*, hacia la autoperpetuación como política de la Guerra Fría por parte de Estados Unidos, independientemente de la actitud cambiante de los ciudadanos y del Congreso de Estados Unidos hacia la Guerra Fría. El capital financiero internacional del Gobierno de Estados Unidos se había preparado para desligarse de las limitaciones nacionales. Estaba emergiendo como una institución autónoma capaz de llevar a cabo decisiones políticas sin necesidad de asegurarse el apoyo del pueblo estadounidense.

Los estrategas estadounidenses también movilizaron a las organizaciones multinacionales de ayuda del mundo no comunista para que sirvieran a los

⁴⁹ *Ibidem*, p. 19.

finés de Estados Unidos y no a los de los países prestatarios de la ayuda. La intención de esta multilateralización de la estrategia de ayuda estadounidense era transferir recursos europeos, japoneses y canadienses a Estados Unidos. Los representantes estadounidenses ante el Banco Mundial, por ejemplo, pidieron que las compras de capital y servicios financiados por sus préstamos se hicieran sobre la base de la suscripción de cada nación miembro a las acciones del Banco Mundial, y no de acuerdo con licitaciones competitivas como en el pasado, es decir, en una época en la que la mayoría de las licitaciones competitivas habían procedido de proveedores estadounidenses.

Ya en 1962, Frank Coffin, administrador de la ayuda del Departamento de Estado, declaró ante un subcomité del Congreso que "los esfuerzos de ayuda de otros países donantes tienen un importante efecto beneficioso indirecto sobre la balanza de pagos de Estados Unidos que probablemente sea aproximadamente proporcional a la cuantía de su ayuda".⁵⁰ Este beneficio para la balanza de pagos de Estados Unidos de la ayuda multilateral de países extranjeros, extendida a través del Banco Mundial y otras instituciones, iba a hacerse ahora más directo. En febrero de 1971, funcionarios estadounidenses pidieron que un préstamo del Banco Mundial para financiar una acería brasileña se vinculara a la compra de un 25% de bienes y servicios estadounidenses, es decir, en proporción al 25% de participación accionarial del Gobierno de Estados Unidos en el Banco.⁵¹

245

El gobierno estadounidense trató de utilizar el Banco Mundial de forma muy similar a como había utilizado la ayuda bilateral, como palanca contra las medidas extranjeras contrarias a las inversiones estadounidenses. McNamara argumentó en contra de los directores de bancos no estadounidenses en los préstamos a Bolivia y Guyana, sobre la base de que

En ambos países hay casos reales o inminentes de incautación de empresas estadounidenses con cuestiones de indemnización sin resolver. Lo que estaba en juego, esencialmente, era la interpretación por parte de Estados Unidos de la propia política del Banco Mundial sobre la cuestión de la nacionalización. La antigua política del Banco es

⁵⁰ Testimonio de Frank M. Coffin, 12 de diciembre de 1962, ante el Subcomité del Congreso sobre Intercambios y Pagos Internacionales, citado en Ranis (ed.), *The United States and the Developing Economies*, p. 139.

⁵¹ "Move by Brazil Stirs U.S. Issue", *The New York Times*, 22 de febrero de 1971.

no conceder préstamos a ningún país que esté en litigio con otro país miembro por una expropiación, cuando no se esté intentando "razonable y rápidamente" negociar un acuerdo. Egipto, por ejemplo, estuvo excluido de los préstamos durante un largo periodo tras la confiscación del Canal de Suez en virtud de esta política. En el debate en el consejo de administración del banco sobre los dos casos recientes, se entiende, Estados Unidos estuvo en gran medida aislado. Fueron los demás directores, y no el presidente del banco, Robert S. McNamara, quienes rebatieron los argumentos de Robert E. Wiczorowski, el director estadounidense.⁵²

El gobierno de Estados Unidos afirmaba, en efecto, que podía determinar el precio al que las minas de cobre chilenas de Anaconda y Kennecott podían vender su cobre a sus empresas matrices estadounidenses —a los llamados precios de "productor", aproximadamente un tercio del precio del mercado mundial— pero que los países extranjeros no podían actuar para impedir esta acción regulando, comprando o "interfiriendo" de otro modo con las filiales extranjeras de las empresas estadounidenses. El hecho de que el Banco Mundial no consintiera en actuar como un brazo del Departamento de Estado estadounidense fue decisivo para la oposición nacionalista que se desarrolló en Estados Unidos contra la ayuda en general. Representativa de esta actitud es la de John Connally, Secretario del Tesoro de EE.UU., de quien se dijo que estaba

adoptar una postura de "mano dura" con los países en desarrollo que expropiaban las inversiones estadounidenses sin reembolsar a las empresas rápida y adecuadamente. Este endurecimiento se manifestó la semana pasada en la abstención de este país en dos votaciones sobre préstamos a Bolivia, uno de 23 millones de dólares del Banco Mundial y el otro de 19 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo... los EE.UU. estaban notificando su enfado por la nacionalización por parte de Bolivia de una operación de 2 millones de dólares de la International Metals Corporation, con sede en Texas.... La abstención en la votación lleva implícita la posibilidad de nuevas represalias de EE.UU. contra los gobiernos que adopten una actitud

⁵² "Banco Mundial Utilizado para Protesta de EE.UU.. Opposition to Loans Reflects Stand on Compensation of Nationalized Companies," *The New York Times*, 28 de junio de 1971.

displicente hacia los derechos de propiedad de EE.UU... Las últimas abstenciones se suman a dos abstenciones anteriores sobre pequeños préstamos, uno de 6 millones de dólares del Banco Mundial a Bolivia para el desarrollo ganadero, y otro de 5,4 millones de dólares del Banco Mundial a Guyana para construir diques contra el mar. Al parecer, el Sr. Connally espera que estas abstenciones disuadan a Guyana de su rumoreada intención de nacionalizar algunas minas de bauxita propiedad de Reynolds Metals Corporation. ... Congresistas clave están instando a la administración no sólo a emitir sus propios votos en contra de los préstamos a países que se apropian de inversiones estadounidenses, sino a presionar activamente en los bancos internacionales en contra de tales préstamos.⁵³

246

Pero, sobre todo, la oposición al programa de ayuda exterior de Estados Unidos se desarrolló en el seno de la comunidad liberal estadounidense a medida que se percibía el claro interés propio de la ayuda estadounidense y se hacía evidente su conflicto implícito con los intereses de los países receptores de la ayuda, a diferencia de los regímenes gobernantes existentes en esos países. En 1970, un estudio del Twentieth Century Fund señalaba que en el Informe Rockefeller sobre América Latina "subyacía el supuesto en el que tradicionalmente se ha basado la política estadounidense en este hemisferio: que Estados Unidos debe seguir dominando América Latina y que cualquier cambio básico en la estructura establecida de la sociedad latinoamericana sería perjudicial para los intereses de seguridad de Estados Unidos".⁵⁴

El profesor Joseph Page, al revisar este trabajo, comentó que la retórica que prometía a América Latina una revolución pacífica implicaba la necesidad de un cambio estructural básico que inevitablemente crearía un cierto grado de inestabilidad. Sin embargo, las empresas estadounidenses, que debían participar en la Alianza exportando capital y tecnología a América Latina, sostenían que la inestabilidad suponía un clima empresarial desfavorable y amenazaba los intereses comerciales existentes. Y el Pentágono, la C.I.A. y otros creían que la inestabilidad

⁵³ *Christian Science Monitor*, 3 de noviembre de 1971, p. 6.

⁵⁴ Jerome Levinson y Juan de Onís, *A Critical Report on the Alliance for Progress* (Chicago: 1970), citado en la reseña de Joseph Page en *The New York Times*, 10 de enero de 1971.

ponía en peligro la seguridad de Estados Unidos. La historia de los años sesenta enseña que los objetivos políticos y sociales de la Alianza se sacrificaron rápidamente cuando se enfrentaron a intereses económicos o de seguridad de Estados Unidos que competían entre sí. Como afirman sin rodeos Levinson y de Onis "Si la Alianza se define como una política basada en esta proposición (que el crecimiento económico, la reforma social y la democracia política son aspectos de un programa de desarrollo eficaz que se refuerzan mutuamente), la cuestión pertinente no es si ha fracasado, sino hasta qué punto se ha intentado".⁵⁵

247

El programa de ayuda exterior había llegado a desempeñar un papel perverso en el desarrollo de los países extranjeros.

Así pues, el programa de ayuda estadounidense había cerrado el círculo. En su primera fase de posguerra, 1945-52, había sido principalmente multilateral, a través del UNRRA, el Banco Mundial y, de forma menos visible, a través del FMI. Se trataba de un periodo en el que se deseaba que las salidas de la balanza de pagos estadounidense contribuyeran a paliar la escasez mundial de dólares. La ayuda estadounidense se componía en gran parte de donaciones a Europa y de préstamos no vinculados. Pero entre finales de la década de 1950 y 1970, la ayuda exterior estadounidense fue adquiriendo un carácter cada vez más bilateral, cada vez más vinculado a los objetivos de la balanza de pagos de Estados Unidos. Su función ya no era ingresar dólares estadounidenses en las arcas de los gobiernos extranjeros, sino dar salida a los excedentes de alimentos y otras exportaciones producidas en Estados Unidos y obtener a cambio para el gobierno estadounidense y sus organismos un pago en efectivo.

En 1970, el gobierno de EE.UU. ganó 1.300 millones de dólares con sus programas de ayuda exterior, cantidad en la que los intereses en divisas fuertes y los reembolsos del principal de 2.000 millones de dólares superaron los 700 millones de dólares de coste para la balanza de pagos de sus nuevas ampliaciones de ayuda. Con el fin de seguir ayudando a la balanza de pagos estadounidense, el gobierno de Estados Unidos, de acuerdo con la sugerencia del Informe Peterson, se orientó una vez más hacia formas multilaterales de ayuda. Pero esta vez la organización de la ayuda mundial iba a ser muy diferente de la que había seguido a la Segunda Guerra Mundial. Iba a

⁵⁵ *Ibid.*

convertirse en un programa de reparto obligatorio de la carga por parte de Europa, Japón y Canadá en la dominación de la ayuda estadounidense y la militarización del Tercer Mundo. Esta vez, la ayuda no tendría ningún coste para la balanza de pagos del gobierno estadounidense, sino que estaría vinculada en la mayor medida posible. En efecto, la multilateralización de la ayuda exterior estadounidense en la década de 1970 iba a significar que los gobiernos extranjeros pagarían el coste de la ayuda estadounidense. Concretamente, el flujo de pagos de la ayuda multilateral debía fluir desde las naciones desarrolladas fuera de Estados Unidos hacia América Latina y otros países menos desarrollados, y de éstos a Estados Unidos.

9. El GATT y el doble rasero

. . tenemos en la actualidad los medios a nuestro alcance para tratar con los Potentados del Norte de *Europa* en términos muy ventajosos: Es decir, podemos significar a cada uno de ellos (como hicimos anteriormente con *Portugal*) que en la proporción que sea, favorecerán la Introducción de las Manufacturas *Inglesas* en sus Territorios mediante la Derogación o Disminución de Impuestos; en la misma proporción admitiremos su Hierro en Barra, Cáñamo, Brea, Alquitrán, Trementina, etc. en *Gran Bretaña*.

Josiah Tucker, *Una serie de respuestas a ciertas objeciones populares contra la separación de las colonias rebeldes y su descarte total...* (Gloucester: 1776), p. 49

En un sistema de Estados-nación en el que cada economía se encuentra en una fase diferente de desarrollo y, por lo tanto, tiene necesidades e ideas diferentes sobre lo que constituye su propio interés, difícilmente puede lograrse la unanimidad en cuanto a las normas de conducta que rigen el comercio mundial. Lo más que puede lograrse es una agrupación pragmática de naciones en un momento dado. A menudo, las relaciones comerciales más estrechas se dan entre economías complementarias, ya que cuanto más similar es la especialización de la producción entre los países, más tiende a desarrollarse la rivalidad. Incluso entre economías complementarias, por supuesto, se produce una pugna por las condiciones comerciales, sobre todo entre las economías industriales y los exportadores de alimentos y materias primas.

En tales circunstancias, las normas comerciales, los sistemas arancelarios y de cuotas, las subvenciones, el transporte público y otros gastos en infraestructuras, los precios y los sistemas fiscales tienden a reflejar el desarrollo desigual de las naciones dentro del cambiante sistema económico mundial. En el momento en que un conjunto de normas de este tipo se elabora y se acepta de forma generalizada, es casi imposible prever los posteriores

ritmos y direcciones desiguales de desarrollo, o las nuevas oportunidades o cambios que pueden producirse en el entorno económico. Por lo tanto, las iniciativas y respuestas *ad hoc* desempeñan un papel importante en la configuración del sistema comercial mundial.

El Congreso estadounidense lo ha reconocido intuitivamente, y se ha negado persistentemente a abdicar de su autoridad sobre las normas comerciales que rigen las importaciones y exportaciones de Estados Unidos. Cada miembro de la Cámara de Representantes y del Senado está en contacto casi constante con los representantes de la dirección y los trabajadores de las industrias locales, que son tan sensibles a los cambios en el comercio mundial como los barómetros a los cambios en la presión atmosférica. De hecho, la presión política sobre el Congreso por parte de estas industrias locales es la medida más sensible que posee Estados Unidos respecto a los efectos reales o previstos de los cambios en las reglas del comercio internacional sobre los intereses nacionales. Es la quintaesencia de la política comercial traducir estas presiones internas en legislación positiva o negativa.

249

Hasta cierto punto, esto también es cierto en otras naciones, y cada vez lo es más a medida que sus industrias se expanden y diversifican. Es especialmente cierto en los países no democráticos, donde el vínculo entre la legislación y los intereses creados es indisimulado y los intereses comerciales están abiertamente subordinados a los de la industria y el Estado. Por lo tanto, por razones puramente abstractas, no se puede esperar que una economía con pretensiones de independencia nacional acepte dictados del exterior, ni siquiera de un organismo internacional del que es miembro, sobre las condiciones en las que comerciará con el resto del mundo.

El acuerdo permanente entre naciones en cuanto a los términos del comercio internacional queda descartado por el propio hecho de la nacionalidad. Sólo si una nación comercial es dominante sobre todas las demás en todos los aspectos significativos puede imponerse dicho acuerdo. Los términos en los que se haría esto niegan la autonomía de otras naciones y, por tanto, de la nación como concepto. Por lo tanto, tales términos son intrínsecamente transitorios, a menos que el sistema mundial se rigidice y se encoja.

La posición de una nación dominante sobre todas las demás existía cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, sin duda. Estados Unidos, cuyo dominio era incuestionable, y los planificadores del orden mundial de posguerra lo tuvieron en cuenta en sus diseños mundiales como si fuera a seguir siendo

una constante.

El Congreso era más dubitativo, más realista quizá. Escuchaba con más atención los argumentos de las industrias locales de las zonas electorales que los de los administradores y planificadores de Washington. Al fin y al cabo, era en estos distritos electorales donde se recogían los votos, no en Moravia, Tanganica, Francia o Gran Bretaña. También era en estos distritos electorales donde mejor podían anticiparse los efectos de las normas propuestas para el comercio mundial sobre la industria nacional estadounidense. Incluso si estas anticipaciones locales y de intereses particulares eran incorrectas, era necesario que se expresaran si se quería recoger la cosecha de votos.

Para Estados Unidos esto descartaba desde el principio el comercio absolutamente libre, aunque parecía una política esencial para mantener el dominio estadounidense en el mundo. Tal dominio era deseado tanto por los intereses locales como por los políticos nacionales. Pero su coste económico no podía igualarse sobre cada industria estadounidense o fábrica local. Un apoyo industrial unánime preveía ganancias para todos los intereses, no ganancias para unos y pérdidas para otros. Pero el libre comercio en sentido absoluto habría supuesto pérdidas para algunos, especialmente en las zonas agrícolas, pero también para la siderurgia, la automoción y otras industrias "antiguas". Así pues, no fue posible obtener un apoyo económico unánime al libre comercio desde el punto de vista político. El Congreso estaba dividido en esta cuestión, y la Administración Truman tuvo que doblegarse ante este hecho.

250

Lo que los planificadores estadounidenses habían previsto originalmente para el mundo de la posguerra, con el apoyo incondicional de Gran Bretaña, era un sistema de libre comercio regulado vinculante para todos los países signatarios, incluido el propio Estados Unidos. En noviembre de 1945, los estrategas comerciales del gobierno, junto con el primer préstamo masivo estadounidense de posguerra a Gran Bretaña, publicaron un informe titulado *Propuestas para la expansión del comercio y el empleo mundiales, en el que se pedía la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC)*. Esta declaración de intenciones se concretó en septiembre de 1946 en la *Carta sugerida para una Organización Internacional de Comercio de las Naciones Unidas*. Las primeras negociaciones oficiales de la OIC tuvieron lugar en Londres al mes siguiente, y en marzo de 1948 se firmó en La Habana el *Proyecto de Carta para una Organización Internacional de Comercio*. El Presidente Truman lo presentó al Congreso para su aprobación a principios

de 1949.

El apoyo a la OIC estaba muy extendido en Estados Unidos, pero no era unánime. Los sindicatos la veían con recelo, y las industrias tradicionalmente protegidas por aranceles y cuotas de importación, con abierta hostilidad. Los sectores más proteccionistas eran el químico, el de los productos lácteos, el ganadero, el de los frutos secos, el del vidrio, el de la lana, el de los productores independientes de petróleo, el del rayón y el de la pasta y el papel. Los sindicatos se unieron a la patronal en algunos sectores para oponerse a la OIC a través del Consejo Nacional Obrero-Patronal sobre Comercio Exterior y la Conferencia Protectora de Asalariados de la A.F.L.. La American Tariff League se hizo eco de sus opiniones.¹

Además de esta defensa de intereses particulares, la resistencia ideológica se basaba en conceptos políticos sobre el lugar de Estados Unidos en un mundo cambiante. El senador Millikin instó a Estados Unidos a obtener un poder de voto en la OIC equivalente a su participación en el comercio mundial.² Otros describieron la OIC como "un superestado capaz de dirigir la política comercial estadounidense".³ Así pues, los temores al libre comercio, aunque estuvieran regulados, se basaban en muchos intereses distintos, cada uno de cuyos argumentos tenía cierta lógica.

Los primeros pasos hacia lo que con el tiempo se convertiría en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el organismo mundial para regular el comercio internacional, se dieron en circunstancias que no auguraban nada bueno para su futuro. Después de 1948, la participación de Estados Unidos en los acuerdos internacionales para regular el comercio mundial, o incluso en las negociaciones en este sentido, se vio limitada por consideraciones que reflejaban poderosos intereses especiales, así como por el creciente nacionalismo económico que superó rápidamente el idealismo librecambista de 1945.

251

La Ley de Acuerdos Comerciales de 1945 se había redactado sabiendo que

¹ Sobre estos puntos, véase William Diebold, Jr., "The End of the I.T.O.", Princeton University, *Essays in International Finance*, nº 16 (Princeton: octubre de 1952), , especialmente pp. 14-23. Para un compendio de las actitudes de Estados Unidos, véase U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *Hearings on Membership and Participation by the United States in the International Trade Organization*, 81st Cong., 2nd Sess., 1950.

² Senado de EE.UU., Comité de Finanzas, *Hearings on Trade Agreements System and the ITO*, Pt. I, 80th Cong., 1st Sess., 1947, p. 37.

³ Diebold, "El fin de la O.I.T.", p. 23.

la recuperación de las naciones devastadas y el restablecimiento del comercio mundial redundaban en interés tanto de Estados Unidos como del resto del mundo. Esta era la idea básica que subyacía en las *Propuestas para la Expansión del Comercio Mundial y el Empleo* de ese año. La Ley de Acuerdos Comerciales, sin embargo, era susceptible de enmienda. Dicha modificación ha sido recurrente, ya que la Ley ha sido renovada periódicamente por el Congreso. Cada renovación ha brindado mayores oportunidades a las industrias y corporaciones nacionales para reclamar el perjuicio derivado de la importación de productos específicos en virtud de los acuerdos arancelarios y comerciales existentes.

Un ejemplo ocurrió en 1963, cuando Estados Unidos elevó sus aranceles sobre el vidrio en hojas importado, principalmente vidrio belga, aunque también hubo importaciones de países comunistas. Los nuevos aranceles se impusieron tras las audiencias celebradas por la Comisión Arancelaria en respuesta a las quejas de la industria nacional del vidrio. El Mercado Común Europeo tomó represalias aumentando sus propios aranceles sobre las importaciones de aves de corral procedentes de Estados Unidos. Se eligieron las aves de corral porque el valor de las importaciones de la CEE procedentes de Estados Unidos en esta categoría se aproximaba a la pérdida sufrida por Bélgica por las exportaciones de vidrio en hojas a Estados Unidos. El episodio se conoció en Estados Unidos como la Guerra del Pollo de 1963.

Por tanto, los acontecimientos en la génesis de lo que se convertiría en el GATT no fueron propicios. De hecho, aunque el GATT es un dispositivo de creación estadounidense, Estados Unidos ni siquiera llegó a ser miembro de pleno derecho del tratado. Su participación se produjo únicamente por orden presidencial, ya que el Congreso se negó a renunciar a su autoridad para pronunciarse sobre los acuerdos de comercio exterior. En consecuencia, el derecho interno estadounidense predomina sobre los acuerdos internacionales en materia de relaciones comerciales. Esto es, por supuesto, la antítesis del derecho internacional de los tratados, que prevalece sobre el derecho interno en todos los casos. Los acuerdos provisionales alcanzados entre los representantes comerciales de EE.UU. y los miembros del GATT en general pueden ser rechazados por el Congreso y a menudo lo fueron, como fue el caso más notorio de la supresión prometida del sistema de valoración arancelaria del Precio de Venta Americano (ASP) con la que concluyó la Ronda Kennedy de reducciones arancelarias negociadas en 1967.

Desde el principio, por tanto, la posición de Estados Unidos respecto a la

liberalización del comercio mundial ha implicado un doble rasero. Estados Unidos ha insistido en que otros países se adhieran a principios fijos de libre comercio, modificados únicamente por acuerdos internacionales sobre aranceles y cuotas de importación, mientras que sólo a él se le permite derogar esos principios y acuerdos unilateralmente, siempre que el Congreso así lo determine. Es comprensible que este doble rasero no fuera bien recibido por otros países.

252

Las negociaciones para la creación de la OIC se desarrollaron con mucha menos fluidez y unanimidad que los acuerdos financieros y de ayuda de Bretton Woods. Un punto de fricción inmediato fue la negativa de otras naciones a permitir que el poder de voto en la OIC se asignara en proporción a la cuota de cada nación en el comercio mundial. Insistieron en que cada país miembro tuviera un solo voto, lo que impediría a Estados Unidos dictar o bloquear unilateralmente las políticas de la OIC. Esto diferenciaba los acuerdos de comercio mundial propuestos del dominio y el poder de veto de Estados Unidos en el FMI y el Banco Mundial. Todavía en 1971, Estados Unidos seguía intentando exigir la no igualdad incluso en el GATT, una institución mucho menos arrolladora de lo que estaba previsto que fuera la OIC.

Si en 1948 se hubiera estado plenamente alerta a las implicaciones del doble rasero que los funcionarios estadounidenses trataban de incorporar a los acuerdos internacionales, y especialmente a las funciones de control de Estados Unidos en el FMI y el Banco Mundial en comparación con su ausencia sobre la OIC propuesta, se podría haber predicho con bastante exactitud el fracaso de esta última. Pero la necesidad de tal predicción parecía inexistente en un momento en el que casi todas las acciones internacionales de Estados Unidos no sólo parecían benevolentes, sino que estaban teñidas de benevolencia. Y, sin embargo, aunque la mayoría de las naciones eran receptoras de la ayuda masiva de Estados Unidos, eran muy conscientes de la función de poder que acaba surgiendo para dominar las acciones críticas de las naciones. Esta función de poder es la esencia de la diplomacia económica. Reconociendo que la benevolencia estadounidense era genuina y que la preocupación de Estados Unidos por el futuro del mundo no era menor que la suya propia, otros países revelaron no obstante su incredulidad ante la persistencia de tal generosidad nacional negándose a ceder su igualdad en el poder de voto en la OIC propuesta.

Esta negativa ha tenido una importancia crítica. En retrospectiva puede

interpretarse como una prueba de que la posición de poder alcanzada por Estados Unidos en 1945-51 era la máxima que podía lograr en el mundo. Estados Unidos parecía todopoderoso en las esferas militar, política y económica, pero la magnitud de este poder ocultaba el hecho de que, no obstante, era limitado. De hecho, había alcanzado el límite. En el futuro, el poder mundial de Estados Unidos podría ser igual o inferior a su estatus de poder relativo de 1945-51, pero no podría superarlo. Incluso para mantener su posición única de fuerza relativa, la economía estadounidense tendría que evolucionar de tal manera y en tal grado que coincidiera con la evolución de todas las demás naciones en posición de dependencia.

253

Probablemente fue esta percepción de que otras naciones se recuperarían con el tiempo y, al hacerlo, estarían en condiciones de desafiar económicamente a Estados Unidos, lo que motivó al senador Millikin a exigir un poder de voto estadounidense en la OIC equivalente a un privilegio de veto. Otras naciones tendrían que verse tan limitadas como para que la supremacía económica estadounidense no se viera afectada, cualesquiera que fueran sus propias necesidades y la benevolencia o no de las intenciones de Estados Unidos. Si el futuro ofrecía una probabilidad nula de aumento de la fuerza relativa de Estados Unidos, el corolario era que el poder relativo de Estados Unidos en el mundo se había vuelto decreciente, incapaz de aumentar por voluntad de Estados Unidos y, de hecho, con pocas probabilidades de que pudiera permanecer inalterado.

En aquel momento, parecía que no era así en lo que respecta al control del sistema monetario mundial, dado el ritmo de desarrollo de los países menos desarrollados. Estados Unidos se ha mantenido en posición de dictar el funcionamiento del Fondo Monetario Internacional, en virtud de su poder de veto en esa institución, la magnitud de sus reservas de oro, su otrora muy favorable balanza de pagos que le daba libertad de acción dentro del sistema financiero internacional, y sobre todo por el hecho de que otros países incorporaron la dependencia del dólar a sus propios sistemas de bancos centrales y políticas de reservas internacionales. Este papel estaba implícito en la función del dólar como moneda clave. Del mismo modo, Estados Unidos creó y dominó el Banco Mundial debido a su capacidad, entonces única, de prestar y exportar capital de inversión y desarrollo en divisas fuertes. En el FMI y el Banco Mundial, Estados Unidos podía obtener, y de hecho obtuvo, un poder de veto efectivo y el poder de iniciar el funcionamiento de estos organismos mundiales de importancia crítica. Ni Europa, ni Asia, ni los países

en vías de desarrollo se quejaron del poder de veto y de iniciativa de Estados Unidos en estas instituciones, porque dicho poder se basaba en la realidad de la situación del momento. Las acciones iniciadas en estos organismos internacionales por Estados Unidos eran en gran medida sinónimo de las necesidades y deseos de otros países miembros.

En las esferas financiera y de préstamos para el desarrollo, la iniciativa económica estadounidense en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial reflejó las relaciones de poder existentes al final de dicha guerra. El objetivo de la política estadounidense ha sido y sigue siendo preservar esa relación de poder, a pesar de que las circunstancias han evolucionado, al principio gradualmente pero con perceptible aceleración a lo largo de los años, de forma que han erosionado la supremacía estadounidense. Los hechos han cambiado, y las realidades de las relaciones económicas y la diplomacia internacional han cambiado con ellos.

La política estadounidense ha cambiado en consecuencia, pero en sentido inverso. Su propósito ha sido preservar, y en caso necesario intentar restaurar, el grado de supremacía estadounidense que en su día se correspondía con la realidad, pero que con el paso del tiempo se ha vuelto disonante con las cambiantes realidades de la economía mundial.

254

Conscientemente o no, el doble rasero propuesto para la OIC —la obligación de otras naciones de adherirse a sus normas, frente a la libertad de Estados Unidos para violarlas— resultó esencial para el mantenimiento del dominio estadounidense. Pero las relaciones económicas sustantivas entre las naciones estaban cambiando. Ningún estratega estadounidense hizo un análisis del futuro global en términos de mantener o renunciar a las ecuaciones de fuerza de 1948, ya que esto habría reflejado una clarividencia de la que nunca habían hecho gala. Simplemente querían estar siempre en una posición de control para poder responder a las cambiantes circunstancias de una forma *ad hoc* que reflejara los intereses nacionales de Estados Unidos, cualesquiera que fueran las sorpresas o los acontecimientos más subyacentes que pudieran producirse.

Comprender la estructura propuesta de la OIC es esencial para entender la forma en que Estados Unidos ha llevado a cabo su campaña en curso, no tanto para alcanzar el poder como para mantenerlo. La incapacidad de los diplomáticos estadounidenses para obtener la mayoría de los votos en la OIC alarmó a algunos estadounidenses, que afirmaron que parecía "seguro que Estados Unidos perdería constantemente las discusiones, con países

deudores, gobiernos con mentalidad de control, países subdesarrollados o países con dificultades de balanza de pagos, que se combinarían para derrotarle en cuestiones importantes".⁴

Estos temores no carecían de fundamento. En agricultura, por ejemplo, otros países compartían la insistencia de Estados Unidos en mantener la autonomía de las políticas agrarias nacionales, incluida la protección arancelaria. Los países latinoamericanos insistieron en la Conferencia de Chapultepec de 1945 en que sus industrias nacientes siguieran protegidas tras el retorno a la paz. Fueron igual de inflexibles en la Conferencia de La Habana de 1948, como indica la afirmación de Ramón Beteta Quintana, jefe de la delegación de México, de que "reconocemos la conveniencia de la cooperación económica internacional, pero aun así debemos rechazar cualquier plan para suprimir todos los aranceles protectores, porque eso significaría la destrucción económica de las naciones débiles al tiempo que afianzaría la supremacía comercial de los países más fuertes."⁵

De preocupación más inmediata para algunas naciones era el hecho de que la economía estadounidense estaba absorbiendo sus reservas de oro a un ritmo alarmante. Ya en 1942 los países extranjeros habían conseguido que la Sociedad de Naciones respaldara "la absoluta necesidad de adaptar las políticas comerciales a las circunstancias que influyen en las balanzas de pagos nacionales". En las negociaciones de la OIC, Gran Bretaña encabezó las presiones para redactar una cláusula de escape de la balanza de pagos que permitiera a los países limitar las importaciones si éstas amenazaban con provocar una crisis de la balanza de pagos. Esta cláusula se incluyó en el proyecto de Carta de la OIC, con la oposición de los negociadores estadounidenses.

255

Otras naciones querían emular la política estadounidense de fomento del empleo nacional. El resultado fue el Artículo 21, párr. 4(b) del Proyecto de Carta de la OIC, "que parecía significar que no se podía exigir a ningún país que modificara las políticas dirigidas al mantenimiento del pleno empleo o a la promoción del desarrollo económico, incluso si éstas creaban dificultades en la balanza de pagos". Esto parecía un resquicio perfecto para la retención indefinida de los controles, especialmente porque la mayoría de los hombres de negocios [estadounidenses] creían que las políticas de pleno empleo

⁴ *Ibíd.*, p. 20.

⁵ *The New York Times*, 20 de noviembre de 1947, p. 3.

patrocinadas por el gobierno estaban destinadas, si funcionaban, a ser inflacionistas y, por tanto, a ejercer presión sobre las reservas de divisas."⁶

En gran medida como resultado de los deseos tanto estadounidenses como extranjeros de insertar disposiciones que eludieran los principios de libre comercio del Proyecto de Carta, los planes para crear la organización comercial fracasaron. Para empezar, sus normas habrían exigido demasiados cambios en la legislación estadounidense como para ser aceptables para el Congreso. "Por supuesto", resumió Diebold, "Estados Unidos nunca estuvo dispuesto a aceptar los principios puros de la OIC en toda su propia conducta comercial. Se introdujeron en la Carta lagunas de diseño estadounidense para permitir el uso de cuotas de importación en relación con los programas agrícolas nacionales y la retirada de concesiones arancelarias si las importaciones perjudicaban a los productores nacionales. El transporte marítimo quedó excluido de la Carta en gran medida porque Estados Unidos no estaba dispuesto a modificar su política de subvenciones."⁷

Ciertamente, la Ley del Banco de Exportación e Importación de 1945 violaba los ideales de la OIC. "Tres condiciones de los préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones parecen ir en contra de la política general estadounidense de liberalizar el comercio y las finanzas mundiales sobre una base no discriminatoria", observó el Consejo de Relaciones Exteriores.

En primer lugar, los préstamos estaban vinculados; los prestatarios tenían que gastarlos en Estados Unidos y para fines específicos... La vinculación no era obligatoria por ley, pero los funcionarios del Banco aparentemente consideraron que cumplía con la intención del Congreso, que estableció el Banco para hacer préstamos "con el fin de ayudar a la financiación y facilitar las exportaciones" de los Estados Unidos ... En segundo lugar, la Resolución Pública 17 del 73º Congreso exige que las mercancías compradas con el producto de los préstamos del Gobierno de Estados Unidos se transporten en buques estadounidenses, a menos que no se disponga de tales buques en número suficiente o con capacidad de tonelaje suficiente o en los horarios de navegación necesarios o a tarifas razonables. Además de discriminar al transporte marítimo extranjero, la plena aplicación de la resolución aumentaría las necesidades de dólares extranjeros en un

⁶ Diebold, "El fin de la O.I.T.", p. 16.

⁷ *Ibidem*, p. 31.

momento en que ya son muy elevadas y en que uno de los principales objetivos de nuestros préstamos es ayudar a superar esa dificultad.⁸

256

Pero sólo Noruega se quejó y esta disposición fue aprobada, aunque la presión para obligar a los prestatarios del Eximbank a asegurar sus cargamentos exclusivamente a través de compañías estadounidenses fue derrotada.

Para obtener el cumplimiento por parte de los países extranjeros de las nuevas normas comerciales propuestas, a pesar de la medida en que favorecerían a los productores estadounidenses, los negociadores comerciales estadounidenses advirtieron que sería ventajoso para el mundo firmar los acuerdos antes de que un Congreso impaciente promulgara una legislación proteccionista que podría cerrar muchos sectores del mercado estadounidense a los productores extranjeros. Y de hecho, la recesión de 1949 en Estados Unidos supuso un impulso que provocó la oposición del Congreso al libre comercio. El estallido de la guerra de Corea en 1950 y los controles gubernamentales asociados sobre la mayoría de las áreas de la economía, especialmente sobre las importaciones y las exportaciones, acabaron con el interés de Estados Unidos por dar vida a la OIC. La movilización de la economía estadounidense, con todos sus controles, era contraria a casi todos los principios declarados en la Carta de la OIC. En 1950, en la conferencia de Torquay sobre comercio y normas comerciales, los negociadores estadounidenses dejaron bien claro que el Departamento de Estado y el presidente Truman habían acordado que "la Carta propuesta para una Organización Internacional del Comercio no se volvería a presentar al Congreso".⁹ La OIC nació muerta. En palabras de William Diebold, Jr:

El rearme no sólo perturba el comercio y frena los esfuerzos por eliminar barreras. Sustituye los principios consagrados en los acuerdos comerciales multilaterales, como el GATT, por toda una serie de criterios diferentes. Hay que controlar el flujo de materiales estratégicos, no dejarlo libre. Hay que manipular los precios, no dejarlos al mercado. A veces hay que prescindir de los costes. En tiempos de guerra fría, la no discriminación resulta estratégicamente imprudente e

⁸ Council on Foreign Relations, *The United States in World Affairs, 1945-47*, p. 373.

⁹ Diebold, "El fin de la O.I.T.", p. 1.

insistir en ella sería embrutecedor. La última vez que se renovó la Ley de Acuerdos Comerciales, el Congreso excluyó a los países de la órbita soviética de sus beneficios ordenando que se les retiraran las concesiones arancelarias estadounidenses y que se les denegara el trato de nación más favorecida. En términos comerciales, las consecuencias no fueron grandes ni las sanciones resultantes muy fuertes. El gesto fue en gran medida emocional. Pero la negación del principio de no discriminación va mucho más allá, especialmente en materia de control de las exportaciones. "... Porque si hay algo que exigen las consideraciones estratégicas", dice el profesor Viner, "es la discriminación en el trato de los distintos países, según sean amigos, enemigos o aspirantes a neutrales".¹⁰

257

No todos los observadores creían que las situaciones de guerra fueran necesariamente perjudiciales para la apertura del comercio exterior estadounidense. Raymond Vernon consideraba "ilógico que las naciones aumentaran las barreras comerciales en lugar de reducirlas en un momento en que una división internacional del trabajo más eficaz les permitiría soportar más fácilmente la carga del rearme".¹¹ Pero la guerra es un ejercicio político, no económico, y parecía haber lógica en la actitud de la Fortaleza América que vio nacer una política energética orientada a la defensa y el almacenamiento gubernamental en respuesta al Informe Paley sobre las necesidades y escasez de materias primas de Estados Unidos en tiempos de guerra.

El primer intento de establecer normas internacionales de comercio y sus correspondientes organismos de aplicación había fracasado. Sin embargo, las negociaciones y discusiones entre las naciones y las disputas entre el Congreso de Estados Unidos, la administración y los grupos de intereses especiales dejaron claro al mundo, en formas que éste llegó a aceptar, que debe existir un doble rasero en cualquier organismo mundial formal encargado de regular los asuntos económicos. Las normas que obligan a todas las demás naciones no deben obligar necesariamente a Estados Unidos. Otras naciones deben adherirse, por el equivalente del derecho de los tratados, a las

¹⁰ *Ibidem*, p. 34, citando el informe de Jacob Viner sobre *Rearmament and International Commercial Policies*, U.S. State Department, Foreign Service Institute (multigraphed; Washington, D.C.: 1951), p. 9.

¹¹ Raymond Vernon, "America's Foreign Trade Policy and the GATT", Princeton University, International Finance Section, *Essays in International Finance*, n° 21 (octubre de 1954), p. 33.

normas impuestas por dicho organismo. Estados Unidos sólo podría quedar vinculado por ellas en la medida en que el Congreso lo permitiera, y esto podría variar si el Congreso así lo deseara. Por lo tanto, cualquier avance hacia la creación de una organización mundial de este tipo debe aceptar este doble rasero como condición previa. En términos matemáticos, la conducta de otras naciones debía ser una constante, la de Estados Unidos una variable. Sólo en estas condiciones podría Estados Unidos formar parte de un organismo mundial que rigiera las prácticas comerciales internacionales, y sin Estados Unidos tal organismo no podría nacer ni funcionar si se creaba. Esto equivalía a un repudio por parte de Estados Unidos de los principios que él mismo había propuesto para la OIC en 1945, 1946 y 1948. Algo mucho más limitado, con menos principios y que reflejara más fielmente las realidades del mundo de posguerra tendría que ocupar el lugar de la OIC. De lo contrario, nada.

Tal vez por coincidencia, tal vez por designio, tal agencia estaba a mano. En 1947 se había creado una Comisión Interina para la OIC como un subjuntivo de la OIC, destinado a ser puramente técnico y temporal. A la espera de la ratificación del Proyecto de Carta para una Organización Internacional del Comercio de 1948, la coordinación de las negociaciones comerciales provisionales se efectuó a través de un organismo de trabajo denominado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fundado en Ginebra en 1947. Ocupó las oficinas de la OIC, utilizó la Comisión Interina para la OIC como secretaría y actuó en general como anticipo de la carta de la OIC. Patrocinó reuniones de negociación arancelaria en Ginebra en 1947 (con la asistencia de veintitrés países), en Annecy en 1949 (con cuarenta países) y en Torquay en 1950-51. A este foro le correspondió recoger los pedazos de lo que quedaba de la OIC. Después de que Estados Unidos rechazara la Carta de La Habana, el GATT se estableció formalmente como organismo mundial rector en 1951.

258

Al principio se entendió que el GATT sólo se ocuparía de las concesiones arancelarias mutuas, y no de cuestiones tan problemáticas como los contingentes y otras barreras no arancelarias al comercio internacional. Dado que las mayores barreras comerciales de Estados Unidos eran principalmente de tipo no arancelario, la política de importación estadounidense se vio menos afectada por la negociación arancelaria del GATT que el comercio de la mayoría de los demás países, que generalmente empleaban aranceles *ad valorem* directos. Así, al final de la Ronda Kennedy, los aranceles mundiales *ad valorem se habían* reducido desde sus niveles de 1947, de acuerdo con la

estrategia inicial de Estados Unidos, idejando legalmente intactas las propias barreras no arancelarias de Estados Unidos! La mayoría de los demás países no habían establecido tales barreras. Las promulgadas desde 1947 violaban presumiblemente la cláusula de "derechos adquiridos" del GATT, que permitía mantener las barreras comerciales no arancelarias preexistentes pero prohibía promulgar otras nuevas. También en este caso, Estados Unidos impugnaría en 1971 la legalidad de las medidas adoptadas por otros países, concretamente por el Mercado Común.

Las estrechas negociaciones arancelarias del GATT tampoco guardaban relación con los problemas más amplios del desarrollo económico, la política de empleo y las normas sociales conexas a las que estaban vinculadas en el Proyecto de Carta de la OIC. De hecho, esto puso en entredicho algunas de las cláusulas de escape más importantes que los países menos desarrollados habían redactado en la Carta de la OIC. De hecho, cuando Noruega propuso que se enmendaran los acuerdos del GATT para incluir la carta de la OIC, o al menos su declaración de principios, los delegados estadounidenses aplastaron rápidamente la sugerencia.¹² El resultado fue que las negociaciones del GATT se limitaron sustancialmente a las reducciones arancelarias mutuas entre las naciones industrializadas, dejando a los países menos desarrollados un papel meramente pasivo. Tenían poco que ofrecer y demasiado que pedir.

Los artículos de acuerdo del GATT comprenden treinta y cinco normas y cláusulas de escape. El primer artículo constituye la base del propio GATT al exigir el trato universal de Nación Más Favorecida (NMF) para todas las partes comerciales. Se trata del principio de no discriminación de puertas abiertas, o lo que se ha denominado la Ley de Supremacía Comercial. Sin embargo, se permitió que se mantuvieran algunas preferencias arancelarias existentes, tipificadas por las políticas de Preferencia Imperio que caracterizaron a las zonas de la libra esterlina y el franco.

259

Debido al doble rasero, no se ha exigido a Estados Unidos que se adhiera estrictamente a la regla de la NMF. Las cláusulas de ayuda vinculada de casi todos los acuerdos de ayuda exterior de Estados Unidos desde mediados de los años 60, así como las restricciones especiales al transporte marítimo y las preferencias arancelarias propuestas por Estados Unidos para los productos de los países en desarrollo, han sido permisibles para Estados Unidos pero ilegales para otros miembros del GATT. Sin embargo, se puede argumentar

¹² *Ibidem*, p. 29.

que el Mercado Común Europeo también violó los principios del GATT al extender la condición de Miembro Asociado a países mediterráneos y africanos con los que sus naciones miembros mantenían vínculos comerciales seculares basados en su pasado colonial, y al ofrecer la condición de Miembro Asociado a otros países más. En la práctica, por tanto, el doble rasero puede ser algo menos doble de lo que parece. Desde luego, es menos influyente de lo que Estados Unidos pretendía en un principio.

El Artículo VII del GATT establece que la valoración de las importaciones a efectos aduaneros se basará en su valor real en factura, no en el valor de mercancías similares de origen nacional ni en otras valoraciones arbitrarias. Este artículo convierte a Estados Unidos, con su sistema ASP de valoración arancelaria, en uno de los principales infractores de las normas que los demás deben obedecer. El Mercado Común Europeo, por el contrario, sigue las normas del Convenio de Bruselas, que prohíbe las prácticas que aumentan artificialmente los derechos de aduana. El abandono del sistema ASP iba a representar la primera eliminación importante de una barrera no arancelaria al comercio internacional negociada en el GATT, como parte del acuerdo sobre productos químicos con el que concluyó la Ronda Kennedy. Popularizado en su momento por su especial valor simbólico, pasó en cambio a simbolizar la intransigencia estadounidense en la cuestión de las barreras no arancelarias a las importaciones.

El artículo XI exige la eliminación de las restricciones comerciales cuantitativas, como los contingentes, aunque deja algunas excepciones relativas al comercio agrícola. Estas cláusulas de escape se insertaron por insistencia de Estados Unidos, pero no le han salvado de incumplir el artículo. El apartado 2 del párrafo XI permite que los programas de sostenimiento de los precios y las cuotas de importación que conllevan se apliquen únicamente "para restringir la producción y la comercialización nacionales", no para aumentar las ventas. Obviamente, éste no ha sido el caso de los programas estadounidenses de apoyo a la agricultura, que han incrementado enormemente la producción agrícola estadounidense. En marzo de 1955, Estados Unidos obtuvo una exención general del GATT que le permitía imponer los contingentes o aranceles de importación que deseara para aplicar sus programas agrícolas, pero esto difícilmente supuso una transfiguración equitativa de las normas del GATT. Como comentó un especialista: "Los términos amplios y generales de esta exención han creado una situación en la que otros países consideran que Estados Unidos se ha liberado, más o menos,

de las obligaciones del Art. XI, mientras que a ellos se les pide, y en particular Estados Unidos, que cumplan estas obligaciones . . perjudicando[n] nuestros argumentos para obtener la liberalización de las prácticas restrictivas del comercio de otros países".¹³ De hecho, la sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola fue enmendada en 1951 para hacer obligatoria la imposición de cuotas de importación siempre que las importaciones pudieran interferir con el sostenimiento de los precios agrícolas de Estados Unidos, independientemente de cualquier "acuerdo comercial o cualquier otro acuerdo internacional suscrito por Estados Unidos hasta ese momento o en el futuro". Una cláusula adicional de la Ley de Producción para la Defensa de ese mismo año (art. 104) amplió la imposición de cuotas a los productos lácteos y otros productos agrícolas.

260

El Artículo XII es la cláusula de salvaguardia de la balanza de pagos que los países extranjeros consiguieron conservar del Proyecto de Carta de la OIC a cambio de su promesa de que cualquier restricción comercial especial que pudieran imponer para aliviar las dificultades de pago se relajaría en el momento en que lo permitiera su solvencia internacional. De este modo, el problema de definir la situación adecuada de la balanza de pagos pasó del GATT al FMI, donde la influencia estadounidense era mayor debido al sistema de votación ponderada. El deseo inicial de Estados Unidos de maximizar su peso de voto en el GATT fue expresado por Vernon en su observación de que "Estados Unidos tenía un voto ponderado en el Fondo, que representaba aproximadamente un tercio del voto total en ese organismo, mientras que en el GATT sólo votaba como una entre una veintena de naciones". Se consideró, por tanto, que el alcance de los debates del GATT sobre la balanza de pagos debía limitarse a cuestiones tan estrechamente circunscritas como si una nación estaba relajando sus restricciones tanto como lo permitían sus reservas, si estaba tomando las medidas adecuadas para minimizar los daños comerciales y cuestiones similares".¹⁴

El Artículo XII del GATT permitía a los países con déficits de balanza de pagos de cuantía indeterminada utilizar algunos contingentes de importación para conservar las divisas necesarias para adquirir importaciones vitales. Este

¹³ Oscar Zaglitz, "Agricultural Trade and Trade Policy", en National Advisory Commission in Food and Fiber, Technical Papers (Vol. VI): Comercio Exterior y *Política Agrícola* (agosto de 1967), p. 209.

¹⁴ Vernon, "America's Foreign Trade Policy", pp. 10 y ss.

artículo se incorporó a la normativa del GATT en parte como consecuencia de la crisis de la balanza de pagos alemana de 1950. Aunque Estados Unidos no veía con buenos ojos este artículo, en 1950 se dispuso a infringir la normativa del GATT imponiendo nuevas cuotas a las importaciones de queso. De hecho, muchos países utilizaron el Artículo XII, especialmente su sección 3(b), como una puerta trasera "para fomentar la expansión de la producción agrícola interna y restringir las importaciones agrícolas a las cantidades, si las hubiera, en que su producción interna quedara por debajo de la demanda interna". Al hacer esto, ignoraron en gran medida las diferencias de costes... gran parte de los sistemas de apoyo y protección agrícola de posguerra de Europa Occidental y Japón se construyeron detrás de, o incluso por medio de, controles comerciales impuestos originalmente por motivos de balanza de pagos".¹⁵ Estos controles comerciales eran discriminatorios contra las exportaciones estadounidenses, pero no eran más que una emulación de las propias prácticas agrícolas de Estados Unidos.

261

El Artículo XIII prescribe que cuando se empleen restricciones cuantitativas, éstas deben ser de naturaleza no discriminatoria para facilitar la consecución de una mezcla de importaciones que se aproxime lo más posible a las cuotas que las naciones proveedoras podrían esperar obtener en ausencia de tales restricciones comerciales. Sin embargo, los representantes de Estados Unidos han exigido a Europa que garantice a los agricultores estadounidenses una cuota constante de los mercados de cereales británico y del Mercado Común. Esto daría lugar a una mezcla de productos de importación muy diferente de la que las fuerzas del mercado abierto podrían generar en una economía mundial en evolución. Estados Unidos se convertiría en proveedor garantizado de cereales a Europa, dejando a Canadá, Australia, Argentina y otros países con excedentes no consumibles, salvo para las compras de Rusia, China y otros países comunistas. Las frutas y otros productos estadounidenses se verían igualmente afectados.

La Europa continental se negó a conceder esta cuota perpetua de su mercado alimentario. Gran Bretaña aceptó la propuesta estadounidense de un mercado propio, pero esto se convirtió en un grave problema que bloqueaba su entrada en la Comunidad Europea. Mientras tanto, las iniciativas estadounidenses de 1971-72 para normalizar las relaciones con China y la Unión Soviética reflejaban en gran parte la necesidad de encontrar nuevos

¹⁵ Zaglitz, "Comercio agrícola", p. 213.

mercados para los productos agrícolas estadounidenses.

El artículo XIV trata de las excepciones a la norma anterior de no discriminación en la imposición de cuotas. Permite a una nación que acumule divisas inconvertibles, *es decir, que* sólo puedan utilizarse para pagar importaciones procedentes de un donante de ayuda, conceder preferencias a las importaciones procedentes de ese país. Este fue uno de los artículos diseñados para mantener las áreas del franco y la libra esterlina. Podría haber causado problemas en los años 70, cuando Estados Unidos concedió preferencia a la importación de productos latinoamericanos. La mayoría de los países latinoamericanos tienen un déficit de pagos con Estados Unidos, y muchas de sus monedas son inconvertibles, en particular los fondos de contrapartida que posee el Gobierno de Estados Unidos para sus ventas P.L. 480. El uso de estas monedas para promover la preferencia latinoamericana en virtud de esta cláusula representa una vuelta a las prácticas de bloqueo de divisas de los años 30 y los primeros años después de la Segunda Guerra Mundial.

El Artículo XVII exige un trato no discriminatorio por parte de las empresas estatales. Este artículo recuerda la propuesta original de Estados Unidos para la OIC, en la que se instaba a que las naciones dedicadas al comercio estatal basaran sus compras en el extranjero únicamente en consideraciones comerciales de precio, calidad y comerciabilidad. Estados Unidos pedía entonces que las economías de planificación centralizada, con sus monopolios estatales sobre el comercio exterior, acordaran comprar una cantidad estipulada de productos extranjeros cada año. Esto contrastaba notablemente con las políticas Buy American empleadas por Estados Unidos a nivel federal, estatal y local. California, por ejemplo, lleva mucho tiempo aplicando prácticas que han suscitado enérgicas quejas de Canadá. Y en noviembre de 1970, en plena efervescencia proteccionista en torno a la ley Mills, la autoridad de tránsito de Washington D.C. anunció que daría un 15% de preferencia a los proveedores estadounidenses en las licitaciones que convocaba para la ampliación proyectada de su sistema de transporte. Otros países también utilizan el favoritismo nacional, por supuesto, pero no han exigido en voz alta que sus socios comerciales renuncien a él.

El artículo XVIII es la cláusula del GATT relativa a las industrias nacientes y reconoce la necesidad de que los países menos desarrollados desarrollen industrias que, de otro modo, podrían verse restringidas por las políticas de libre comercio previstas en los demás artículos del acuerdo. Sin embargo, se

requiere la aprobación previa de las demás partes contratantes del GATT para imponer tales aranceles y otras restricciones comerciales.

El Artículo XIX es una cláusula de perjuicio a la importación que permite a los países adoptar medidas de emergencia sobre las importaciones de determinados productos si se produce un perjuicio a los productores nacionales como consecuencia de acontecimientos imprevistos atribuidos a las concesiones arancelarias negociadas. También en este caso debe consultarse a las partes afectadas. Esta cláusula ha reducido considerablemente el valor de las concesiones arancelarias que Estados Unidos ha ofrecido a sus socios comerciales, especialmente bajo las interpretaciones más amplias dadas en el lenguaje de las repetidas enmiendas del Congreso a la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos. A pesar de que el conjunto de estas cláusulas de escape han favorecido a Estados Unidos en la mayoría de los ámbitos, han allanado el camino para negociaciones de reducción arancelaria como la Ronda Dillon de 1960-62 y la Ronda Kennedy de 1964-67.

Todo este terreno se perdió en 1971, cuando el gobierno estadounidense exigió al mundo en general una mejora anual garantizada de 13.000 millones de dólares en la balanza de pagos de Estados Unidos. Se acabaron las tonterías sobre el libre comercio. El mundo debía aceptar, como si fuera una ley natural, que Estados Unidos se encontrara en un estado permanente de superávit de la balanza de pagos, y que *ipso facto* el resto del mundo debía depender perpetuamente de Estados Unidos.

El primer paso fue embargar los pagos en oro de Estados Unidos. El dólar se hizo inconvertible, lo que significaba que más de 50.000 millones de dólares de obligaciones a corto plazo con extranjeros a cargo de Estados Unidos por cuenta pública y privada no podían utilizarse como derechos sobre las reservas de oro de Estados Unidos. Podían utilizarse para comprar exportaciones estadounidenses, pagar obligaciones corrientes a acreedores públicos y privados de Estados Unidos, invertir en valores gubernamentales y corporativos o incluso comprar el control de empresas estadounidenses en sectores en los que la ley no lo prohibía. La turbia situación jurídica del enorme endeudamiento exterior de Estados Unidos tenía evidentes implicaciones para Buy American. Excluyendo el repudio total de su deuda exterior, pero incluyendo su posible amalgama en una nueva base monetaria mundial, se produce una creación automática de demanda efectiva de bienes estadounidenses en el extranjero, de forma tortuosa o no. La alternativa era

cambiar una obligación en dólares por otra *ad infinitum*, un ejercicio sin sentido desde el punto de vista económico. Desde una perspectiva a largo plazo, el embargo del oro creó un potencial de exportación para Estados Unidos capaz de superar las barreras arancelarias en cualquier lugar. La alternativa era que los extranjeros aceptaran una pérdida total en sus tenencias de obligaciones estadounidenses, incluidos sus depósitos bancarios en Estados Unidos.

263

Los artículos de acuerdo del GATT le impedían pronunciarse sobre tales obstáculos no arancelarios al libre comercio y, de hecho, sobre cuestiones comerciales de amplia importancia conceptual. Pero las acciones de Estados Unidos eran ilegales según las reglas del FMI. Incluso si no lo fueran, crearon preferencias comerciales efectivas a favor de Estados Unidos frente a los intereses comerciales de otras naciones, en desacuerdo con el espíritu y la intención del GATT y de los conceptos inherentes a la OIC originalmente propuesta por Estados Unidos.

Incluso esto no fue todo lo que se hizo en 1971 para proteger el comercio exterior estadounidense. Estados Unidos insistió en que las monedas extranjeras se revaloraran al alza, un 10% para el marco alemán, entre un 12% y un 15% para el yen japonés, y tipos variables para todas las demás monedas importantes en el comercio y las finanzas mundiales. Interpretado correctamente, esto equivalía a un arancel del 10% sobre las importaciones alemanas a Estados Unidos, un arancel del 12 al 15% sobre las importaciones japonesas, etc., al tiempo que se concedía una subvención equivalente a las exportaciones estadounidenses.

Tuvo el efecto adicional, si no la intención directa, de crear una gran confusión en el comercio de otras naciones. Los precios de venta contratados entre ellos, a menos que fueran acompañados de acuerdos de paridad fija, se volvieron en gran medida incalculables, ya que los tipos de cambio se movían en cantidades y direcciones impredecibles. En consecuencia, empezaron a proliferar los acuerdos de trueque, como los que se habían desarrollado inicialmente para el comercio entre Occidente y la Unión Soviética y sus satélites.

Además, se aplicó un recargo arancelario temporal del 10% a todas las importaciones sujetas a aranceles que no estuvieran ya sujetas a los contingentes de importación acordados. Los acuerdos arancelarios especiales, como el pacto entre Estados Unidos y Canadá sobre la importación de automóviles de fabricación canadiense a cambio del permiso de Canadá para

que las empresas automovilísticas estadounidenses ampliaran sus inversiones en Canadá, simplemente no se tuvieron en cuenta. El recargo se aplicó a las importaciones procedentes de Canadá a pesar de los acuerdos a los que se había llegado mediante una negociación tan intensa entre los dos gobiernos. El GATT no murió; fue aplastado.

264

El gobierno estadounidense extendió los controles de salarios y precios a la mayor parte de la economía, violando los acuerdos entre patronal y trabajadores sobre salarios, pensiones, condiciones de trabajo, cláusulas de coste de la vida y otros asuntos que afectaban a la remuneración de los empleados y al precio de los productos. El propósito era fomentar el potencial exportador de Estados Unidos manteniendo aún más baja la tasa de aumento de costes y precios, que ya era inferior a la de la mayoría de las naciones industrializadas.

Estados Unidos declaró que este conjunto de políticas se mantendría hasta el momento en que otros países garantizaran colectivamente una mejora de 13.000 millones de dólares en la balanza de pagos anual estadounidense. Esto era 2,5 veces el exceso anual de las exportaciones y reexportaciones estadounidenses sobre las importaciones generales en 1946-50, excluidos los movimientos de capital.¹⁶ En la balanza comercial, Estados Unidos exigía en 1971 no sólo que se restableciera el superávit del que había disfrutado en los primeros años de la posguerra, sino que el resto del mundo ofreciera a sus exportadores algo parecido a lo que esta potencia comercial mundial podría haber llegado a ser en 1971 si otras naciones no se hubieran convertido en poderosas economías por derecho propio. Dicho de otro modo, se suponía que el resto del mundo permitiría a Estados Unidos exportar una cantidad suficiente de sus alimentos y manufacturas para generar las divisas que necesitaban sus industriales y financieros para comprar acciones de control en las principales industrias de Europa, Asia y otros lugares.

El reloj iba a dar marcha atrás. Otros países iban a convertirse una vez más, y a seguir siéndolo indefinidamente, en mercados para los productos estadounidenses, pero no en proveedores. Debían servir de anfitriones a los inversores privados estadounidenses, pero sin contrapartida en forma de importaciones estadounidenses de los productos de las filiales extranjeras de las empresas estadounidenses. Para empeorar las cosas, estas inversiones extranjeras debían entregarse gratuitamente a Estados Unidos en virtud de su

¹⁶ Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Statistical Abstract: 1970*, p. 777.

exigencia de un superávit perpetuo garantizado de la balanza de pagos.

El imperialismo económico ha producido algunos resultados extraños y casi incomprensibles en su historia, pero nunca antes una nación en bancarrota se había atrevido a insistir en que su bancarrota se convirtiera en la base de la política económica mundial. Pero los funcionarios estadounidenses insistieron ahora en que, debido a la bancarrota de su nación por cuenta internacional, todas las demás naciones debían deformar sus economías para transferir su bancarrota a sí mismas, embruteciendo sus industrias y pagando tributo al mendigo. Al igual que la OIC antes que ella, el GATT ya no servía a los intereses de Estados Unidos. Al igual que la OIC fue abortada, el GATT fue destruido, cualquiera que fuera la pretensión legal de su estatuto. El organismo mundial cuyas funciones habían coincidido con las realidades políticas y económicas en 1951 se convirtió en una contradicción con la realidad estadounidense de 1971. Estados Unidos no dudó en rechazarlo y en reafirmar su derecho a actuar unilateralmente en todo momento.

10. Dominación del dólar a través del Fondo Monetario Internacional, 1945-46

Lo que ocurrió tras la Segunda Guerra Mundial fue nada menos que una inversión del derecho de gentes tal y como había ido evolucionando durante siglos, al menos por parte de Europa, si no de Estados Unidos. El principio más básico del derecho internacional es que las naciones son iguales en cuanto a sus derechos y su autonomía política. A este principio jurídico se añade una ley básica de comportamiento de la diplomacia: en un mundo de Estados-nación no es natural que ninguna nación abroge voluntariamente su posición internacional. Los tratados y acuerdos se alcanzan mediante un proceso de negociación y concesiones mutuas entre gobiernos políticamente iguales, si no económicamente iguales, que tratan de mantener el derecho a gestionar sus propias economías. Por lo tanto, la responsabilidad recae en Europa, y en Gran Bretaña en particular, por consentir tan pasivamente los designios estadounidenses para el mundo de la posguerra. Europa se abstuvo de presionar por su propio interés en cualquier punto en el que éste entrara en conflicto con el de Estados Unidos. Agotada por la guerra, renunció voluntariamente a lo que habían sido más de cuatro siglos de ambiciones imperiales.

Para los diplomáticos estadounidenses, Estados Unidos simplemente estaba cumpliendo su destino histórico como líder mundial cuando formularon sus planes para el mundo de posguerra en Bretton Woods. En su idealismo anticipaban que la ruptura de la nacionalidad —al menos por parte de los países extranjeros— inauguraría una economía mundial de interdependencia pacífica y quizás incluso de altruismo. No reflexionaron sobre lo ajeno que era este concepto al principio básico de la nacionalidad, según el cual ninguna nación puede renunciar a su independencia en materia de política económica. Sin embargo, Estados Unidos pidió y obtuvo la capitulación europea en todos los aspectos importantes de las relaciones de posguerra.

En un sentido importante, Europa había empezado a renunciar a su independencia cuando aceptó devolver los préstamos de guerra de Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial. Sin duda, una deuda era una deuda,

o eso parecía necesario afirmar para preservar la inviolabilidad de las relaciones de propiedad de Europa en general. Aun así, Europa tenía la opción de renunciar al sistema mundial de deudores y acreedores en la medida en que éste invadiera sus opciones para gestionar sus propias economías. Podría haber negociado con Estados Unidos de la siguiente manera: "A ustedes les interesa que sigamos siendo un mercado para sus exportaciones y una fuente de beneficios para sus inversiones internacionales. Pero no podemos seguir siéndolo si insisten en que paguemos nuestras deudas y, al mismo tiempo, nos niegan la oportunidad de obtener los dólares necesarios exportándoles mercancías. Si no cambian ni su política arancelaria ni su política financiera, nos veremos obligados a retirarnos del sistema tal como está ahora." Europa no trazó esta línea, y fue Estados Unidos quien tuvo que hacerlo en los años 30, en un intento de salvar al menos sus préstamos más solventes (por *ejemplo*, el de Finlandia).

266

Gran Bretaña, la nación más capacitada para liderar un mundo no estadounidense en aquel momento, lideró en cambio la capitulación de Europa ante las exigencias de la deuda estadounidense Inter-Ally. Fue la primera nación en llegar a un acuerdo para pagar las deudas, y esto pareció obligar a sus aliados europeos a llegar a acuerdos similares, aunque la mayoría de ellos pudieron obtener mejores condiciones.

¿Por qué lo hizo Gran Bretaña? La razón principal parece ser que, al igual que otras naciones europeas, antepuso sus prejuicios internos de clase y propiedad a las consideraciones internacionales. Anteriormente, la política exterior había tendido a tomar la delantera en la configuración de la política interior. Así fue como los gobiernos centrales europeos usurparon los derechos de la democracia parlamentaria durante el periodo de construcción del imperio colonial, 1870-1914. Pero ahora ocurría lo contrario. Europa antepuso su noción de la santidad de la deuda —en este caso de sus propias deudas, tras las que se escondía en última instancia la idea misma de propiedad— al objetivo de mantener su propia independencia y viabilidad económica nacional. El resultado fragmentó el continente europeo, obligando a sus naciones a actuar de forma egoísta, una por una, como castigo por no haber actuado de forma concertada frente a Estados Unidos.

Los acontecimientos que habían seguido a la Primera Guerra Mundial parecían repetirse tras la Segunda. Gran Bretaña volvió a dirigir su bloque de libras esterlinas hacia la esfera del dólar en lugar de tomar la iniciativa en la construcción de una Europa unida independiente. Podría haberse enfrentado

a Estados Unidos con el siguiente dilema: "Si insistís en romper nuestro imperio como condición para prestarnos los dólares necesarios para mantenernos a flote en condiciones de *laissez-faire*, debemos optar por retirarnos del sistema comercial de Puertas Abiertas que proponéis. Preferimos permanecer en términos de igualdad de poder con ustedes. Estamos seguros de que preferirían hacernos un regalo en lugar de un préstamo, para evitar que volvamos a la autarquía económica. No nos uniremos a un sistema mundial integrado bajo sus condiciones, ya que éstas entran en conflicto con los principios más vitales de nuestra propia independencia económica. Mantendremos nuestras preferencias arancelarias de la Commonwealth y obtendremos los fondos necesarios para equilibrar nuestros pagos internacionales devaluando nuestra moneda."

267

Gran Bretaña no dijo esto. En lugar de ello, cedió a la presión estadounidense. Tras haber utilizado políticas de libre comercio durante dos siglos para derribar las barreras arancelarias extranjeras a sus propias manufacturas, Gran Bretaña permitía ahora que los diplomáticos estadounidenses ejercieran sobre sí misma esta misma retórica y estrategia. Dirigido en gran parte por académicos, el Partido Laborista británico acabó creyendo las doctrinas del libre comercio que los economistas de la nación habían utilizado para convencer a las economías menos industrializadas de que no debían ir a costa de proteger el potencial económico de sus propias poblaciones. Creyendo esta mitología, los negociadores británicos actuaron casi como si la ganancia de Estados Unidos fuera una ganancia para su propia economía.

Tal vez el pensamiento británico se había esclavizado por sus propios eslóganes, grabados en las mentes de sus estudiantes universitarios a lo largo de dos siglos. Tal vez sus dirigentes habían llegado, en esta coyuntura crítica de la historia, a aborrecer los resultados violentos de los impulsos y rivalidades nacionales, por *ejemplo*, dos guerras mundiales. Tal vez Gran Bretaña consideró que el poder de Estados Unidos estaba a un paso, o al menos garantizaba el restablecimiento del dominio anglófono sobre la superficie del planeta. Cualesquiera que fuesen sus razones, Gran Bretaña lideró una vez más la marcha de Europa hacia la órbita económica estadounidense, dejando que los diplomáticos de Estados Unidos fijasen las condiciones de entrada para bien o para mal.

Era natural que los diplomáticos estadounidenses empezaran por plantear una estrategia para que el mundo se viera impulsado principalmente por los

impulsos económicos de Estados Unidos. Esa es la naturaleza de la diplomacia nacional. Pero también parecía ser la esencia de la nación que otros países tradujeran su propio interés en política nacional, quizás haciendo concesiones *quid pro quo* con Estados Unidos para lograr un equilibrio justo de beneficios. Esto no se hizo. Difícilmente se puede encontrar una conspiración estadounidense para defraudar a Europa, al igual que su anterior petición de que sus préstamos Inter-Ally se devolvieran a 100 céntimos por dólar. Europa simplemente no intentó negociar, en una situación en la que se requería una negociación dura.

Tal vez creyó que estaba a punto de crearse un nuevo Estado mundial, que se concebiría bajo el liderazgo de Estados Unidos y purgaría las particulares rivalidades nacionales que habían desgarrado periodos anteriores de la historia mundial. Tal vez por eso Gran Bretaña abrió su zona de la libra esterlina a las exportaciones estadounidenses y renunció a su posición comercial histórica en América Latina. Incluso transformó sus 14.000 millones de dólares en saldos en libras esterlinas de pagos anticipados sobre exportaciones de posguerra, que podrían haberse restringido bloqueando los saldos, en una deuda generalizada que podría utilizarse para financiar las compras de exportaciones estadounidenses en el Área de la Libra Esterlina. El Partido Laborista británico boicoteó la causa de la integración europea continental para integrar su economía y su diplomacia con la de Estados Unidos, todo ello sin amenaza de coacción física.

268

Se trataba de algo único en la experiencia de las naciones, un cambio en el impulso de las relaciones mundiales inimaginable para los teóricos de la diplomacia internacional de antes de la guerra. A Estados Unidos sólo le quedaba recoger las piezas y colocarlas en el orden que prefiriera.

El Gobierno de Estados Unidos concedió unos 8.800 millones de dólares en nuevos préstamos extranjeros durante los dieciocho meses que finalizaron el 31 de diciembre de 1946. "Los préstamos del Banco de Exportación e Importación y los créditos por excedentes de propiedad proporcionaron más de 3.300 millones de dólares. Los créditos de Lendlease ascendieron aproximadamente a 1.400 millones de dólares y el préstamo británico añadió 3.750 millones".¹ Además, Estados Unidos suscribió 3.000 millones de dólares al FMI y al Banco Mundial. Para la opinión pública estadounidense, estos créditos representaban una inversión para asegurar una paz definitiva y

¹ Consejo de Relaciones Exteriores, *The United States in World Affairs: 1945-1947*, p. 370.

permanente, al hacer posible una era de cooperación económica mundial sobre la que podría asentarse firmemente la paz política y militar. Sin embargo, en las salas de reuniones diplomáticas, los negociadores estadounidenses dejaron claro que la cooperación entre los bancos centrales del mundo partiría del statu quo financiero existente al volver la paz. El Tesoro de Estados Unidos poseía el 60% del oro monetario del mundo, lo que convertía al dólar en la moneda más demandada.

El Congreso explotó esta oportunidad al máximo, instando a que "las ventajas que ofrecen los préstamos de Estados Unidos y otros acuerdos son nuestra mejor baza de negociación para asegurar concesiones políticas y económicas en interés de la estabilidad mundial."² Lo que se deseaba en particular era la ruptura de la zona Sterling. Cada vez más, el multilateralismo para Estados Unidos había llegado a connotar el fin del Imperio Británico y la forja de un Área del Dólar concéntrica que giraba en torno al oro americano, el poder económico americano y los niveles de pleno empleo americanos.

El concepto estadounidense de multilateralismo expresado en el Lend-Lease, el Préstamo Británico de 1946 y los acuerdos de Bretton Woods exigía que el dólar suplantara a la libra esterlina como moneda de reserva mundial. En efecto, la zona de la libra esterlina iba a ser absorbida por la zona del dólar, que se extendería por todo el mundo. Gran Bretaña iba a permanecer en la debilitada posición en la que se encontraba al final de la Segunda Guerra Mundial, sin apenas reservas monetarias libres y dependiente de los empréstitos en dólares para hacer frente a sus obligaciones corrientes. Estados Unidos accedería a los mercados británicos de antes de la guerra en América Latina, África, Oriente Medio y Extremo Oriente.

Cómo se arruinó Gran Bretaña

El primer préstamo de la agenda de posguerra fue el Préstamo Británico que, como anunció el Presidente Truman al remitirlo al Congreso, marcaría el curso de las relaciones económicas entre Estados Unidos y Gran Bretaña durante muchos años".³ Tenía razón, pues el Acuerdo de Préstamo

² U.S. House of Representatives, Special Subcommittee on Post-War Economic Policy and Planning, *Hearings on H.R. 1205, Economic Reconstruction in Europe*, 79th Cong., 1st Sess., 12 de noviembre de 1945, p. 13, citado en Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy* (Oxford: 1956), p. 198.

³ Citado en Gardner, *ibídem*, p. 208.

Angloamericano significó el fin de Gran Bretaña como Gran Potencia.

269

Los políticos estadounidenses adoptaron la línea más dura hacia Gran Bretaña, no los empresarios privados. Leon Fraser, del First National City Bank, Winthrop Aldrich, del Chase National Bank, John H. Williams, del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, y Joseph Kennedy, antiguo embajador de Estados Unidos en Gran Bretaña, instaron a que se hiciera una donación directa a Gran Bretaña alegando que Gran Bretaña no estaba en condiciones de hacer frente a un préstamo. La intención del Congreso y del Presidente, sin embargo, era similar a la que había subyacido al Lend-Lease: mantener a Gran Bretaña dependiente del Tesoro de Estados Unidos para que se viera obligada a seguir las políticas deseadas por el Gobierno estadounidense.

Aún no se habían creado las instituciones de Bretton Woods y Gran Bretaña carecía prácticamente de reservas internacionales líquidas. Fue en este vacío económico virtual donde Estados Unidos se movió para asegurar la subyugación de la libra esterlina por el dólar.

Las negociaciones del préstamo fueron difíciles y duraron tres meses. Durante este tiempo, Gran Bretaña se encontró tambaleándose a medida que su posición en divisas se deterioraba constantemente. Durante 1945-46 vendió la mitad de las inversiones extranjeras que había secuestrado durante la guerra.⁴ Finalmente, el gobierno de Estados Unidos accedió a concederle una línea de crédito por valor de 3.750 millones de dólares, utilizable hasta finales de 1951. El reembolso se efectuaría en cincuenta plazos anuales iguales a partir del 31 de diciembre de 1951, con un interés del 2% y consideraciones especiales que eximirían del pago de intereses en los primeros años del préstamo si la balanza de pagos británica seguía tambaleándose. Los 650 millones de dólares que Estados Unidos había cobrado a Gran Bretaña en concepto de Lend-Lease se prestaron en las mismas condiciones. Simultáneamente, Canadá prestó a Gran Bretaña 1.250 millones de dólares, con lo que el total de préstamos norteamericanos de posguerra para apoyar a la libra esterlina ascendió a 5.000 millones de dólares.

Lo que resultó tan problemático para los negociadores británicos del préstamo fueron las condiciones que el gobierno estadounidense impuso al préstamo. Desde el punto de vista histórico, éstas representan la génesis de

⁴ Gabriel Kolko, *The Politics of War: The World and United States Foreign Policy, 1943-1945* (Nueva York: 1968), p. 490.

las infames "condicionalidades" del FMI que se han impuesto a los países deudores desde entonces. Fueron estas negociaciones las que echaron la suerte. Los negociadores británicos cedieron en todos los puntos críticos para sus intereses de posguerra, cada vez a cambio de más ayuda financiera estadounidense. "No mucha gente en este país", concluía *The Economist* en 1947 cuando la totalidad de la capitulación británica había quedado clara, "cree en la tesis comunista de que es el objetivo deliberado y consciente de la política estadounidense arruinar a Gran Bretaña y todo lo que Gran Bretaña representa en el mundo. Pero la evidencia puede ciertamente leerse en ese sentido. Y si cada vez que se amplía la ayuda, se imponen condiciones que hacen imposible que Gran Bretaña escape nunca a la necesidad de volver para obtener aún más ayuda, que se obtendrá con aún más auto-humillación y en términos aún más paralizantes, entonces el resultado será ciertamente el que predicen los comunistas."⁵

270

Para los estadounidenses, el Área Sterling de Gran Bretaña representaba una amenaza potencial. De hecho, fue el Área Sterling mucho más que Rusia lo que desencadenó el temor de Estados Unidos a las economías controladas por el Estado tras la Segunda Guerra Mundial, ya que fue Gran Bretaña, y no Rusia, la que representó la amenaza más inmediata para la penetración estadounidense de posguerra en los mercados de América Latina y Asia. "Por ejemplo", describe Feis, "en los acuerdos negociados entre el Reino Unido y la Argentina desde 1933, hay especificaciones en cuanto a los usos que deben darse a los ingresos en libras esterlinas adquiridos por la venta de bienes argentinos en el mercado británico. Se especifica que después de una deducción razonable requerida por el Gobierno argentino para hacer frente al servicio de su deuda externa fuera del Reino Unido, el resto de la libra esterlina debe reservarse para pagar las compras argentinas de bienes británicos, o los servicios de transporte marítimo de buques británicos, o para el pago de intereses y dividendos sobre títulos argentinos en posesión británica."⁶

Los 14.000 millones de dólares de saldos en libras esterlinas representaban una oportunidad para que Gran Bretaña creara prosperidad interna sobre la

⁵ "Inconvertible Again", *The Economist* 53 (1947), p. 306, citado en Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 339.

⁶ Herbert Feis, *The Changing Pattern of International Economic Affairs* (Nueva York: 1940), p. 58.

ola del auge de las exportaciones de la posguerra. La transformación de estos saldos en divisas bloqueadas forzaría el equilibrio bilateral de su comercio exterior en los casos en que de otro modo sería deficitario, por *ejemplo*, como ocurrió de hecho cuando los países de la zona de la libra esterlina convirtieron sus saldos en libras esterlinas en dólares para gastarlos en Estados Unidos. Si las deudas en libras esterlinas con los países que habían exportado materias primas durante la guerra para alimentar el esfuerzo bélico aliado no se hubieran hecho convertibles para convertirse en derechos generales sobre las reservas internacionales británicas, habrían representado un depósito de valor que sólo podría utilizarse para comprar exportaciones británicas.

Esto habría dado a Gran Bretaña una gran ventaja para apropiarse de los mercados mundiales de la posguerra. "La cuota de Gran Bretaña en el mercado mundial de exportaciones de productos manufacturados, que ascendía al 19 por ciento en 1937, superaba con creces a la de Estados Unidos y ciertamente no disminuiría si el bloque de la libra esterlina permanecía intacto después de la guerra", reflexionaban Joyce y Gabriel Kolko sobre este periodo. "Incluso los ingresos en dólares de los miembros del bloque no eran convertibles a otras monedas, lo que dejaba a India, Argentina y otros grandes acreedores plenamente integrados en el sistema comercial británico. El endeudamiento de Inglaterra, por lo tanto, en su forma de tiempos de guerra representaba una amenaza muy grande para los planes de posguerra de Estados Unidos y para el Acuerdo de Bretton Woods, que Inglaterra aún no había ratificado."⁷

Entre estas políticas, la más importante era abrir los mercados nacionales e imperiales de Gran Bretaña a la penetración económica de Estados Unidos. "Si no hacemos este préstamo", afirmó el Secretario de Estado James Byrnes, "Gran Bretaña se verá obligada a hacer negocios por trueque con un bloque de naciones. Estas naciones se verán obligadas a hacer negocios con Gran Bretaña con preferencia a otras naciones, lo que significa dividir el mundo en bloques económicos, poniendo así en peligro la paz del mundo."⁸ Sin el préstamo, Gran Bretaña no se uniría ni a las instituciones de Bretton Woods ni a la propuesta Organización Internacional del Comercio. La devaluación de la libra esterlina habría sido necesaria, reduciendo el precio de mercado de las exportaciones inglesas y desplazando en el proceso a muchas exportaciones estadounidenses. Una libra esterlina devaluada bien podría haber seguido

⁷ Joyce y Gabriel Kolko, *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy, 1945-1954* (Nueva York: 1972), pp. 60 y ss.

⁸ Citado en Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 242. Véase también *passim*.

siendo la principal moneda comercial del mundo.

271

Incluso el mantenimiento de la libra esterlina bloqueada representaba una amenaza para la supremacía del dólar, porque los saldos en libras esterlinas podían venderse con descuento, consiguiendo el equivalente a una devaluación. Esto explica la insistencia estadounidense en que Gran Bretaña hiciera toda la libra esterlina libremente convertible en cualquier moneda a partir de un año después de la fecha del préstamo.⁹ Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos estaba vinculando los préstamos del Eximbank a las compras en Estados Unidos al mismo tiempo que se oponía firmemente a la perspectiva de que "Gran Bretaña pusiera a Argentina en posesión de libras esterlinas mediante la compra de bienes y estipulara que estas libras se gastaran en Gran Bretaña".¹⁰

Gran Bretaña también renunció a "su derecho bastante importante... de imponer controles de cambio sin el consentimiento del Fondo Monetario Internacional durante el periodo de transición de la posguerra". La válvula de seguridad de la devaluación para curar el desequilibrio de pagos quedaba así cerrada para Gran Bretaña. Como el representante Frederick Smith resumió las condiciones del préstamo a sus colegas congresistas: "Este préstamo fue negociado por nuestro viejo amigo Fred Vinson. Nunca ha vendido a Estados Unidos. Pueden estar seguros de que hizo el mejor trato posible. Si queremos ayudar a nuestro comercio exterior vamos a tener que romper ese bloque [de libras esterlinas]. Y eso es lo que hizo Fred Vinson".¹¹

Aun así, el préstamo tardó siete meses en pasar por el Congreso y, en lugar de concederse a Gran Bretaña en marzo, se retrasó hasta julio, a pesar de que la posición de Gran Bretaña se estaba deteriorando rápidamente. Sólo hicieron falta dos semanas de debate para que el Parlamento autorizara el préstamo, junto con la adhesión británica al FMI. Por indicación de Churchill, muchos conservadores se abstuvieron en la votación, y la izquierda laborista también se opuso a las condiciones del préstamo. Hubo una comparación generalizada entre el préstamo y la deuda que había seguido a la Primera Guerra Mundial. Robert Boothby, diputado, declaró que "Lord Baldwin ha sido muy criticado por el acuerdo de la deuda de 1923; pero las condiciones que obtuvo entonces eran principescas en comparación con estas condiciones". H. Norman Smith

⁹ *The United States in World Affairs: 1945-1947*, p. 361.

¹⁰ *The Economist*, agosto de 1947, citado en Kolko y Kolko, *The Limits of Power*, p. 367.

¹¹ Citado en Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p. 247.

declaró que Gran Bretaña estaba siendo tratada ahora "como una nación derrotada, del mismo modo que Alemania fue tratada bajo los préstamos Dawes y Young." "Es agravante", escribió *The Economist*, "encontrar que nuestra recompensa por perder una cuarta parte de nuestra riqueza nacional en la causa común es pagar tributo durante medio siglo a aquellos que se han enriquecido con la guerra."¹²

272

Estados Unidos volvió a su política de entreguerras de ayudar más a las potencias derrotadas que a sus aliados de guerra. Los costes de la ocupación de Alemania siguieron mermando la balanza de pagos británica, mientras que la deuda interna de Alemania fue cancelada y su economía quedó libre para empezar de nuevo, sin la carga del endeudamiento: la base del milagro alemán del siguiente cuarto de siglo. A Gran Bretaña no se le permitió tal milagro. El coste en divisas de la ocupación de Alemania ascendió a 363 millones de libras esterlinas en 1946 y a 230 millones en 1947, lo que llevó a su balanza de pagos a un déficit por cuenta corriente de 1.000 millones de euros.

344 millones de libras y 545 millones de libras en esos dos años. La totalidad del déficit británico de 1946 se debió a sus gastos militares en Alemania. Gran Bretaña pidió que Estados Unidos sufragara una parte de estos gastos, dada su naturaleza bélica y el principio de "igualdad de sacrificios". Sin embargo, Byrnes recordaría más tarde: "Pensé que no era prudente que Gran Bretaña se situara en la posición de un pariente pobre o de un socio menor contribuyendo con menos del 50%. Es un pueblo orgulloso. Sería propenso a causar irritación. Me pareció mucho mejor ayudar a Gran Bretaña de otra manera".¹³

Igualdad para Gran Bretaña en el lado de los gastos del balance, estatus de segunda categoría en el lado de los ingresos: ésta iba a ser la estrategia de Estados Unidos hacia Gran Bretaña, que ahora debía más que todo el resto de Europa Occidental junta. Las exportaciones británicas a América Latina cayeron del 40% de las importaciones de la región en 1938 a sólo el 8% en 1948.¹⁴ Se produjeron descensos similares en el comercio británico con otros países. En todo Oriente Próximo tuvo que ceder parte de sus derechos exclusivos sobre el petróleo. La estrategia de Estados Unidos era triple. En primer lugar, Gran Bretaña asumiría el coste de pagar a los países de la zona

¹² Citado en *ibídem*, pp. 227 y ss.

¹³ Citado en *ibídem*, p. 344.

¹⁴ Kolko, *La política de la guerra*, pp. 490, 493.

del euro por el apoyo material que habían prestado durante la guerra. Segundo, estos fondos se pondrían a disposición general para comprar exportaciones estadounidenses. Y tercero, la moneda británica, la libra esterlina, se mantendría sobrevalorada en lugar de fijarse en el nivel al que se le permitió descender sólo en 1949. Esta estrategia sólo tuvo éxito como resultado del cansancio británico ante la guerra y del amor especial de sus líderes políticos por Estados Unidos, incluso a costa de sacrificar la propia posición mundial de Gran Bretaña. A cambio, Estados Unidos proporcionó préstamos, no regalos ni borrón y cuenta nueva. En retrospectiva, se puede ver que los préstamos no sirvieron para poner a Gran Bretaña de nuevo en pie. Más bien, subvencionaron a Gran Bretaña en unas condiciones en las que no se restableció su viabilidad económica, es decir, su capacidad para competir con Estados Unidos.

La primera condición era que Gran Bretaña se vería obligada a ingresar en el Fondo Monetario Internacional, pero renunciando al derecho, concedido a todos los demás miembros del FMI, de acogerse al período de transición de cinco años durante el cual las monedas podían seguir siendo inconvertibles. En el plazo de un año desde la ratificación del acuerdo de préstamo, en julio de 1947, la libra esterlina debía hacerse convertible, de modo que ningún fondo en libras esterlinas pudiera cotizar por debajo de la paridad de 4,20 dólares que Gran Bretaña aún conservaba del periodo de preguerra.

273

Esta condición significaba que, a pesar de las agotadas condiciones económicas de Gran Bretaña, no podía devaluar la libra esterlina para reconstituir sus reservas. Tampoco podía recurrir a acuerdos comerciales especiales de la zona de la libra esterlina, sino que estaba obligada a respaldar los principios de libre comercio de la Organización Internacional del Comercio. No debía discriminar en modo alguno las importaciones del Área del Dólar y tendría que abandonar la Preferencia Imperial, la misma condición que Roosevelt había asegurado a Churchill que no era el propósito del acuerdo de Lend-Lease firmado por Gran Bretaña el 23 de febrero de 1942.

Este fue el marco económico para la introducción del FMI y su programa de estabilización de las paridades monetarias mundiales. En las reuniones de Bretton Woods se había llegado a un acuerdo general sobre dos puntos: las devaluaciones competitivas de las monedas nacionales no debían producirse en el mundo de la posguerra, y todas las principales monedas comerciales debían estar vinculadas al oro. En cierto sentido, estos dos principios eran casi idénticos: para evitar devaluaciones competitivas, el valor de cada divisa

principal debía definirse mediante un acuerdo internacional en cuanto a la cantidad de oro que representaba. Esto significaba que debía ser libremente convertible en oro en los acuerdos internacionales a un tipo fijo, o convertible en alguna otra moneda universalmente aceptada "tan buena o mejor que el oro", por utilizar la famosa frase del Presidente Johnson de 1968.

Como Estados Unidos era ya el principal poseedor del oro monetario del mundo, y como las monedas nacionales de Alemania, Italia, Japón y sus aliados tendrían un valor dudoso y en algunos casos nulo en el mundo de la posguerra, el FMI como sistema mundial no podía entrar en funcionamiento universal y automático con el fin de la guerra. Debía transcurrir tiempo antes de que se pudiera llegar a una definición sobre los tipos de cambio viables para las nuevas monedas de las naciones derrotadas.

Estabilizar las monedas para protegerlas de devaluaciones competitivas

El razonamiento ostensible que subyacía en el diseño del FMI era el siguiente. La estabilidad monetaria requería reservas internacionales suficientes para sostener las necesidades del sistema. La acumulación de tales reservas, aparte del propio oro, requería un alto grado de estabilidad monetaria y la minimización del riesgo de los bancos centrales. Esto sólo podía garantizarse mediante la cooperación y la consulta internacionales a través del Fondo, de modo que los países no sufrieran grandes pérdidas de divisas o se quedaran con monedas inconvertibles como los reichsmarks bloqueados de los años treinta. Sin embargo, la devaluación no podía prohibirse absolutamente, ya que la excesiva rigidez de las paridades era tan indeseable como la flotación de los cambios. "Es extremadamente difícil", había observado la Sociedad de Naciones, "determinar y establecer los tipos de cambio de equilibrio correctos cuando se reanudan las relaciones económicas después de una guerra mundial".

274

Pero mientras los bancos centrales extranjeros pudieran minimizar su riesgo cambiario y rechazar el dumping de divisas que había caracterizado los años treinta, su interés residiría en el apoyo mutuo de las monedas de los demás. "Mientras los ajustes cambiarios se limiten a la corrección de un desequilibrio fundamental y persistente de este tipo", proseguía el estudio de la Sociedad de Naciones,

no pueden ser más objetables para otros países que las reducciones salariales o el desempleo en el país que sufre una moneda sobrevalorada. Por el contrario, el ajuste cambiario en tales circunstancias puede resultar beneficioso para todos, ya que el país en cuestión puede restablecer no sólo sus exportaciones sino también sus importaciones, junto con su renta, producción y empleo nacionales, de modo que se alcanza un equilibrio en un nivel comercial más alto. Lo que ocurrió en realidad durante los años veinte fue que un país tras otro establecieron su paridad del oro por decisión propia e independiente, sin tener demasiado en cuenta la interrelación resultante de los valores de las monedas. Si el problema de la estabilización se hubiera abordado mediante una acción internacional concertada, habría habido más posibilidades de asegurar un conjunto de relaciones de cambio viables desde el principio y menos necesidad de reajustes posteriores. El importante caso de dumping cambiario que surgió de la infravaloración del franco francés en los años que precedieron a la depresión se produjo por error y no por designio deliberado.¹⁵

Esta lógica se convirtió en la base para permitir los ajustes de los tipos de cambio según las normas del FMI. Las devaluaciones se fomentaban incluso en la medida en que restablecían el equilibrio a largo plazo, pero se desaconsejaban como medio para asegurar el equilibrio a corto plazo. Por encima de la devaluación del 10% permitida por el Artículo IV, los cambios de paridad podían negociarse multilateralmente. Se permitía un margen del 1% a cada lado de la paridad como margen de maniobra para las fluctuaciones diarias.

Era fundamental que los miembros del FMI acordaran estabilizar sus monedas "en términos de oro como denominador común o en términos del dólar estadounidense del peso y la finura vigentes el 1 de julio de 1944", es decir, a 35 dólares la onza. Por muy arbitrariamente que se hubiera fijado este precio en 1934, ahora se convertía en la esencia del sistema de paridad estable del FMI. Si las monedas extranjeras hubieran tenido un precio más alto en relación con el oro y el dólar estadounidense, habrían experimentado una salida de oro hacia Estados Unidos. Esto no era deseable en absoluto, puesto que Estados Unidos ya poseía casi tres cuartas partes del oro monetario

¹⁵ Sociedad de Naciones, *International Currency Experience: Lessons of the Inter-War Period* (1944), pp. 226 y ss.

mundial. Un aumento adicional de sus reservas de oro sólo habría podido poner en peligro la continuidad del uso del oro como metal monetario mundial.

275

Por otra parte, si se hubiera permitido a Gran Bretaña y a otros países reducir el valor de sus monedas en relación con el oro, se habría producido una salida de oro de Estados Unidos. La devaluación de la libra esterlina y de otras monedas frente al oro al inicio de las operaciones del FMI en 1946 habría reducido los precios de las exportaciones extranjeras en los mercados mundiales y habría elevado los precios del oro expresados en sus monedas nacionales. También habría atraído flujos de capital internacional hacia los países devaluadores y evitado gran parte de la pérdida de oro de Europa y América Latina en los primeros años de la posguerra.

El argumento esgrimido ante Gran Bretaña y otros países en contra de esa política fue que frustraría el espíritu de cooperación internacional que era el baluarte del FMI. Así pues, lo que se denominó cooperación internacional connotaba, en términos prácticos, la sumisión extranjera a Estados Unidos en esta cuestión crítica. El precio de 35 dólares la onza de oro protegía las reservas de oro de Estados Unidos de ser drenadas a Gran Bretaña o a cualquier otro país que pudiera haber devaluado su moneda frente al oro. En la práctica, esto significaba que Estados Unidos se quedaría con los más de 10.000 millones de dólares en oro que habían huido de Europa y Asia en los años previos a la Segunda Guerra Mundial. Este stock de oro no se había obtenido mediante actividades económicas normales, sino que representaba capital de fuga. Después de que las Potencias del Eje declararan la guerra a Estados Unidos en diciembre de 1941, se había añadido a la base monetaria de la nación, permitiendo a Estados Unidos financiar gran parte de su esfuerzo bélico con el oro de otros países en lugar de aumentar los impuestos nacionales en la medida necesaria. El resultado a largo plazo fue cegar a Estados Unidos ante la realidad de las reservas de oro. Lo que técnicamente era un activo estadounidense era prácticamente propiedad de cualquiera que acumulara dólares en el extranjero y, según las normas del FMI, los canjeara por oro. Ya en 1943 el Departamento de Comercio expresaba la lógica estadounidense (o al menos la tapadera) respecto a los tipos de cambio de la posguerra: "Los tipos de cambio, los niveles de precios, las normas laborales y otras condiciones básicas que influyen en las exportaciones de los países extranjeros pueden estar sujetos a cambios durante algún tiempo después de la guerra y pueden ofrecer ventajas temporales a los productores extranjeros

que no podrían mantenerse a largo plazo. Exponer a los productores nacionales a perturbaciones bruscas derivadas de situaciones a corto plazo de este carácter no sería deseable".¹⁶ En la práctica, esto significaba que los tipos de cambio se fijarían para impedir cualquier aumento repentino de las exportaciones de los países extranjeros, pero no para impedir la expansión de las exportaciones estadounidenses hacia los 10.000 millones de dólares anuales que los estrategas comerciales estadounidenses consideraban necesarios para el pleno empleo en Estados Unidos. Las importaciones de EE.UU. sólo podían aumentar mientras las exportaciones de EE.UU. aumentaran aún más: ése era el concepto estadounidense de expansión del comercio mundial bajo la égida del FMI.

276

Esto no hizo sino agravar el problema, ya evidente en Bretton Woods, de que no había suficiente oro y dólares para todos. Las reservas internacionales de la mayoría de los países se redujeron a niveles mínimos. El gobierno de Estados Unidos no deseaba renunciar a su oro ni suministrar dólares en general más allá de su suscripción de 2.750 millones de dólares al FMI. En la realidad mundial de 1944-45, un aumento del suministro de dólares habría implicado esencialmente un regalo. Por lo tanto, era deseable establecer la libra esterlina, el franco francés y las monedas canadiense, neozelandesa y australiana como activos reconocidos de los bancos centrales. Esto requería su convertibilidad legal y práctica en oro o dólares estadounidenses.

Obviamente, esto requería tiempo, como se reconocía en el Artículo XIV del FMI, que trataba del periodo de transición propuesto por el Fondo, de al menos cinco años. Pero Gran Bretaña había renunciado a su derecho a hacer uso de este periodo cuando aceptó las condiciones de préstamo impuestas por Estados Unidos en 1946. Así pues, se plantea la cuestión de la necesidad, tan reivindicada, de que el FMI insista en unas paridades relativamente fijas durante el periodo de transición.

El FMI debía funcionar universalmente y en ningún caso como arma punitiva contra los agresores recientes. De hecho, debía ser el principal instrumento para garantizar un orden económico mundial pacífico y estable que abarcara por igual a vencedores y vencidos. Pero debía hacerlo en condiciones que promovieran sobre todo las exportaciones estadounidenses. Al menos este fue el cálculo tácito que hicieron los negociadores

¹⁶ Hal Lary and Associates, *The United States in the World Economy* (U.S. Department of Commerce, Economic Series No. 23, Washington, D.C.: 1943), p. 12.

estadounidenses en Bretton Woods sobre cada detalle de las negociaciones.

Para empezar, el establecimiento de un valor fijo del oro para las monedas beneficiaba a Estados Unidos como principal tenedor de oro del mundo. El objetivo era evitar que los patrones comerciales de la posguerra se vieran alterados por las devaluaciones competitivas y las guerras de divisas de los años treinta. El Acuerdo Tripartito de 1936, en el que Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia acordaron economizar el suministro mundial de oro monetario y evitar súbitas e incontrolables retiradas de fondos de las monedas nacionales, ya constituía una base para limitar estos actos nacionales destructivos. A diferencia del Fondo Monetario Internacional, este acuerdo no se basaba en paridades fijas del oro para las monedas, sino que aceptaba paridades flexibles como un hecho de la vida. Era un medio por el cual los Fondos de Cambio de los países con precios del oro fijos y flexibles podían tener acceso a los mercados de los demás y podían cooperar en la gestión de los envíos de oro en ambas direcciones. Los precios que regían las transacciones oficiales en los países con precios del oro flexibles se mantenían estables durante un periodo de tiempo (veinticuatro horas) lo suficientemente largo como para permitir a las autoridades de los países con precios del oro fijos completar la operación de conversión sin riesgos. La importancia de este acuerdo radicaba en los entendimientos previos relativos a los tipos de cambio en los que se basaban los precios del oro, y su efecto fue permitir a los distintos Fondos de Cambio, Bancos Centrales y Tesoros Públicos operar un sistema internacional de liquidación del oro que era una amalgama de técnicas y principios contradictorios.¹⁷

277

Una propuesta no muy diferente había sido rechazada por Estados Unidos en la Conferencia Económica Mundial celebrada en Londres en 1933. El motivo de Estados Unidos en aquel momento era permitir la devaluación del dólar en relación con todas las demás monedas. El resultado fue una entrada masiva de oro en Estados Unidos, incrementada por la fuga de capitales de refugiados a Estados Unidos ante la inminencia de la Segunda Guerra Mundial. Pero la motivación de Estados Unidos en Bretton Woods era muy diferente. Estados Unidos ya poseía la mayor parte del oro del mundo y pretendía conservarlo, o al menos una cantidad suficiente para hacer del dólar la moneda mundial *de facto*, independientemente de la posición *de jure* de la libra esterlina u otras monedas. Estados Unidos insistió en que el FMI

¹⁷ Sociedad de Naciones, *International Currency Experience*, p. 147.

estableciera paridades fijas en oro para todas las monedas convertibles, a fin de evitar que otras, sobre todo la libra esterlina, se devaluaran para favorecer el comercio exterior de exportación en competencia con el de Estados Unidos. El corolario era que el comercio de exportación británico tendría que sacrificarse. Este fue el tema no declarado de las negociaciones de 1945-46 entre Estados Unidos y Gran Bretaña.

En la mayoría de los demás aspectos, el FMI adoptó la idea del Acuerdo Tripartito sobre un sistema de liquidaciones internacionales mediante oro o equivalentes de oro. Para garantizar que los bancos centrales y el propio FMI no se quedaran con activos en divisas que se depreciaran, se eligió un periodo de preaviso de tres días (Artículo IV, s. 5) para permitir a los bancos centrales del mundo deshacerse de las divisas a punto de devaluarse. Este periodo era tres veces superior al previsto en los acuerdos de 1936. La regla del FMI explica por qué las devaluaciones casi siempre se anuncian durante el fin de semana.

Una alternativa habría sido simplemente conceder una garantía en oro sobre las tenencias oficiales de divisas, como la que se concedió al propio FMI en virtud del Artículo IV, s. 8. En lugar de respaldar la política del FMI, el enfoque de la moneda clave respaldado por Williams, Aldrich y Fraser siguió esta línea, basándose en el Acuerdo Tripartito. El sistema de posguerra se consideraba una ampliación de los acuerdos de 1936 que habían dejado margen para unos límites flexibles dentro de los cuales las monedas podían variar marginalmente a medida que se restablecía la normalidad. Williams, en particular, advirtió de la inminente debilidad de la libra esterlina bajo las reglas del FMI, pues el Artículo IV de la carta del FMI prohibía a las naciones miembros devaluar sus monedas más de un 10%, sin permiso expreso del FMI. Gran Bretaña firmó el acuerdo con el FMI sin insistir en la exención especial de este artículo durante un periodo de dos años aproximadamente.

278

Cómo las paridades monetarias fijas condujeron a la sobrevaloración de la libra esterlina

Era obvio para muchos economistas que el precio de la libra esterlina en dólares en la posguerra era una sobrevaloración. Gran Bretaña estaba casi irremediablemente endeudada en libras esterlinas al tipo de cambio vigente para la libra, a pesar de que necesitaba urgentemente reactivar las industrias de exportación que habían languidecido durante la guerra. La devaluación a

más tardar a finales de 1946 era la respuesta obvia a este problema, una solución largamente señalada por la teoría del comercio internacional. En lugar de ello, la libra fue apoyada artificialmente por préstamos en dólares estadounidenses hasta 1949. Lo que debería haber sido el precio en dólares de la libra esterlina a finales de 1945 no se inició hasta cuatro años después, momento en el que se produjo en condiciones de crisis.

El préstamo multimillonario de Estados Unidos fue persuasivo. El mantenimiento de la paridad de la libra esterlina en 1945, subvencionado por el enorme préstamo británico, acabó proporcionando a Estados Unidos un valor equivalente neto en forma de una gran parte de lo que, de otro modo, podría haber sido una expansión del comercio de exportación británico. Dicho de otro modo, la propia Gran Bretaña podría haber obtenido un beneficio comercial igual en magnitud a sus préstamos en dólares de Estados Unidos, si hubiera fijado el tipo de cambio de la libra esterlina en su nivel de 1949. La capacidad de los saldos en libras esterlinas de los países de la Commonwealth para comprar exportaciones estadounidenses se habría reducido a la mitad, por ejemplo, favoreciendo en consecuencia a los proveedores británicos. Pero se convenció a Gran Bretaña de que mantuviera el alto valor de la libra esterlina antes de la guerra y en tiempos de guerra, con la lógica de que una paridad alta mantendría bajo el precio de las importaciones, minimizando los costes de los alimentos y las materias primas y frenando la inflación que Gran Bretaña pudiera sufrir en la posguerra.

Los argumentos en contra de esta lógica eran más persuasivos en principio, y de hecho han sido confirmados por los acontecimientos posteriores, pero fueron dejados de lado. La devaluación de la libra esterlina en 1945 habría provocado una entrada de oro, en parte procedente de las reservas de dólares de los refugiados en Estados Unidos. Además, la reducción de los precios de exportación británicos habría atraído suficiente oro a Gran Bretaña, procedente de las reservas de oro de Estados Unidos y del oro recién extraído, para sentar unas bases firmes para la libra esterlina como moneda realmente convertible. El argumento de que los precios de importación habrían subido no tiene mucho peso porque, incluso sin devaluación, Gran Bretaña mantuvo un sistema de racionamiento durante años después de la guerra, es *decir*, no había un precio de mercado libre efectivo para los productos básicos, incluso con una paridad artificialmente alta para la libra esterlina.

En las negociaciones con Washington sobre el Préstamo Británico que allanaron el camino para la aquiescencia de Gran Bretaña en el sistema del

FMI, la Junta de Comercio de Gran Bretaña reconoció que sus obligaciones en libras esterlinas podrían ser tratadas como saldos bloqueados para inducir a los países extranjeros a utilizarlos para la compra de exportaciones británicas. Sin duda, esto habría reducido el nivel de vida nacional, ya que los bienes producidos por la mano de obra británica se enviaban y consumían en el extranjero en lugar de quedarse en Gran Bretaña. Pero resultó que el racionamiento fue peor después de la guerra que durante ella. En 1947 se racionó el pan por primera vez. La ración de carne se redujo y muchos británicos aprendieron a comer ballena. Y a pesar del enorme esfuerzo realizado durante la guerra para aumentar la autosuficiencia alimentaria por encima del 30% de antes de la guerra, la agricultura británica seguía estando por debajo de lo necesario. La dieta y la cocina de la nación se habían adaptado al trigo duro norteamericano y al tabaco de Virginia, así como a la carne de vacuno argentina y al aceite de linaza.

Gran Bretaña podría haber conservado el derecho a devaluar mediante una negociación más hábil. De hecho, señala Skidelsky, "la expectativa de una devaluación británica fue una de las razones que Harry White dio al Comité Bancario del Senado en el verano de 1945 para negar que Gran Bretaña necesitaría una amplia ayuda transitoria."¹⁸ Pero Keynes se opuso a la devaluación, basándose en que ésta reduciría el precio de las exportaciones británicas en mayor medida de lo que habría aumentado su volumen, dadas las limitaciones de productividad y oferta de Gran Bretaña. Pero su promesa fatal de mantener el valor de la libra esterlina le impidió devaluar hasta 1949, momento para el cual los tenedores de libras esterlinas habían gastado su dinero a un tipo de interés elevado orientado a los acreedores. Las actitudes culturales influyeron. Era como si Gran Bretaña siguiera pensando en sí misma como acreedora, no como deudora.

La fijación de la paridad de la libra esterlina en su valor exagerado en tiempos de guerra la situó en un nivel que hacía que las exportaciones denominadas en esa moneda no fueran competitivas con las exportaciones de Alemania, Italia y Japón, aunque el ingreso de estos países en el FMI quedaba para algunos años en el futuro. Italia fue admitida en el FMI en 1947, y Alemania y Japón en 1952. Al igual que Gran Bretaña, estos tres países se comprometieron en virtud del Artículo IV a mantener paridades fijas para sus

¹⁸ Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes*, Vol. III: *Fighting for Freedom, 1947-1946* (Nueva York: 2001), p. 451.

monedas en relación con el dólar. Sin embargo, estas paridades representaban la realidad de los acontecimientos en aquel momento, dos años y siete años después de la Segunda Guerra Mundial, respectivamente. En este sentido, el FMI favoreció a los países derrotados a expensas de Gran Bretaña, ya que Estados Unidos volvió a su postura de entreguerras de agresión velada contra Gran Bretaña y de apoyo abierto a los antiguos agresores. La libra esterlina, con su paridad fijada al tipo de los tiempos de guerra, se vio perjudicada cuando las potencias derrotadas fueron admitidas en el FMI con sus paridades reflejando las nuevas realidades.

280

La pérdida de Gran Bretaña resultó ser la ganancia de Estados Unidos a medida que el comercio mundial se expandía rápidamente, especialmente las exportaciones de mercancías estadounidenses, ayudado por un sistema monetario que consideraba que las reservas mundiales consistían principalmente en las reservas de oro de Estados Unidos más los equivalentes en dólares situados en el extranjero basados en estas reservas de oro. El uso del dólar como medio preferente de liquidación se derivaba de su condición de sustituto del oro. Las reglas del FMI fomentaron una aceleración de la velocidad del dólar en la economía mundial, pero no una aceleración correspondiente de la velocidad de la libra esterlina. La sobrevaloración de esta última, inscrita en los artículos del acuerdo del FMI y confirmada por el Préstamo Británico de Estados Unidos, tuvo el efecto de desbancar a la libra esterlina y entronizar al dólar.

La creación del FMI sobre la base de paridades fijas no podía tener otro resultado. Los tipos de cambio se fijaron más allá del punto tolerable para las divisas individuales. La libra esterlina, devaluada en 1949, cuatro años demasiado tarde para que Gran Bretaña se pusiera al día en la carrera por la expansión en los mercados mundiales, tuvo que ser devaluada de nuevo en 1967, una vez más demasiado tarde para deshacer el daño que el FMI, reflejando su dominio por parte de Estados Unidos, había infligido a Gran Bretaña. El principal objetivo de Estados Unidos se alcanzó mediante la reducción de Gran Bretaña a la condición de potencia industrial de segunda categoría y la penetración de Estados Unidos en mercados que antes eran específicamente británicos.

Cómo fijan las cuotas los Estados Unidos

El dominio estadounidense sobre el FMI residía directamente en su poder de

veto sobre la toma de decisiones del FMI, basado en las cuotas suscritas que cada nación miembro debía aportar al Fondo. De los 7.300 millones de dólares en cuotas suscritas a finales de 1945, los cinco mayores países miembros del FMI controlaban 5.500 millones. La cuota de 2.750 millones de dólares de Estados Unidos era más del doble de la de Gran Bretaña (1.300 millones), seguida de China (550 millones), Francia (450 millones) e India (400 millones). Una de las razones de la cuota bastante elevada de India fue la intención de dotar al Imperio Británico como unidad de un poder de voto aproximado al de Estados Unidos. La cuota de 1.300 millones de dólares de Gran Bretaña y la de 400 millones de la India debían complementarse con cuotas para Canadá, Nueva Zelanda y Australia de 300, 275 y 200 millones de dólares, respectivamente, para un total del Imperio de 2.475 millones de dólares. Esto habría bastado para que el Imperio Británico tuviera colectivamente poder de veto, es decir, más del 20% de los derechos de voto del FMI. Sin embargo, Australia y Nueva Zelanda no ingresaron en el Fondo hasta 1947 y 1961, respectivamente, mientras que Canadá era más miembro del Área del Dólar que del Área de la Libra Esterlina. En consecuencia, Gran Bretaña no podía movilizar el poder de veto en el FMI sin suscitar la más grave de las cuestiones políticas entre los países de la Commonwealth y Estados Unidos. El ejercicio bilateral del poder de veto por parte de Gran Bretaña y, digamos, India, con un poder de voto conjunto de más del 23% en el Fondo, se habría interpretado como una agresión política contra Estados Unidos, a menos que se produjera por iniciativa oculta de Estados Unidos. Estados Unidos ya tenía poder de veto y, por supuesto, oro.

281

Las cuotas originales del FMI se basaban en un índice compuesto que representaba la renta nacional a partir de 1940, el volumen de comercio exterior durante 1934-38, las reservas de oro y divisas a partir de 1943 y algún factor de ponderación política. El profesor Mosse, de la delegación francesa en Bretton Woods, reflexionó que "al final, las cuotas fueron establecidas más o menos arbitrariamente por Estados Unidos en una serie de acuerdos".¹⁹ Skidelsky señala que "India quería la igualdad con China. Francia aceptaría una cuota menor que la de China 'por razones políticas', pero insistió en una cuota mayor que la de India. Los estadounidenses, con la vista puesta en la

¹⁹ Robert Mosse, *Le Système monétaire de Bretton Woods et les grands problèmes de l'après-guerre* (París: 1948), p. 48, citado en J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund. 1945-1965. I: Chronicle* (Washington D.C.: 1969), p. 97.

fuerza de voto en el Fondo, asumieron la demanda de mayores cuotas para los latinoamericanos".²⁰ Los países querían cuotas lo más grandes posible para maximizar su capacidad de endeudamiento en el Fondo, así como para reflejar el prestigio nacional. La petición de Francia de una cuota mayor fue concedida en 1947.

Otros países, y en particular Gran Bretaña, accedieron a los deseos estadounidenses, aunque Estados Unidos no podría haber revaluado en represalia contra las devaluaciones extranjeras, ya que esto habría provocado la repetición de las devaluaciones de "empobrecer al vecino" de los años treinta. La única alternativa de Estados Unidos para que parte de su oro volviera a Europa habría sido embargar las ventas oficiales de oro, lo que habría socavado la disposición de convertibilidad de divisas del FMI y dividido al mundo en bloques de divisas nacionales y de comercio. Esto, a su vez, habría frustrado la recuperación y expansión de las exportaciones estadounidenses.

El resultado fue que fue el oro de otros países el que fluyó hacia Estados Unidos. América Latina perdió más de un tercio, más de mil millones de dólares, de su oro durante 1945-46, la mayor parte de Argentina y México, las dos economías latinoamericanas más desarrolladas. Europa también vio cómo sus reservas internacionales se drenaban hacia Estados Unidos, obligando a Francia a devaluar un 44% en 1948 y a Gran Bretaña un 30% en 1949. Así pues, al no devaluar frente al dólar al final de la guerra, lo que habría conservado sus reservas internacionales, Europa y América Latina vieron cómo los restos de sus recursos en oro se drenaban hacia Estados Unidos durante el periodo de transición que supuestamente debería haber reforzado su posición financiera.

282

Detengámonos un momento para contrastar la respuesta de Gran Bretaña a su posición insolvente pero potencialmente fuerte en 1945 con las acciones de Estados Unidos al pasar a una posición similar un cuarto de siglo después.

Gran Bretaña, a pesar de haber caído a la categoría de deudor mundial, siguió ateniéndose a una estrategia mucho más adecuada a su condición de acreedor de antes de la guerra. Consintió en un sistema de *laissez-faire* internacional que favorecía a los exportadores estadounidenses y renunció a sus cuentas bloqueadas en libras esterlinas, que podrían haberle garantizado un mercado de 14.000 millones de dólares dentro de su Commonwealth.

²⁰ Skidelsky, *Keynes*, p. 351.

Veinticinco años más tarde, Estados Unidos iba a hacer de ese estatus una virtud, al descubrir la ventaja inherente de ser un deudor mundial. Los tenedores extranjeros de pagarés de cualquier nación están obligados a convertirse en un mercado para sus exportaciones como medio de obtener la satisfacción de sus deudas. Este hecho es lo que permitió a Estados Unidos pedir a Europa que le permitiera amortizar sus 75.000 millones de dólares de deuda intergubernamental oficial mejorando su balanza de pagos en 13.000 millones anuales, que se conseguirían en gran medida mediante el crecimiento de las exportaciones.

Gran Bretaña podría haber adoptado una postura similar en 1945. Podría haber dicho que el grado en que los titulares extranjeros de saldos en libras esterlinas aceptaban las exportaciones británicas representaba el grado en que deseaban ser reembolsados. Podría haberse negado a liberar estos saldos para su conversión en dólares, podría haber rechazado el préstamo angloamericano, podría haber devaluado su moneda y, de este modo, habría recuperado su posición en los mercados latinoamericanos y otros mercados mundiales, como hizo Estados Unidos en los años setenta.

En su lugar, Gran Bretaña se aferró a una libra esterlina sobrevalorada y disipó el apalancamiento inherente a su condición de deudor. En una reunión celebrada el 12 de febrero de 1946 en el Tesoro de Estados Unidos, informa Skidelsky, "Keynes afirmó que con sus tipos de cambio sobrevalorados India, Egipto y algunas colonias serían un 'sumidero para las importaciones y podrían exportar poco o nada', provocando así una fuga de sus saldos de Londres. Quería llevar a estos países "brutalmente a la necesidad de devaluar o restringir las importaciones simplemente bloqueando una gran parte de sus balances...". . . ' Eran palabras duras, pero al final incluso la determinación de Keynes fracasó ante la complejidad del problema".²¹ Por supuesto, el problema no era la "complejidad", sino la intransigencia estadounidense que desgastaba a Keynes y a sus compañeros de negociación.

Gran Bretaña también disipó sus escasas reservas internacionales financiando el coste de un imperio mundial obsoleto. "Fue el rearme", repasa Kolko, "lo que provocó el cambio estructural más grave en la economía británica, asestándole el golpe final del que nunca se recuperó del todo. Las industrias de las que más dependían los ingleses para la exportación fueron las que se desviaron hacia las armas. Inglaterra hizo un mayor esfuerzo de

²¹ *Ibidem*, p. 462, citando a Susan Howson y D. E. Moggridge (eds.), *Collected Papers of James Meade*, IV: *The Cabinet Office Diary 1944-46* (Londres, 1990), 227.

rearme que cualquier otra nación de Europa Occidental y pagó un coste no sólo en términos de austeridad económica actual, sino también en la pérdida de mercados, lo que afectó permanentemente a su comercio futuro".²² Había esperado que el rearme estabilizara su economía; en lugar de ello, desvió recursos del sector exportador británico.

283

Sin embargo, Gran Bretaña se vio obligada por la fuerza de las circunstancias a anteponer los objetivos de la balanza de pagos a la promoción del crecimiento económico interno. Este fue el comienzo de la llamada política de stop-go que llevaría a su gobierno a sofocar toda reactivación empresarial, ya que la recuperación suele ir acompañada de un empeoramiento de la posición de pagos internacionales. La estabilidad monetaria acabó así consagrándose por encima del objetivo de prosperidad nacional.

Los problemas de Gran Bretaña no se vieron facilitados por el hecho de que Estados Unidos exigiera que el 25% de su cuota se pagara en dólares y/o en oro, una suma que ascendía a unos 300 millones de dólares. Que Gran Bretaña no podía permitírselo quedó demostrado por la retirada de esta suma —su máximo privilegio de giro para un año— en 1947. Como las cuotas tenían que pagarse en oro o dólares, y como el permiso para retirar fondos estaba limitado por las normas del FMI, el Fondo no pudo ayudar a los países durante la crisis monetaria mundial de 1947.

El carácter marginal de las primeras operaciones de préstamo del FMI

El Fondo Monetario Internacional se había creado simplemente como un fondo común de monedas nacionales y oro, no como un banco que pudiera crear créditos generalizados. Permitía la conversión de una parte de sus depósitos en divisas en otras divisas, pero sólo en la medida de sus tenencias divisa por divisa. Era un intermediario financiero que sólo podía prestar lo que se ingresaba en él. Su finalidad declarada no era aportar una solución a los grandes problemas a largo plazo tal como existían en 1945, ni proporcionar la liquidez necesaria para financiar el crecimiento del comercio mundial, ni actuar como institución de préstamo de ayuda, sino sólo marginalmente complementar los fondos de estabilización cambiaria de sus países miembros y, en concreto, estabilizar las monedas extranjeras frente al

²² Kolko y Kolko, *Los límites del poder*, p. 633.

dólar en las paridades existentes. Esto se reflejaba en el tamaño relativamente modesto de sus cuotas, que sólo bastaban para hacer frente a los problemas menos enojosos que se esperaba que subsistieran una vez completada la transición a una economía en tiempos de paz.

284

En la fecha límite del 31 de diciembre de 1945, treinta y cinco países habían suscrito la carta del FMI, por un total de 7.300 millones de dólares en cuotas. Esta cifra era inferior en 1.500 millones de dólares a los 8.800 previstos inicialmente, y la diferencia representaba principalmente la cuota de 1.200 millones de dólares prevista para Rusia. En proporción al total del comercio y los pagos mundiales, las tenencias de divisas fuertes del FMI no representaban una gran suma. Citando al historiador oficial del FMI, J. Keith Horsefield: "El plan original del Fondo estaba más influido por la cautela propia de Estados Unidos, cuyos recursos serían los más demandados, que por las esperanzas expansionistas del Reino Unido y algunas otras potencias. Por lo tanto, adoptó la forma de una suscripción fija, en lugar de un compromiso indefinido de permitir descubiertos, como esperaba Keynes. Y el total de las cuotas, 8.800 millones de dólares, aunque sensiblemente superior a los 5.000 millones mencionados originalmente por White, sólo representaba un tercio de los recursos que Keynes deseaba poner a disposición."²³

El plan de Keynes para una unión de compensación de 33.000 millones de dólares había consistido en la puesta a disposición de un crédito generalizado, no limitado, moneda por moneda, a las suscripciones originales en moneda nacional, sino únicamente a las cuotas de los miembros prestatarios. Según el plan estadounidense finalmente adoptado, la cantidad máxima de dólares que podía extraerse del FMI era de poco más de 2.000 millones de dólares. Era evidente que el FMI no iba a ser principalmente un proveedor de liquidez mundial, sino sobre todo un sistema para facilitar las liquidaciones al margen.

"Los británicos querían una fuente automática de crédito, los estadounidenses un policía financiero", informa Skidelsky. "El principal propósito de Keynes era proteger el Fondo del control político preponderante de Estados Unidos". Con ese fin, creía: "La función principal de los directores ejecutivos no era gestionar el Fondo, sino ser el vínculo entre el Fondo y los tesoros nacionales y los bancos centrales de los que procedían... Por el contrario, la concepción estadounidense del Fondo era hegemónica. Clayton insistía en que necesitaba un directorio ejecutivo fuerte y a tiempo completo

²³ Horsefield, *El Fondo Monetario Internacional*, p. 596.

y una gran burocracia especializada para vigilar las políticas de sus miembros".²⁴

El Artículo V del Fondo establecía las normas para los préstamos de los países miembros al Fondo y el alcance de la responsabilidad de cualquier país en virtud de las normas. Los países podían tomar prestado el 25% de su cuota anualmente, hasta el punto en que las tenencias del FMI igualaran el 200% de su cuota. No se trataba de una asignación especialmente generosa. Además, para garantizar que los países sólo hicieran un uso a corto plazo de los recursos del FMI, sólo se les permitía ser deudores durante cinco años. Este fue el motivo por el que Cuba fue expulsada del Fondo en 1964. Como demuestra el caso de Checoslovaquia, el hecho de no suministrar datos monetarios y de balanza de pagos también era motivo de expulsión. Por esta razón, el Fondo sólo podía conceder préstamos durante periodos breves, para garantizar que sus recursos no se utilizarían para financiar las necesidades de reconstrucción de Europa. Tampoco se podía recurrir a sus recursos para financiar transferencias de capital de ningún otro tipo. Su objetivo inicial era fomentar la estabilidad de la balanza de pagos por cuenta corriente, dejando que sus miembros mantuvieran los controles de capital hasta el momento en que sus posiciones globales de balanza de pagos pudieran soportar su supresión.

285

Con este fin, el Artículo VI, que trata de las transferencias de capital, especificaba que los miembros que obtuvieran préstamos del Fondo al mismo tiempo que realizaran salidas de capital sustanciales podrían ser declarados inelegibles para utilizar los recursos del FMI. Pero la dificultad técnica de separar las transacciones de capital de otras transacciones de pagos hizo que este artículo nunca se aplicara. Se flexibilizó totalmente en 1961, cuando una resolución legal del FMI permitió que sus recursos se utilizaran para financiar déficits de pagos globales, no sólo déficits por cuenta corriente. Esta decisión se basaba en que la mayoría de los principales países habían abolido los controles de capital y sus monedas eran totalmente convertibles. Como se describirá en el próximo capítulo, este artículo apenas pudo frenar la práctica estadounidense de incurrir en déficit mientras sus inversores compraban las principales empresas europeas a partir de 1964.

Los primeros empréstitos del FMI fueron realizados por Francia y los Países Bajos en mayo de 1947, por un total de sólo 25 y 12 millones de

²⁴ Skidelsky, *Keynes*, pp. 466 y ss.

dólares, respectivamente. Los empréstitos se mantuvieron en niveles bajos durante los primeros años de funcionamiento del Fondo, y la historia oficial del Fondo afirma que "la reconstitución de la viabilidad económica de Europa se llevó a cabo sin la participación del Fondo".²⁵ En efecto, el Fondo no era un banco y no se pretendía que funcionara como tal. A pesar de la difícil situación de las finanzas mundiales en los primeros años de la posguerra, en 1950 no se retiró ni un dólar del FMI, y en 1951 sólo se hicieron retiros moderados. En parte, esto se debió a que la guerra de Corea estaba transfiriendo dólares estadounidenses al extranjero, iniciando el paso de Estados Unidos a una posición de déficit de pagos casi crónico. Una razón que contribuyó a la escasa utilización de los recursos del Fondo fue la formación de la Unión Europea de Pagos, que suplantó en gran medida las actividades del FMI entre los países europeos, poniendo de relieve que el Fondo estaba realmente diseñado para operar al margen y no en el cuerpo de la economía internacional.

Los Países Bajos y Australia protestaron por la inviabilidad de que el Fondo funcionara como un prestamista meramente marginal en un mundo de grandes distorsiones económicas. En 1951, año previsto para la supresión de los controles de capital de los principales países miembros y el establecimiento de la plena convertibilidad exterior, seguían vigentes los controles de capital, incluida la libra esterlina bloqueada. Las prácticas de divisas múltiples seguían estando muy extendidas y la flotación de monedas por parte de los países menos desarrollados iba en aumento. Los objetivos declarados del FMI no se habían cumplido.

286

Sin embargo, hubo un ganador neto: Estados Unidos. Por ley internacional, el dólar estadounidense y el oro se convirtieron en identidades virtuales. ¿Qué podía temer entonces el mundo de los déficits de Estados Unidos en las cuentas internacionales? La acumulación de activos en dólares en el extranjero, declarados por el FMI equivalentes al oro, permitió a Estados Unidos financiar sus déficits con la imprenta. Y, gracias al FMI, los bancos centrales del mundo se vieron obligados a aceptar ese papel en dólares. Para eso estaba el FMI y eso es todo lo que ha conseguido.

Al volver la vista cincuenta años atrás para evaluar la contribución de Keynes a la diplomacia británica en 1945-46, su biógrafo Skidelsky señala su fracaso básico. El más tangible de sus legados económicos "fue el préstamo estadounidense de 3.750 millones de dólares que había negociado en 1945

²⁵ Horsefield, *El Fondo Monetario Internacional*, p. 196.

para ayudar a Gran Bretaña en los años inmediatos a la posguerra. Resultó ser el menos duradero de sus legados, se disipó rápidamente — aunque, sin su falsa promesa, el estado de bienestar británico nunca habría echado raíces". Sin embargo, Skidelsky añade: "La convertibilidad de la libra en dólares, iniciada el 15 de julio de 1947, tuvo que suspenderse seis semanas después, ya que el hambre de dólares de Gran Bretaña y del mundo provocó una huida de libras esterlinas de Londres. Su cofundador, Harry White, murió en 1948 bajo sospecha de ser un espía ruso. La Guerra Fría había comenzado".²⁶

El efecto del FMI se dejó sentir no tanto como creador de préstamos sino como fijador de políticas. Fue en esta esfera donde el FMI ejerció sus funciones de control sobre el sistema financiero internacional. Este control reflejaba la política de Estados Unidos, ya que el FMI adoptó una filosofía monetarista deflacionista con respecto a todos los países excepto Estados Unidos.

Así pues, por muy idealistas que parecieran inicialmente algunos aspectos de la filosofía del FMI, sus efectos internacionales en la década de 1950 sirvieron firmemente a los intereses nacionales exclusivos de Estados Unidos en todos los puntos importantes. Sólo Estados Unidos poseía entonces reservas de oro suficientes para persistir durante algún tiempo en situación de déficit, de modo que sólo él podía anteponer el objetivo del aumento de los ingresos, el pleno empleo y el crecimiento de las potencias productivas al objetivo de la estabilidad de los pagos internacionales. Además, el dólar significaba oro en la legislación del FMI. En aquella época, los demás países sólo podían acelerar su crecimiento en la medida en que se lo permitieran sus modestas —y cada vez menores— reservas de divisas, los giros del FMI, los préstamos del Banco Mundial y los préstamos bilaterales del gobierno de Estados Unidos. Así pues, tanto el crecimiento de Europa como el de los países menos desarrollados se vieron limitados por la necesidad de mantener el equilibrio de los pagos, en segundo lugar por las políticas de préstamo del Banco Mundial, que reforzaban el énfasis del FMI en la inversión en sectores orientados a la exportación, y por último por la estrategia de ayuda del Gobierno de Estados Unidos con este mismo fin. El punto de inflexión, sin embargo, estaba al alcance de la mano.

287

Los acontecimientos empezaron a alejarse del dominio estadounidense y a orientarse hacia nuevas relaciones de poder contrarias al monolito que

²⁶ Skidelsky, *Keynes*, pp. 480, 492.

Estados Unidos había creado. Pero en respuesta a estos acontecimientos, Estados Unidos iba a seguir después de 1964 justo la política opuesta a la que Gran Bretaña siguió después de la Segunda Guerra Mundial. Dio prioridad a la expansión interna, tratando su problema de balanza de pagos y el valor del dólar con una política de negligencia benigna, negándose a actuar "responsablemente" en la cuenta internacional, y se benefició de la consiguiente devaluación de su moneda y de su estímulo a las exportaciones internas. En resumen, Estados Unidos demostró lo que podían conseguir las economías deudoras cuando aplicaban una política flexible a su posición mundial, aplicando una política orientada a los acreedores sólo hacia los países con los que disfrutaban de un superávit de pagos, mientras que aplicaban políticas orientadas a los deudores en todos los casos sugeridos por su posición de déficit de pagos.

Parte III. El imperialismo monetario y el patrón de letras del Tesoro de EE.UU.

11. Financiación de las guerras de Estados Unidos con recursos de otras naciones, 1964-68

Tal como está el caso, ya que arruinaría a Inglaterra perder su Imperio en la India, es estirar nuestras propias finanzas con la ruina, estar obligados a mantenerlo.

J. Dickinson, *El gobierno de la India bajo una burocracia* (Londres: 1853), p. 50

Desde 1914, el mundo no ha sido ajeno a la financiación de la guerra de una nación con fondos de otras naciones. Las deudas de guerra entre los Aliados de la Primera Guerra Mundial eran de este tipo. Por lo tanto, no hay nada básicamente sorprendente en

Las acciones militares estadounidenses en Corea, Vietnam del Sur, Camboya y Laos se han financiado con préstamos de otros países extranjeros. No obstante, hay aspectos novedosos en esta transferencia de los costes de la agresión estadounidense a otros pueblos. La diferencia fundamental entre el método estadounidense de financiar sus guerras con cargo a los tesoros de otras naciones y las formas en que otros países financiaron sus guerras en años anteriores residía en la estructura del sistema monetario mundial. Estados Unidos no se endeudó en el sentido convencional del término. No pidió préstamos en el extranjero bajo el tipo de condiciones contractuales que había impuesto a las potencias aliadas en la Primera Guerra Mundial, excepto en casos muy limitados. Lo que hizo principalmente fue inyectar dólares de papel en la economía mundial, creando deudas que hizo todo lo posible por evitar pagar.

Ya en 1963, lo que Robert McNamara denominó "el Grupo de la Universidad de Columbia" advirtió que el gasto militar de Estados Unidos en el extranjero, incluso en ausencia de acciones agresivas manifiestas, había

llegado a ser tan masivo que amenazaba la cobertura de oro del dólar estadounidense.¹ Este grupo consideraba que el gasto militar de Estados Unidos en el extranjero y el mantenimiento de la cobertura de oro eran incompatibles. La propia reserva de oro se vio amenazada, ya que los límites legales a la creación de dinero en virtud de la cláusula de cobertura de oro de la legislación nacional estadounidense suscitaron el temor en el extranjero de que Estados Unidos pudiera embargar tarde o temprano los pagos en oro. Este temor hizo que los bancos centrales extranjeros redujeran sus reservas de oro. La posibilidad de un embargo fue negada casi universalmente en Estados Unidos, pero acechaba entre los temores de los europeos.

292

Los gobiernos extranjeros, especialmente los de los miembros del Mercado Común, empezaron a insistir en el papel del oro como el más sólido de los activos monetarios internacionales. Instaron a Estados Unidos a tomar medidas para reducir sus gastos en el extranjero, sobre todo teniendo en cuenta que los principales factores de los déficits de pagos estadounidenses eran las operaciones militares en el extranjero y las inversiones de capital privado estadounidense en Europa. Aunque todavía no se habían producido problemas graves, empezó a parecer que Estados Unidos debía reducir su ritmo de expansión monetaria para frenar sus déficits de pagos.

Los propios planificadores estadounidenses empezaban a preocuparse por los déficits, y cuando las cuotas del FMI se incrementaron en un 50% en 1959, el Tesoro de Estados Unidos no dejó de organizar una estratagema de fachada que exigía que el FMI volviera a depositar unos 300 millones de dólares de su oro en Estados Unidos. Este oro del FMI se contabilizó por partida doble, apareciendo como un activo del FMI aunque siguiera figurando en las reservas de oro de Estados Unidos. La razón era que, dado que todos los aumentos de las cuotas del FMI debían pagarse en un 25% en oro, los países deudores menos desarrollados probablemente optarían por obtener este oro canjeando parte de sus tenencias de dólares en el Tesoro de Estados Unidos. El FMI acordó cerrar este círculo triangular de pagos volviendo a depositar en el Tesoro estadounidense la totalidad de los 300 millones de dólares recibidos en oro de los países menos desarrollados. Una práctica similar se empleó cuando las cuotas del FMI volvieron a incrementarse en 1966 y 1970.

Puede proporcionar cierta perspectiva sobre la evolución posterior del

¹ Seymour Melman (ed.), "A Strategy for American Security", *Saturday Review*, 4 de mayo de 1963.

déficit de pagos de Estados Unidos, es decir, la transferencia de los costes militares estadounidenses a otras naciones, observar que incluso los modestos déficits que la nación registraba hacia finales de los años cincuenta fueron suficientes para excitar la especulación de que el precio de 35 dólares por onza de oro no podría mantenerse durante mucho tiempo. Los observadores europeos especulaban con que las políticas inflacionistas en Estados Unidos se acelerarían bajo una Administración del Partido Demócrata. Después de que John Kennedy ganara las elecciones presidenciales de 1960, el precio del oro subió hasta casi 41 dólares la onza en el mercado del oro de Londres. Esto indujo a las autoridades monetarias estadounidenses a tomar la iniciativa de formar el Gold Pool para bajar el precio del oro hasta la paridad estadounidense.

Uno de los primeros actos oficiales del presidente Kennedy fue pronunciar un discurso sobre la balanza de pagos, en el que se comprometía a restablecer su equilibrio, a pesar de la expansión del gasto militar y social bajo su administración inflacionista. Sus designados se movieron rápidamente para aplicar paliativos a la

déficits estadounidenses. Robert Roosa, economista internacional del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, negoció una serie de acuerdos de canje de divisas con bancos centrales extranjeros. Estos acuerdos establecieron líneas de crédito recíproco entre Estados Unidos y otros países. Aunque Estados Unidos fue un prestamista neto de 116 millones de dólares en 1961, pronto se convirtió en prestatario neto de las naciones del Mercado Común.

293

Europa intentó ayudar a Estados Unidos a resolver sus problemas de pagos. Liderada por Francia, que acababa de entrar en un periodo de superávit de pagos, empezó a pagar por adelantado sus deudas de reconstrucción de la Segunda Guerra Mundial a Estados Unidos. Alemania aceptó comprar cantidades cada vez mayores de productos militares estadounidenses para ayudar a compensar el gasto militar de Estados Unidos dentro de sus fronteras. Las exportaciones militares estadounidenses negociadas por el Pentágono aumentaron unos 700 millones de dólares en 1962, hasta alcanzar los 1.100 millones, y contribuyeron con unos 1.000 millones anuales a las exportaciones estadounidenses durante muchos años.

Las autoridades estadounidenses hicieron amplios intentos de reducir el déficit de pagos manteniendo los programas existentes, pero sus esfuerzos tuvieron más el carácter de economizar en el pago de divisas que de reorientar

la política nacional. El programa de ayuda exterior, por ejemplo, introdujo un dispositivo de control de la balanza de pagos conocido como el formato contable del Presupuesto de Oro para rastrear y minimizar los costes en divisas de las actividades militares y de ayuda. La ayuda exterior estaba vinculada a la compra de bienes y servicios estadounidenses, al igual que los programas de apoyo militar del Pentágono.

Se idearon políticas de fachada para crear la impresión de que el gobierno estaba reduciendo el déficit de pagos de la nación. Una de ellas fue la emisión de títulos del Tesoro estadounidense a medio plazo, no convertibles y aparentemente no negociables, a bancos centrales extranjeros en lugar de oro. Como la fecha de vencimiento nominal de estos títulos era superior a un año, su compra por bancos extranjeros se registraba en las estadísticas de pagos de Estados Unidos como una entrada de capital a largo plazo y no como un medio de financiar el déficit. En realidad, estos valores del Tesoro no negociables y no convertibles eran instrumentos de deuda potencialmente líquidos, siendo su iliquidez nominal un mero disfraz. Sólo necesitaban de dos a nueve días para ser canjeados por valores líquidos totalmente negociables que, a su vez, podían convertirse en oro a petición. Se requería un periodo de preaviso de tres días para convertirlos en un valor convertible, otro periodo de tres días para convertirlos en un valor negociable y, por último, otros tres días para comercializarlos o canjearlos por oro o activos de capital a corto plazo. De este modo, a los bancos centrales extranjeros se les ofrecía un instrumento que devengaba intereses en lugar del oro, mientras que el Tesoro reducía el tamaño aparente y públicamente comunicado del déficit de pagos de Estados Unidos mediante el eufemismo de llamar a estos instrumentos una entrada de capital.

294

Se reconoció ampliamente que tales técnicas contables eran meros engaños, pero los funcionarios estadounidenses se resistieron a tomar medidas más significativas. De hecho, mostraron desdén ante la idea de que los gobiernos europeos pudieran tratar de imponer su voluntad a Estados Unidos. Pronto se reconoció que para que el gasto militar neto en el extranjero siguiera siendo de unos 3.000 millones de dólares anuales, el sector privado tendría que cargar con la mayor parte de su financiación. El superávit comercial o la balanza de inversiones e ingresos tendrían que crecer lo suficiente para cubrir el déficit de pagos por cuenta militar, pero los gastos militares no debían reducirse. En las audiencias de 1962 del Comité Económico Conjunto del Congreso, celebradas unos tres años antes de la

escalada en Vietnam de mayo de 1965, el profesor Seymour Harris anunció en su discurso introductorio que, "Dada la necesidad de grandes gastos en el extranjero para fines militares y de ayuda y también de grandes exportaciones de capital, Estados Unidos debe tener un gran volumen de exportaciones frente a las importaciones...". En la medida en que el exceso de exportaciones no sea suficiente para financiar esas partidas de la balanza de pagos, se produce un déficit."²

No se trataba de una tautología, sino de una doctrina según la cual el sector público debía permanecer al margen de las restricciones de la balanza de pagos. Implicaba que la balanza comercial debía y tenía que manipularse para financiar el déficit de la cuenta militar en ultramar, y también para compensar los costes en divisas de la absorción de la industria europea por empresas estadounidenses. La carga del deterioro de la balanza de pagos estadounidense debía ser soportada por los bancos centrales extranjeros y, a nivel interno, por el sector comercial privado que acumulaba excedentes de dólares para financiar las operaciones militares en el extranjero.

Se impusieron restricciones al sector privado para reducir sus salidas de inversión, sobre todo las que no daban lugar a la propiedad directa de empresas extranjeras y, por tanto, no daban lugar a la posibilidad de transmitir la totalidad del flujo de caja neto de vuelta a Estados Unidos. En 1962, la Administración Kennedy aplicó un Impuesto de Igualación de Intereses sobre los bonos extranjeros, compensando los tipos de interés más altos en el extranjero mediante la imposición de un impuesto del 15% sobre los ingresos netos por intereses de los residentes en Estados Unidos. En febrero de 1965, se anunciaron directrices "voluntarias" para limitar la inversión directa privada en el extranjero y los préstamos de los bancos comerciales a extranjeros, con carácter retroactivo a diciembre de 1964. Estas restricciones se hicieron obligatorias en 1968. Además, se anunciaron nuevas cuotas sobre las importaciones de petróleo, acero, textiles y otros productos básicos.

El resultado fue que, mientras los diplomáticos estadounidenses predicaban el *laissez-faire* al resto del mundo, las operaciones exteriores del gobierno obligaban a Estados Unidos a practicar políticas cada vez más restrictivas en su propio país. Sin embargo, el balance del sector privado en las transacciones básicas a largo plazo — comercio exterior, servicios e

² "La balanza de pagos de Estados Unidos: The Problem and its Solution", en *Factors Affecting the United States Balance of Payments* (87th Cong., 2nd Sess.) (Washington, D.C.: 1963), p. 7.

inversiones directas — siguió deteriorándose. Esto obligó a trasladar cada vez más la carga de los déficits estadounidenses a los bancos centrales extranjeros.

El francés Valéry Giscard d'Estaing expresó el malestar de sus compatriotas del Mercado Común al observar, en las reuniones del FMI de 1963:

295

La situación actual, en la que los bancos centrales acumulan tenencias de divisas de otros países, no incluye ninguna maquinaria automática para un rápido retorno al equilibrio. El país acreedor que acumula divisas se felicita por el aumento de sus tenencias, al tiempo que pasa por alto algunos de los aspectos negativos de estas ganancias. El país deficitario tiende a conceder una importancia insuficiente al aumento de las tenencias extranjeras de su moneda, tanto más cuanto que, al principio, las pérdidas de oro sólo representan una pequeña parte de su déficit.³

Además, señaló, el persistente déficit estadounidense estaba provocando un desequilibrio monetario al exportar la inflación de Estados Unidos a Europa. Esto dañaba la estabilidad financiera interna de Europa y, de paso, permitía a Estados Unidos evitar pagar el precio de sus políticas económicas y militares. "El efecto inflacionista resultante en el país acreedor de un superávit duradero en la balanza de pagos es igualado en el país deudor por el que proviene del uso que los bancos centrales extranjeros hacen de sus tenencias en su moneda... Sin sobrevalorar la importancia de este fenómeno en relación con la evolución de la masa monetaria, hay que admitir que tiende a compensar uno de los mecanismos correctores automáticos."⁴

Los banqueros centrales europeos advirtieron que ampliar las cuotas del FMI con el fin de ayudar a Estados Unidos a sostener sus déficits de pagos violaría el Artículo XIII de la Carta del FMI, que prohibía utilizar los créditos del FMI para fines que no fueran de estabilización temporal. El representante de Alemania en las reuniones del FMI de 1963 declaró:

Quisiera advertir contra la ilusión de que, como si mediante una reforma puramente técnica se pudieran resolver de forma automática o indolora

³ Fondo Monetario Internacional, *Actas resumidas: Annual Meeting, 1963*, pp. 61 y ss.

⁴ Para una elaboración teórica de esta posición, véase Jacques Rueff, *The Balance of Payments* (Nueva York: 1967).

los problemas de ajuste debidos a distorsiones estructurales o a discrepancias políticas entre los países miembros de nuestro sistema internacional. . .

Quiero subrayar que cualquier mejora que pueda pensarse para nuestro sistema monetario internacional... no debería concentrarse sólo en la cuestión de cómo *financiar* mejor los déficits de la balanza de pagos, sino también en la cuestión aún más importante de cómo ofrecer incentivos suficientes para *subsananarlos*.⁵

El Artículo VI del acuerdo del FMI prohibía que los recursos del FMI se utilizaran para financiar déficits en la cuenta de capital, algo para lo que Estados Unidos parecía estar utilizándolos. Los economistas del Mercado Común se quejaron de la creciente inversión estadounidense en la industria europea, y correlacionaron esta salida de inversiones con el tamaño del déficit global de pagos de Estados Unidos para demostrar que, en efecto, Estados Unidos estaba obteniendo una absorción gratuita de la economía europea. Los inversores privados estadounidenses gastaron dólares para comprar empresas privadas europeas. Los receptores europeos de estos fondos cambiaron sus ingresos en dólares con sus bancos centrales para obtener moneda local u otras monedas distintas del dólar. Estos bancos centrales, a su vez, se vieron presionados por el Tesoro de Estados Unidos para que se abstuvieran de canjear sus dólares por oro estadounidense, alegando que ello podría alterar las condiciones financieras mundiales. No parecía haber ningún límite efectivo al alcance de este proceso mientras Estados Unidos no se viera obligado a desprenderse de su oro monetario como pago por el aumento de la inversión neta de su sector privado en Europa. Los bonos del Tesoro estadounidense se estaban cambiando por la propiedad directa de activos europeos mejor remunerados.

296

En un intento de frenar esta política monetaria nacionalista de Estados Unidos, las naciones del Mercado Común insistieron en que el informe anual del FMI de 1963 concluyera que no había escasez general de liquidez mundial. Consiguieron que Estados Unidos aceptara que, en caso de que se produjera un aumento de la liquidez mundial mediante un incremento de las cuotas del FMI, Estados Unidos no quedaría liberado de su obligación de restablecer el equilibrio en sus cuentas exteriores.

⁵ Carta del FMI, pp. 90 y ss.

Pero en 1964, las tenencias extranjeras de dólares crecieron hasta superar las reservas de oro de Estados Unidos. Esto amenazó con un embargo de las ventas de oro de Estados Unidos — el mismo punto que el Grupo de la Universidad de Columbia había señalado. No era un momento propicio para acelerar la guerra de Vietnam. Imponía una nueva e inmensa presión sobre el dólar. El desplazamiento de la atención militar estadounidense de Europa al sudeste asiático afligió aún más a Europa cuando Estados Unidos empezó a trasladar tropas de Alemania a Vietnam. Algunos europeos se sintieron expuestos a la amenaza de una agresión militar desde el Este. Francia anunció su intención de retirarse de la OTAN y abogó por una fuerza de disuasión nuclear europea independiente. Gran Bretaña optó por vincular su sistema de defensa al de Estados Unidos, sólo para ver cómo el Pentágono cancelaba abruptamente el programa Skybolt, dejando a Gran Bretaña efectivamente desarmada en lo que se refería a su sistema de lanzamiento de misiles.

Como los aspectos militares del déficit de pagos de Estados Unidos adquirirían un carácter cada vez más estadounidense-asiático y cada vez menos europeo, las reuniones del FMI de 1964 estuvieron dominadas por los debates de los representantes europeos sobre si era necesario aumentar las cuotas del FMI. "Muy acertadamente", declaró el representante de Alemania, Karl Blessing, "el Fondo ha sostenido hasta ahora que los déficits de la balanza de pagos, que son consecuencias autoinfligidas de políticas inflacionistas, no deben financiarse indefinidamente por medio del Fondo, sino que deben eliminarse las causas inflacionistas. Esta política debe llevarse a cabo sin concesiones". Blessing subrayó a continuación que

297

habría preferido que el Informe [anual] hiciera más hincapié en la necesidad de una disciplina monetaria más estricta por parte de los países deficitarios [es *decir*, Estados Unidos y Gran Bretaña]. Estoy totalmente de acuerdo con los que piensan que los suministros de oro y monedas de reserva son totalmente adecuados para el presente, y es probable que lo sean para el futuro próximo.

Me alegro de que la revisión del actual sistema monetario internacional no haya conducido a ningún cambio básico. En mi opinión, no es tan necesario mejorar el sistema como mejorar las políticas nacionales de ajuste. Ningún sistema, por ingeniosamente concebido que esté, puede funcionar satisfactoriamente sin disciplina monetaria. Bajo el sistema de tipos de cambio fijos, incluso los países

con políticas monetarias sólidas tienen que importar inflación si otros países no mantienen una disciplina monetaria suficiente. Si queremos evitar que siga aumentando la inflación, también los países deficitarios deben tomar medidas correctoras, por dolorosas que sean.⁶

Bajo una provisión demasiado abundante de liquidez internacional, "las políticas internas correctoras pueden retrasarse demasiado y las tendencias inflacionistas tenderán a prevalecer", afirmó el representante holandés, Sr. Holtrop.⁷ "Hay acuerdo", concluyó, "en que es improbable e indeseable que en el futuro la provisión de liquidez internacional, originada por el déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, siga fluyendo al ritmo actual." Italia respaldó la "propuesta de 'vigilancia multilateral' de los medios de financiación de los desequilibrios de la balanza de pagos",⁸ mientras que Francia sumó su voz para advertir que "se pueden conceder facilidades excesivas que pueden conducir a la propagación de la inflación internacional. Puede incluso conducir a la extraña paradoja de que, dado que el sistema permite en la práctica financiar sin límites los déficit de los países con divisas de reserva, se invite de alguna manera a los países acreedores a "crear un déficit" para compensar la salida de divisas de reserva, fenómeno del que, sin embargo, no son responsables."⁹ Francia habló en nombre de los seis países del Mercado Común al instar a que "habrá que hacer referencia al oro" en la financiación de los futuros déficits de la balanza de pagos, como "único elemento monetario fuera del alcance de la acción gubernamental".

298

Políticamente, Alemania no haría nada para oponerse a la guerra de Estados Unidos en Asia, independientemente de su coste, una postura asumida también por Gran Bretaña. Francia no sólo se opuso a la guerra, por razones de estupidez histórica tanto como por las cuestiones morales implicadas, sino que mostró activamente su oposición a la misma retirando las reservas de oro monetario de Estados Unidos. Fue un acto positivo para contrarrestar los esfuerzos de Estados Unidos por alcanzar la hegemonía mundial. De hecho, fue el único acto de oposición por parte de una potencia occidental. Sus resultados, sin embargo, fueron multiplicar las dificultades de

⁶ *Actas resumidas: Reunión anual, 1964*, pp. 53 y ss.

⁷ *Ibidem*, p. 64.

⁸ *Ibidem*, p. 107.

⁹ *Ibidem*, p. 205.

Estados Unidos para financiar la guerra sin perder su dominio sobre Europa. De hecho, no es demasiado decir que Francia destruyó efectivamente esa hegemonía y contribuyó a la transformación de Estados Unidos de dictador de la dirección de la evolución de Europa a mendigo a las puertas de los bancos centrales europeos.

Este cambio en la posición mundial de Estados Unidos puede haber estado implícito en el coste de su guerra asiática. Se hizo explícito, y se precipitó como un antagonismo activo entre los intereses monetarios y comerciales de Europa y Estados Unidos, por un movimiento astuto y calculado de Francia.

En las reuniones de 1964, el eje angloamericano propuso algo parecido a lo que posteriormente se convertiría en Derechos Especiales de Giro u "oro de papel". La sugerencia consistía en aumentar las cuotas del FMI y pagarlas íntegramente en papel como asiento contable, no en oro. Europa aplastó este plan, insistiendo el representante holandés en que "de acuerdo con el precedente del aumento de los recursos del Fondo en 1959, debería mantenerse la obligación de pagar el 25% del aumento de la cuota en oro". Si Estados Unidos no imponía por sí mismo medidas correctoras, éstas serían impuestas por las economías con superávit de pagos.

El problema era que el proceso tradicional de ajuste de la balanza de pagos no bastaba para contrarrestar el desequilibrio militar de los pagos internacionales de Estados Unidos. Las políticas deflacionistas normales aplicadas en los programas de estabilización sólo sirven para curar los déficits de pagos resultantes de movimientos adversos de los precios y de la inflación monetaria en sectores privados con exceso de renta y liquidez y tipos de interés excesivamente bajos. La respuesta adecuada a una situación en la que el déficit de pagos se debe principalmente al gasto público por razones políticas que no responden a los precios es detener el gasto en su origen, modificando las políticas públicas. Sin embargo, estas políticas no suelen responder a los movimientos de los precios y la liquidez en el mercado. Son el resultado de una estrategia en la que las consideraciones económicas tienden a subordinarse a los objetivos políticos. Ni los excesivos pagos salariales ni los excesivos gastos de inversión fueron en sí mismos la causa de las dificultades de pago de Estados Unidos. El problema era el excesivo gasto militar, especialmente en el extranjero.

Como los costes de la guerra de Vietnam se superpusieron a una economía que no estaba lejos del pleno empleo efectivo, el sector interno estadounidense se desestabilizó gravemente. En lugar de gravar a la nación

con impuestos para pagar la guerra, el gobierno recurrió a la práctica políticamente más aceptable de la financiación del déficit. Así, la balanza de pagos se deterioró no sólo por los gastos directos en divisas del Pentágono asociados a su guerra en Asia, sino por la parte del excedente de liquidez del sector privado que se expresó a través de la inversión extranjera y las cuentas de importación como una demanda de activos y bienes industriales europeos. La inyección neta de fondos en la economía fue tan grande que lo que no se tradujo en un aumento de los niveles de precios a través de la demanda-inflación se expresó como demanda de importaciones, empeorando la balanza comercial.

299

Parte del problema era simplemente que Estados Unidos no quería pagar por su guerra en Vietnam. La guerra de Corea se había financiado esencialmente mediante la monetización del déficit federal por parte de la Reserva Federal, un esfuerzo que transfería el coste de la guerra a alguna generación futura, o más exactamente, de los futuros contribuyentes a los futuros tenedores de bonos. Pero en 1964, cuando Estados Unidos se comprometió de nuevo a participar militarmente, disminuyó la probabilidad de que liquidara su déficit de pagos en un futuro previsible. Los bancos centrales extranjeros tendrían que asumir al menos los costes cambiarios de la guerra. Con este fin, los estrategas financieros estadounidenses trataron de reestructurar el Fondo Monetario Internacional, independientemente de los deseos de Europa. Si el déficit de pagos de Estados Unidos iba a persistir indefinidamente, el FMI tendría que transformarse para adaptarse a él. Esto planteaba con la mayor claridad la cuestión de hasta qué punto se podría inducir a Europa a absorber los costes de una guerra agresiva estadounidense sobre la que Europa no tenía ningún control y en cuyo resultado no tenía ningún interés real.

Desde 1914, la guerra había sido el principal factor en las relaciones de balanza de pagos entre Europa y Estados Unidos. La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias habían transferido el poder financiero mundial de Europa a Estados Unidos, y la Segunda Guerra Mundial inclinó aún más la balanza a favor de Estados Unidos. Ahora, la guerra en el Sudeste Asiático amenazaba con invertir el flujo del poder financiero, a pesar de la acumulación de activos a largo plazo en el extranjero por parte de inversores privados estadounidenses. Este peligro para la hegemonía estadounidense llevó a los responsables monetarios de Estados Unidos a tomar la iniciativa en la reestructuración del sistema monetario mundial.

Que la dirección del cambio se alejaría del oro era evidente. Con el oro mundial amenazando con volver a Europa, Estados Unidos vio cómo su poder financiero menguaba. El oro, reconocían los estrategas estadounidenses, era en realidad poder. Si el oro estadounidense salía, había que cambiar la base del poder financiero mundial para que se mantuviera la hegemonía diplomática y financiera de Estados Unidos. Por lo tanto, los estrategas monetarios estadounidenses intentaron desplazar la base del poder financiero del oro a la deuda y, más concretamente, de las reglas de las finanzas internacionales orientadas a los acreedores que Estados Unidos había expresado en Bretton Woods a las propuestas orientadas a los deudores que había repudiado cuando fueron presentadas por Keynes en 1943.

300

El pretexto para reformar el FMI no era, por supuesto, la necesidad de Estados Unidos de financiar la guerra en el sudeste asiático y su compra de la industria europea con fondos de Europa, sino la tesis políticamente menos delicada de que, para que el comercio mundial siguiera creciendo a tasas históricas, era necesario un aumento proporcional de la liquidez mundial. A causa del atesoramiento privado, este aumento no lo proporcionaba el oro recién extraído. Por lo tanto, el equilibrio tendría que venir a través de un mayor uso del dólar como moneda clave o a través de los Derechos Especiales de Giro. Según el nuevo plan de Estados Unidos, el Fondo dejaría de ser un mero fondo común de monedas nacionales y desarrollaría facilidades de descubierto para uso de los países deficitarios, encabezados por Estados Unidos.

A esta sugerencia, los europeos respondieron que la función de la liquidez internacional no era tanto financiar el comercio como tal, sino los desequilibrios en el comercio y los pagos mundiales. Las exportaciones y las importaciones podían tal vez multiplicarse por diez, pero si se mantenían en equilibrio no aumentaría el déficit que necesitaba financiación. La solución al problema de la balanza de pagos de Estados Unidos era, pues, una política económica estadounidense destinada a financiar sus propios pagos internacionales, y no realmente a financiar los déficits de otros países. Aun así, Europa permitió al FMI aumentar sus cuotas en un 25% en 1966, y le permitió una vez más volver a depositar la mayor parte del aumento de sus tenencias de oro en el Tesoro estadounidense.

El factor que limitaba la persistencia de esta política inflacionista mundial era la capacidad de los mercados mundiales del oro para soportar sus crecientes presiones. En el trasfondo estaba el hecho de que la moneda

nacional estadounidense —es decir, sus billetes de la Reserva Federal en circulación— estaba legalmente respaldada en un 25% por oro. A medida que aumentaba la masa monetaria nacional de Estados Unidos y salía oro de ese país, la intercepción de estas tendencias se acercaba visiblemente. El respaldo legal en oro del 25% impidió, en efecto, que Estados Unidos utilizara un volumen correspondiente de oro para liquidar sus déficits de pagos. Cada vez se dispondría de menos para este fin a medida que se creara más y más dinero, incluso si las tenencias de oro de Estados Unidos se mantuvieran estables.

Como ya se ha señalado, una medida para ayudar a conservar su oro fue la adoptada por el Tesoro al organizar el Gold Pool a principios de 1961, tras la fuerte subida de los precios del oro durante la campaña presidencial Kennedy-Nixon. Para aliviar la futura especulación con el oro, las autoridades monetarias estadounidenses tomaron la iniciativa de conseguir que Gran Bretaña, las seis naciones del Mercado Común y Suiza comprometieran sus reservas de oro para apoyar el precio del oro. Estos ocho países europeos aceptaron la carga de satisfacer el 50% de las ventas netas del Pool o, alternativamente, de comprar la mitad del oro ofrecido al Pool para mantener un precio estable suministrando o comprando el metal a 35 dólares la onza.

301

La magnitud de la derrota estadounidense cuando se disolvió el Gold Pool el domingo 17 de marzo de 1968 puede indicarse por la intensidad con la que Estados Unidos había luchado para preservarlo intacto. A través del Gold Pool, el Gobierno estadounidense había dado pruebas visibles al mundo de que el dólar era "tan bueno como el oro" al valer 1/35 de onza troy del metal. Al respaldar el valor del dólar a este precio, el Fondo animaba a particulares y gobiernos a conservar sus dólares, que podían invertir en activos generadores de ingresos que, en cualquier momento, se les hacía creer, podrían convertir en oro.

A pesar de las actividades del Pool, la especulación con el oro se aceleró en 1964, cuando los créditos oficiales extranjeros en dólares a corto plazo crecieron hasta superar el valor declarado de las reservas de oro estadounidenses. Tampoco se mitigaron los temores cuando Estados Unidos ejerció una presión ostensible sobre los gobiernos europeos para que no canjearan sus dólares por oro. Quedó claro que habría que encontrar alguna solución política a la disparidad entre el valor de las tenencias de dólares extranjeros y las reservas de oro de Estados Unidos. En última instancia, esta solución tendría que pasar por una revalorización del oro.

A pesar de esta inevitabilidad a largo plazo, el Gold Pool consiguió durante

casi siete años mantener el precio del oro en 35 dólares la onza en los mercados de Londres, aunque los precios en otros mercados subían con frecuencia por encima de este nivel. Poco a poco, a medida que la posición del dólar se deterioraba bajo el peso de los continuos déficits de la balanza de pagos estadounidense, se hizo imposible mantener el mercado ordenado que el Pool se había creado para garantizar.

El colapso del Pool se produjo al final de una serie de crisis que se remontan a junio de 1967, cuando Francia se retiró del acuerdo de pooling, aunque a petición de Estados Unidos siguió siendo un miembro nominal a efectos de relaciones públicas. Al retirarse, Francia se puso a la cabeza de sus vecinos europeos al negarse a sufrir más pérdidas de oro como castigo que ella, y no Estados Unidos, estaba obligada a sufrir como consecuencia de la participación militar estadounidense en ultramar y de la expansión de la inversión extranjera estadounidense. Para preservar intacto el Pool, el Tesoro estadounidense se hizo cargo de la cuota del 9% de Francia, aumentando su suscripción de oro hasta el 59% de las ventas netas del Pool.

Las pérdidas de oro de los miembros activos del Pool se produjeron durante años a un ritmo moderado, pero se produjeron estragos después de que la libra esterlina se viera obligada a devaluarse el 18 de noviembre de 1967. Las ventas del Pool de Oro ascendieron a casi 800 millones de dólares sólo durante el resto de noviembre, de los que Estados Unidos puso unos 475 millones. Tampoco se mitigó el furor cuando Francia, para evitar una corrida del franco, se sintió obligada a revelar públicamente que en junio había puesto fin a su participación activa en el Gold Pool. Sólo así podía Francia asegurar a los operadores de divisas que las reservas del propio Banco de Francia no estaban siendo vaciadas por la especulación masiva con el oro. El anuncio, sin embargo, fue interpretado con matices algo más siniestros en algunos círculos, que especularon con que Francia se había unido a Rusia y Sudáfrica para presionar a favor de un precio más alto del oro por motivos ajenos a la realidad de la situación monetaria mundial.

302

En un intento de frenar el movimiento del papel al oro, las naciones del Gold Pool restantes se reunieron en Frankfurt el 27 de noviembre de 1967. Al término de esta conferencia anunciaron su determinación conjunta de seguir satisfaciendo todas y cada una de las demandas de oro a 35 dólares la onza. Esta declaración aplacó temporalmente la actividad especulativa.

Pronto se filtró la noticia de que funcionarios estadounidenses habían presentado una serie de propuestas en esta reunión. En primer lugar, se

presionó a Canadá y Australia, entre otras naciones, para que se unieran al Pool y demostrar así la solidaridad internacional frente a los especuladores mundiales de oro. La respuesta fue fría, dada la clara probabilidad de que los países poseedores de oro siguieran perdiendo oro en 1968. No obstante, Canadá aceptó vender o prestar a Estados Unidos unos 100 millones de dólares de sus reservas de oro.

Otra propuesta estadounidense, adoptada sin publicidad, consistía en que a los miembros del Gold Pool sólo se les facturaran a final de mes sus compromisos de venta, en lugar de exigirles que cumplieran dichos compromisos al día. Al parecer, el saldo se cubriría con las reservas del Banco de Inglaterra. Esto resultó ser una bendición para Estados Unidos, ya que aunque el Gold Pool perdió aproximadamente 1.000 millones de dólares en el mes de diciembre, tras la pérdida de 1.000 millones de dólares de noviembre, la contribución estadounidense del 59% no se reflejó hasta enero de 1968. Para entonces probablemente se había producido algún reflujo en la actividad especulativa y, lo que es más importante, después de que el efectivo en circulación de la Reserva Federal se hubiera reducido estacionalmente tras las vacaciones de Navidad. Gracias a este aplazamiento, y también debido a la doble contabilización de aproximadamente 1.200 millones de dólares de oro del FMI como parte de las tenencias de oro de Estados Unidos, la cobertura de oro se mantuvo por encima del 28% de los billetes en circulación de la Reserva Federal. Una contabilidad más oportuna y significativa habría reducido la cobertura de oro estadounidense en más de 1.700 millones de dólares, situándola por debajo del respaldo legal del 25% para la moneda nacional. Esto habría desatado el pánico, ya que Estados Unidos se habría quedado sin oro con el que saldar las reclamaciones extranjeras.

303

Los representantes estadounidenses en la reunión de noviembre de 1967 también sugirieron un precio del oro a tres niveles. La idea era dividir el mercado del oro de Londres en tres mercados distintos, cada uno con su propio precio del oro fijado por su propio conjunto de compradores y vendedores. Un mercado sería para las ventas oficiales entre gobiernos a 35 dólares la onza. Un segundo mercado estaría restringido a los usuarios industriales de *buena fe a un* precio flotante, comparable al sistema que rige los precios del cobre, el zinc y otros metales negociados en la Bolsa de Metales de Londres. Los precios de este mercado reflejarían las fuerzas de la demanda en los países consumidores de oro y podrían superar los 35 dólares la onza. La admisión en este mercado, limitado al oro preexistente, requeriría una

autorización específica del banco central de la nación de la que el posible comprador fuera ciudadano o residente legal. El tercer mercado sería el del oro recién extraído. Toda demanda especulativa entre usuarios de oro no industriales se limitaría a este mercado. Por lo tanto, los precios habrían sido presumiblemente más elevados en este mercado, lo que habría revalorizado el precio del oro para la industria minera.

Este sistema de varios niveles se diseñó para permitir a Estados Unidos mantener su compromiso de comprar y vender oro a 35 dólares la onza para liquidar transacciones oficiales intergubernamentales, pero no para ningún otro fin. Fue rechazado sumariamente por los demás miembros del Gold Pool, en gran parte debido a sus incertidumbres inherentes. Por ejemplo, como los acaparadores de oro sólo podían vender su oro acumulado a usuarios industriales, presumiblemente a precios relativamente bajos en comparación con el oro recién extraído, era inevitable que se desarrollara algún mercado ilegal en otros lugares para salvar la creciente diferencia de precios.

La más radical de las propuestas estadounidenses, que también fue rechazada, abogaba por la creación de "certificados de depósito de oro", una especie de doble contabilidad fraccionaria del oro que ayudaría a eliminar gradualmente el metal como principal activo de reserva internacional. Se crearían libretas de ahorro para los miembros del Gold Pool. A cada miembro se le acreditaría una cantidad igual a su venta de oro, a pesar de que este oro se hubiera vendido a través del Pool y, por tanto, hubiera dejado de estar disponible para el Pool o para sus países miembros. Así, si el Gold Pool vendiera 1.000 millones de dólares en oro en un mes determinado, Estados Unidos, con su participación del 59%, entregaría 590 millones de dólares en oro al final del mes y recibiría un crédito en su libreta por esta cantidad. Según este plan estadounidense, los 590 millones de dólares se tratarían no como un simple recibo por el oro vendido, sino como un activo de *buena fe* de Estados Unidos, que seguiría contando entre sus reservas internacionales. Por consiguiente, a pesar de la especulación contra el dólar que podría adoptar la forma de una huida del papel hacia el oro, las reservas financieras internacionales declaradas por Estados Unidos no disminuirían, como tampoco lo harían las de otras naciones que se adhirieran a este plan.

Sin embargo, los argumentos de Estados Unidos a favor de esta propuesta fueron inoportunos. Sus representantes citaron como precedente de esa doble contabilización el hecho de que la Reserva Federal ya contabilizaba más de 1.000 millones de dólares del oro del FMI conservado en Estados Unidos

como pertenecientes a las tenencias de oro estadounidenses. Esta suma incluso formaba parte del respaldo legal en oro del dólar. Fue tratada no sólo como parte del total de 3.800 millones de dólares de suscripciones netas de oro del FMI, sino que en el momento de la eliminación de la cobertura de oro del 25% para la moneda de la Reserva Federal en circulación, el 18 de marzo de 1968, contribuía con unos 2,7 puntos porcentuales al respaldo legal de oro de la moneda.

El plan de Estados Unidos habría transformado el Gold Pool en un banco internacional de oro que funcionaría según el principio de reserva fraccionaria, en el que los créditos por las ventas de los países miembros seguirían contabilizándose como reservas oficiales. Los representantes monetarios de Francia respondieron a esta sugerencia solicitando que una parte prorrateada del inminente préstamo de estabilización de 1.400 millones de dólares del FMI a Gran Bretaña tras su devaluación de la libra esterlina se dedujera del depósito especial de oro del FMI propuesto. Esta propuesta francesa fue rechazada por los miembros del Gold Pool, pero también lo fue el dispositivo estadounidense del certificado de oro. Las propuestas estadounidenses fueron filtradas por Paul Fabra, editor financiero de *Le Monde*, en la edición de ese periódico del 8 de diciembre de 1967. Se reveló que Estados Unidos proponía establecer libretas de ahorro para los miembros del Gold Pool, a cada miembro se le acreditaría una cantidad igual a sus ventas de oro. Los miembros del Gold Pool tratarían así "sus contribuciones como cuentan el oro ahora", resumía el *Wall Street Journal*, señalando que este "plan de certificados . . . evitaría que las contribuciones redujeran estadísticamente sus reservas".¹⁰ Al día siguiente del artículo de *Le Monde*, *The New York Times* informó de que "los funcionarios ridiculizaron la sugerencia calificándola de 'tonta' y 'estúpida'... . Nunca he oído hablar de una tontería semejante", dijo una fuente bien informada de la banca central. 'Esperaría que el Sr. Hayes y el Sr. Coombs tuvieran más cerebro que para proponer algo tan estúpido'.¹¹ Otra fuente comentó: "Es una propuesta ridícula. Nadie la aceptaría jamás". Portavoces del gobierno de Estados Unidos negaron rotundamente que se hubiera hecho tal propuesta.

Por lo tanto, dos días más tarde, el Gobierno de Estados Unidos hizo

¹⁰ "U.S. Proposes Gold Certificate Plan to Members of the London Pool, Sources Say", *Wall Street Journal*, 15 de diciembre de 1967.

¹¹ "Le Monde Says U.S. Seeks Gold; Officials Here Ridicule Report", *The New York Times*, 9 de diciembre de 1967.

público que, efectivamente, había hecho estas propuestas con cierta vergüenza. Como era de esperar, el torpe y tardío manejo de la situación por parte de Estados Unidos sólo sirvió para acelerar la especulación de que se estaban produciendo cambios en los mercados del oro. Las nuevas compras de oro, esta vez febriles, afectaron a Londres, París y Zurich.

305

Esto fue recibido casi con pánico en el Congreso. El 12 de diciembre, los senadores Jacob Javits, de Nueva York, y Vance Hartke, de Indiana, propusieron que Estados Unidos modificara su Ley de Reserva de Oro de 1934 para suspender toda venta de oro a Francia hasta que este país hubiera reembolsado íntegramente su deuda de la Primera Guerra Mundial.¹² Estos dos senadores también se anticiparon a los acontecimientos de agosto de 1971 al sugerir que Estados Unidos simplemente embargara el oro para obligar a Europa a hacer flotar sus monedas al alza en relación con el dólar.

El Gold Pool se mantuvo en su forma anterior, aunque las continuas presiones sobre el dólar socavaron sus actividades. Estados Unidos no estaba dispuesto a tomar medidas correctoras para reducir su déficit de pagos, ya fuera aumentando los impuestos, reduciendo el déficit presupuestario o frenando su tasa de inflación monetaria. Las crecientes conversaciones sobre una mayor concentración de fuerzas en Vietnam implicaban un deterioro aún más rápido de la balanza de pagos estadounidense. La ofensiva del Tet de febrero de 1968, seguida del apresamiento por Corea del Norte del buque de guerra estadounidense *Pueblo*, reforzó estas especulaciones.

La estrategia militar estadounidense en Asia no había previsto un límite máximo de divisas que pudieran gastarse en la guerra sin debilitar la posición de Estados Unidos en todas las demás zonas del mundo. Tan fuerte había parecido la economía estadounidense en los primeros años de la posguerra que los diplomáticos estadounidenses no previeron que

Los gastos militares de Estados Unidos podrían llegar a ser tan costosos en algún momento como para anular los objetivos generales de la diplomacia estadounidense. En 1968, sin embargo, el coste directo en divisas de la actividad militar estadounidense en el extranjero ascendía a unos 4.500 millones de dólares anuales, de los cuales unos 2.500 millones eran el resultado directo de la guerra de Vietnam. Los costes indirectos en el extranjero de la guerra de Vietnam ascendieron a otros 2.000 millones de

¹² *U.S. Congressional Record*, 14 de diciembre de 1967, p. S/18673. Véase también *ibíd.*, 12 de diciembre, 1967, p. S/18399.

dólares, incluido el efecto adverso de la intensificación de la producción bélica y el elevado gasto en defensa sobre la balanza comercial. La guerra de Vietnam provocó una escasez de capital nacional y mano de obra cualificada, un aumento de la tasa de inflación nacional, necesidades de importación especiales y ampliadas, y el desvío de instalaciones de la producción de artículos de exportación. "Para decirlo sin rodeos", afirmó el senador Hartke, "Vietnam ha arruinado cualquier oportunidad que pudiéramos haber tenido de alcanzar el equilibrio en nuestra balanza de pagos... . Hasta hace poco había curiosamente poco reconocimiento oficial de que después de todo Vietnam es el verdadero culpable."¹³

Este reconocimiento no era en absoluto universal, especialmente entre las personas nombradas por Johnson. El subsecretario de Estado, Nicholas Katzenbach, no lo reconoció hasta enero de 1968. Incluso si Vietnam no existiera, afirmaba, el déficit de pagos de Estados Unidos sería aproximadamente igual al de entonces. Sin embargo, independientemente de la ceguera oficial de los portavoces estadounidenses, los europeos insistieron en relacionar la cuestión de la ampliación de los créditos a Estados Unidos con la de la guerra de Vietnam. La respuesta del ministro de Asuntos Exteriores italiano al Sr. Katzenbach, por ejemplo, fue que "un pronto final de la guerra de Vietnam ayudaría a resolver el problema de la balanza de pagos de Estados Unidos".¹⁴

306

De hecho, Italia se puso a la cabeza de los bancos centrales europeos al oponerse a seguir financiando el déficit estadounidense. En enero de 1968, el Banco de Italia propuso que todas las futuras operaciones de swap entre los bancos centrales estadounidenses y europeos se canalizaran a través del FMI, obligando a Estados Unidos a garantizar a Europa que se estaban adoptando políticas serias para acabar con el déficit de pagos estadounidense. En otras palabras, Estados Unidos tendría que someter sus políticas internas al escrutinio de los acreedores extranjeros como precio por mantener su solvencia financiera. Se propuso recurrir a los mecanismos de vigilancia del FMI.

Sin embargo, Estados Unidos tenía en su mano provocar un colapso monetario mundial repudiando sus obligaciones en el extranjero. Reconociendo este hecho, Europa capituló. El 18 de marzo de 1968, día en

¹³ "Speaking Out", *Saturday Evening Post*, 22 de abril de 1967.

¹⁴ Citado en el *Baltimore Sun*, 6 de enero de 1968.

que se disolvió oficialmente el Gold Pool, los acuerdos de swap se incrementaron en 9.000 millones de dólares, elevando la red total de swaps de Estados Unidos a 20.000 millones. De esta suma, los bancos centrales extranjeros acordaron aceptar 10.500 millones de dólares en moneda estadounidense sin canjearlos por oro.¹⁵

A principios de marzo de 1968, la muerte del Gold Pool parecía inminente. En efecto, sus miembros se retiraban discretamente. El Banco de Italia, por ejemplo, utilizaba las divisas que recibía por el oro que aportaba al Pool para comprar más oro en otros lugares y reponer así sus reservas. Bélgica, al ver que las tenencias de oro de Italia aumentaban en lugar de disminuir, se mostraba reticente a futuras aportaciones. La capacidad del Banco de Inglaterra para hacer frente a nuevas ventas de oro con cargo a sus propias reservas estaba prácticamente agotada.

El 12 de marzo de 1968, apenas dos días antes de que se agotara todo el oro estadounidense que no estaba inmovilizado en el 25% de respaldo legal para la moneda de la Reserva Federal, se estableció claramente en el Congreso la conexión entre la guerra y la fuga de oro. Las palomas del Senado se unieron para oponerse a una renuncia a la cobertura del 25 por ciento de oro sobre el dólar, reconociendo que si podían impedir eficazmente la liberación de más oro para saldar los déficits de pagos de Estados Unidos, la Administración Johnson se vería obligada a pedir al Congreso una Declaración de Guerra oficial para poder seguir financiando la actividad militar en el sudeste asiático. El Senado votó por escaso margen, 39 contra 37, a favor de retirar la cobertura de oro, con los senadores Aiken, Church, Gruening, Hatfield, McGovern y Young en disidencia, a los que se unieron numerosos halcones que tenían sus propias razones para querer ejercer la moderación del Congreso sobre el presidente Johnson.

307

Sin embargo, el Gold Pool, el vínculo fijo entre el dólar y el oro, no sobreviviría al fin de semana siguiente. Al cierre de las operaciones del jueves 14 de marzo de 1968, Estados Unidos, debido a la necesidad de mantener una cobertura legal de oro del 25% para sus billetes de la Reserva Federal, era incapaz de suministrar al Pool suficiente oro para hacer frente a las ventas de otro día. La propuesta Hartke-Javits de suspender las futuras ventas de oro a Francia hasta que empezara a pagar su deuda de la Primera Guerra Mundial se volvió a presentar en el Senado. Fue apoyada por los senadores

¹⁵ Fondo Monetario Internacional, *Informe Anual: 1970*, p. 24.

antibelicistas Hatfield, Church, McGovern y Scott. Se trataba, en el mejor de los casos, de un movimiento a la desesperada, así como de un fracaso político de estos opositores a la guerra de Vietnam al no percibir que Francia era su único aliado *de facto* en Occidente en esa oposición. En respuesta al creciente pánico, el mercado del oro de Londres cerró. Tres días más tarde, los siete países activos del Gold Pool, reunidos en Washington, anunciaron su disolución.

El colapso del Gold Pool dio paso a un sistema de fijación de precios del oro en dos niveles basado en las propuestas estadounidenses de noviembre anterior. La única modificación era que los usuarios industriales de *buena fe* se agrupaban con todos los demás consumidores y acaparadores de oro, ya que no había forma práctica de determinar hasta qué punto las joyas representaban una forma de acaparamiento. El precio del oro se apreció inmediatamente frente al dólar, hasta aproximadamente 38 dólares la onza.

Una respuesta a esta devaluación *de facto* del dólar frente al oro fue que los países productores de petróleo exigieron, a través de su cártel, la OPEP, un aumento inmediato de los cánones e impuestos de las compañías petroleras estadounidenses y británicas en proporción a las caídas del dólar y la libra esterlina en relación con el oro. Si el precio del oro se mantuviera, digamos, a 38 dólares la onza, los pagos contractuales existentes de royalties e impuestos en dólares o libras esterlinas tendrían que incrementarse en un 3/35 para mantener constante el valor en oro de estos pagos medido en el mercado abierto. Con esta política, los países de la OPEP intentaron conservar el poder adquisitivo de sus flujos de ingresos en oro. Más tarde se echaron atrás, presionando su ataque en áreas más directas simplemente exigiendo pagos de cánones más altos sin más.

El 31 de marzo de 1968, millones de estadounidenses escucharon a Lyndon Johnson anunciar por televisión que no volvería a presentarse a las elecciones presidenciales y que no intensificaría sustancialmente la guerra de Vietnam a pesar de la ofensiva del Tet. Sin que el público en general lo percibiera, se había llegado finalmente al punto en que el agotamiento de las reservas de oro de Estados Unidos alteraba bruscamente la política militar del país. Como señaló un experto: "Los financieros europeos nos están forzando a la paz. Por primera vez en la historia de Estados Unidos, nuestros acreedores europeos han forzado la dimisión de un presidente estadounidense".¹⁶

¹⁶ Citado en el *Wall Street Journal*, 4 de abril de 1968

Parecía que la marea se había vuelto en contra de Estados Unidos. Su posición de preeminencia en el mundo había requerido un éxito total en el funcionamiento del sistema monetario mundial que había creado. Ese sistema estaba ahora básicamente en peligro. Curiosamente, esto no se debía a que el oro se hubiera drenado del sistema, sino a que se había translocado dentro del sistema. El orden monetario internacional no había sido realmente un orden internacional, sino un sistema nacional que consiguió extenderse por todo el planeta. A medida que adquiría un carácter más internacional con la redistribución de las reservas de oro, se hacía más frágil, ya que el dólar estadounidense y el oro se habían convertido en sinónimos, tanto de hecho como de derecho. Cuando en los hechos dejaron de ser sinónimos, cuando la cobertura de oro de otras monedas empezó a superar a la del dólar, la equivalencia legal entre el oro y el dólar se volvió dudosa.

Sin embargo, siguió siendo una ficción legal. En 1971, Estados Unidos repudió formalmente las demandas de oro sobre sus reservas monetarias. Pero el mundo aún no estaba preparado para repudiar a su vez al FMI y al resto de creaciones estadounidenses que habían crecido hasta representar el orden mundial. Sin embargo, se eliminaron todas las restricciones al despilfarro económico estadounidense. El déficit presupuestario de Estados Unidos para el año fiscal que terminaba el 30 de junio de 1972 fue pronosticado tranquilamente por el Tesoro en cerca de 1.000 millones de euros.

39.000 millones de dólares. En septiembre de 1971, los pasivos líquidos de EE.UU. con instituciones oficiales extranjeras habían crecido hasta unos 43.000 millones de dólares, un aumento de unos 25.000 millones de dólares en menos de un año. Las obligaciones líquidas con todos los extranjeros, públicos y privados, habían aumentado a casi 61.000 millones de dólares, un incremento de unos 33.000 millones de dólares desde el inicio de la guerra de Vietnam a principios de 1965.

En efecto, Estados Unidos no sólo había obligado a los demás países occidentales a pagar los costes de la guerra de Estados Unidos en Asia, sino que había conseguido algo mucho más importante. Esos costes militares de ultramar eran ahora los activos bancarios centrales de los miembros no estadounidenses del FMI. Por mucho que quisieran, los bancos centrales de Europa no tenían más remedio que seguir aceptando los equivalentes en dólares de papel que se creaban anualmente a medida que aumentaban los déficits internos y externos de Estados Unidos. De lo contrario, toda la

tambaleante estructura del sistema monetario mundial se desmoronaría. Estados Unidos había conseguido obligar a otros países a pagar por sus guerras, independientemente de su decisión al respecto. Esto era algo nunca antes logrado por ninguna nación en la historia.

12. El poder a través de la quiebra, 1968-70

Considerando el estado actual de *Europa, Francia y España* son los amos de las minas. Las otras Naciones parecen estar bajo la necesidad de establecer otro Dinero. La única Razón que se puede dar por qué no se ha hecho todavía, es, que la naturaleza del Dinero no se ha entendido correctamente....

John Law, *Money and Trade Considered, with a Proposal for Supplying the Nation with Money* (*El dinero y el comercio considerados, con una propuesta para suministrar dinero a la nación*).

(Edimburgo: 1705), p. 77

Tras el colapso del Gold Pool en 1968, el gobierno de EE.UU. tenía tres opciones: retirarse inmediatamente de la guerra en el Sudeste Asiático y recortar los gastos militares internos y en el extranjero para permitir que el dólar volviera a consolidarse en los mercados mundiales; continuar la guerra, pagando sus costes en divisas con nuevas pérdidas de oro; o inducir a Europa y a otras zonas con superávit de pagos a seguir acumulando dólares y equivalentes de dólares canjeables únicamente por otros equivalentes de dólares no convertibles en oro.

La primera opción habría supuesto aceptar la derrota de la superpotencia mundial a manos de un puñado de campesinos medio armados y, por tanto, una impertinente destrucción del mito estadounidense de supremacía militar mundial. 1968 era un año electoral, y el Partido Demócrata no se atrevía a plantear al electorado la derrota militar como resultado de sus políticas. El miedo político excluía así la primera opción.

La segunda opción abierta a la administración en 1968 era muy limitada, ya que la cobertura de oro se había reducido mientras que la oferta monetaria de la nación se estaba expandiendo rápidamente en la economía de "armas y mantequilla" de la Administración Johnson. Las reservas de oro de EE.UU. habían caído a 10.000 millones de dólares a finales de 1968, un descenso de 6.900 millones desde 1960 y de 2.900 millones desde 1965. Mientras tanto, la oferta monetaria, definida en sentido estricto, había crecido en diciembre

de 1968 a 195.000 millones de dólares, unas dieciocho veces la reserva de oro. Esta proporción comparada con los 166.700 millones de 1965, doce veces la reserva de oro de ese año. La oferta monetaria definida en sentido estricto — efectivo en circulación fuera de los bancos, más depósitos a la vista — había crecido en más de 28.000 millones de dólares en tres años, mientras que la oferta monetaria definida en sentido más amplio — efectivo en circulación fuera de los bancos, más depósitos a la vista, más depósitos a plazo — creció en 86.300 millones de dólares de 1965 a 1968.

310

Durante esos tres años, la deuda pública federal había aumentado en 31.300 millones de dólares, hasta alcanzar los 344.400 millones. La refinanciación de esta deuda pública se hizo cada vez más difícil, ya que la cantidad a pagar en un año aumentó de 88.000 millones de dólares en 1965 a 106.000 millones en 1968. Obviamente, la segunda opción —pagar la guerra mediante un continuo drenaje de oro— sólo podía sostenerse brevemente.

Esto dejaba a Estados Unidos una única opción práctica: inducir a los bancos centrales y a los Tesoros de los países extranjeros a abstenerse de canjear más dólares por oro, pero a acumular activos en dólares en cantidades crecientes, cualesquiera que fueran sus temores respecto a la estabilidad del dólar. Por su naturaleza, esta opción no podía ser una decisión totalmente autónoma de Estados Unidos. En última instancia, la decisión tenía que ser tomada por el FMI, el Grupo de los Diez y los líderes políticos de las naciones con superávit de pagos de Europa y Asia. Debía garantizarse al menos con un reflujo simbólico de oro hacia Estados Unidos, es *decir*, deteniendo la hemorragia de oro, al menos temporalmente.

Para alcanzar este objetivo, los responsables monetarios estadounidenses desarrollaron planes de reforma financiera internacional inmediatamente después de la disolución del Gold Pool. El Pool había sido diseñado para aprovechar las reservas de oro de otras naciones con el fin de apoyar la balanza de pagos de Estados Unidos. Ahora, el gobierno estadounidense deseaba abandonar por completo el oro y sustituirlo por algún nuevo instrumento monetario basado principalmente en el déficit de pagos de Estados Unidos. Si fuera posible, Estados Unidos debería recibir créditos de Europa, Japón y otras naciones con superávit de pagos de forma automática. Esta idea se convertiría en el plan de los Derechos Especiales de Giro (DEG) del FMI, u "oro de papel", como se solía llamar.

Para transformar los acuerdos de los bancos centrales en este sentido, primero fue necesario poner fin a las compras de oro de Europa al Tesoro

estadounidense. Tras el colapso del Gold Pool, las principales naciones industriales, con la notable excepción de Francia, acordaron no canjear por oro sus tenencias de instrumentos del Tesoro estadounidense. Francia, el punto peligroso de este sistema por su insistencia en acumular oro, quedó fuera de juego en mayo de 1968 por sus disturbios estudiantiles y la consiguiente fuga de oro de Francia, que continuó agotando las reservas monetarias de esa nación hasta principios de 1971.

Los funcionarios del Tesoro de EE.UU. hicieron varios arreglos para asegurarse de que los países extranjeros revirtieran sus acumulaciones de dólares al Tesoro de EE.UU.. De este modo, no sólo no se agotaría el oro que quedaba en el país, sino que se ayudaría a financiar la deuda federal, que en 1968 ejercía una gran presión sobre el mercado de capitales de Nueva York. Además, a los acaparadores privados de oro extranjeros les resultaba cada vez más difícil conseguir oro estadounidense a través de sus bancos centrales nacionales. Las presiones políticas estadounidenses en este sentido produjeron un aumento de las reservas de oro de Estados Unidos de 967 millones de dólares en 1969.

311

Uno de los países que acumulaba excedentes de dólares era Canadá, en parte debido a los 1.000 millones de dólares anuales que, por término medio, sus municipios y empresas tomaban prestados en los mercados estadounidenses a finales de los años sesenta. El Impuesto de Igualación de Intereses había cerrado este mercado, produciendo una restricción financiera en Canadá. El Tesoro de EE.UU. acordó eximir a los prestatarios canadienses de este impuesto sólo si su Tesoro tomaba medidas para compensar el efecto adverso de este endeudamiento en la balanza de pagos de Estados Unidos. Desde el 21 de julio de 1963, Canadá había estado invirtiendo sus reservas de divisas, por encima de los niveles operativos habituales, en valores especiales del Tesoro de Estados Unidos en lugar de canjearlos por oro estadounidense o mantenerlos en créditos negociables o negociables sobre Estados Unidos. "En particular", escribió el Ministro de Finanzas de Canadá, E. J. Benson, al Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Henry Fowler, el 16 de diciembre de 1968,

hemos tomado medidas para evitar que Canadá se convierta en un canal "de paso" para el flujo de fondos procedentes de Estados Unidos. También hemos encontrado diversos medios apropiados para apoyar la posición de pagos de los Estados Unidos. Así, el Gobierno canadiense

ha invertido sus reservas en dólares estadounidenses (superiores a los saldos de explotación) en emisiones especiales no negociables del Tesoro de Estados Unidos. También ha recurrido a los mercados de capitales europeos en expansión para encontrar fondos con los que reconstituir las reservas de divisas de Canadá. En el curso de este año se han añadido sumas sustanciales a nuestras reservas como resultado de los empréstitos del Gobierno de Canadá y de otros canadienses fuera de los Estados Unidos, y la inversión de estas sumas ha proporcionado apoyo a la posición de pagos de los Estados Unidos. A la luz de todas estas consideraciones puedo reiterarles que no es un objetivo de la política canadiense conseguir aumentos permanentes de nuestras reservas de cambio mediante empréstitos innecesarios en los Estados Unidos.

El acuerdo entre Estados Unidos y Canadá fue un modelo para acuerdos posteriores, tanto formales como informales. Al igual que Gran Bretaña había pedido a Estados Unidos en 1945 que reinvirtiera los beneficios de sus inversiones extranjeras en el extranjero para ayudar a estabilizar las economías de los países con déficit de dólares, Estados Unidos pedía ahora a Europa, Japón y Canadá que reinvirtieran las tenencias de dólares de sus bancos centrales en la economía estadounidense, concretamente en títulos del Tesoro de Estados Unidos, para reciclar los fondos arrojados por el déficit estadounidense. De este modo, Estados Unidos pasó a engrosar las filas de las economías mundiales deficitarias en dólares.

312

En un aspecto, Europa y Japón no tenían muchas opciones. Los saldos oficiales en dólares de Europa estaban en efecto congelados, como lo habían estado los saldos en libras esterlinas en 1945. Estos saldos no podían canjearse por oro estadounidense debido a su propio tamaño, 12.500 millones de dólares a finales de 1968, una suma que superaba el total de las tenencias de oro de Estados Unidos. Por lo tanto, la mayor parte de estos dólares se invirtieron en títulos ilíquidos del Tesoro estadounidense. Se había creado un Bloque del Dólar financiado por depósitos en dólares bloqueados.

Los bancos centrales de las grandes potencias que sí quisieron aumentar sus tenencias de oro lo hicieron a partir de fuentes distintas del Tesoro estadounidense. Los 366 millones de dólares que Japón poseía en oro en 1966, por ejemplo, sólo aumentaron a 737 millones en 1971, un modesto incremento conseguido a través del Fondo Monetario Internacional. La

mayoría de las naciones que acabaron con los dólares que arrojaban los déficits de pagos estadounidenses siguieron reciclando sus fondos de vuelta a Estados Unidos. Así, cuanto más persistía el déficit estadounidense, mayor era el volumen de las reclamaciones intergubernamentales al Gobierno de Estados Unidos. La posición de Estados Unidos como gran acreedor intergubernamental del mundo se invirtió en el periodo de entreguerras. Estados Unidos era ahora el mayor deudor intergubernamental.

Este hecho significaba que las limitaciones implícitas en el patrón de cambio oro quedaban anuladas. Se hizo posible que una sola nación, Estados Unidos, exportara su inflación liquidando su déficit de pagos con papel en lugar de con oro. No había límites a la capacidad de Estados Unidos para imprimir papel o crear nuevos créditos, a pesar de que existía un límite visible a sus reservas de oro.

Sin duda, al aceptar papel estadounidense en lugar de oro, los bancos centrales extranjeros estaban aceptando papel que seguía siendo la moneda de reserva mundial. En consecuencia, cada nueva inyección de papel estadounidense en las reservas monetarias de los países extranjeros inflaba su base monetaria. Cualesquiera que fueran las realidades, el dólar seguía siendo, al menos en la ficción legal, un equivalente en oro para los bancos centrales del mundo. Por lo tanto, los déficits de pagos de Estados Unidos inflaron las monedas de otras naciones, convirtiéndose en el motor de la inflación mundial a finales de la década de 1960.

El aumento del nivel mundial de precios se convirtió así, de hecho, en una función derivada de la política monetaria estadounidense. Estados Unidos avisó de que en adelante actuaría frente al mundo sin limitaciones económicas, y el mundo tendría que acomodarse a este hecho.

313

Fue en este contexto en el que los funcionarios monetarios estadounidenses propusieron la creación de los Derechos Especiales de Giro, una variante de las Unidades de Reserva Comunes (CRU) que se habían debatido pero no creado en 1964. Eran una contrapartida intelectual a las propuestas originales de Keynes sobre el oro de papel. En Bretton Woods había propuesto que el FMI creara una unidad de cuenta internacional, que se distribuiría a los países deficitarios para saldar sus déficits de pagos con Estados Unidos y con otras naciones con superávit de pagos en la posguerra. Este crédito en papel, propuso, debía ser aceptado por Estados Unidos y todas las naciones con superávit como equivalente al oro. Al final del proceso de reconstrucción, según el plan de Keynes, Estados Unidos se quedaría con unas

reservas internacionales compuestas por créditos en papel y oro. Europa y Asia, por su parte, no sufrirían ninguna pérdida de reservas netas, sino que tendrían una acumulación masiva de capital real. Esta estratagema habría permitido a Europa conservar las escasas reservas de oro que aún poseía. El continente habría podido financiar su reconstrucción con bienes de capital importados de Estados Unidos, y pagar a tiempo con los ingresos netos reales de la producción futura en lugar de en oro, que era necesario para respaldar el crecimiento del crédito que alimentaría la nueva inversión directa necesaria.

Los representantes estadounidenses en Bretton Woods rechazaron esta propuesta. Una de las razones era que si este crédito en papel se contabilizara entre las reservas internacionales de Estados Unidos, su potencial inflacionista sería equivalente a una enorme entrada de oro. Estados Unidos acabaría importando la inflación de Europa. Por otra parte, no contabilizar este oro de papel como reservas monetarias de *buena fe* significaría que Estados Unidos tendría que hacer regalos directos de su producción. Los diplomáticos estadounidenses no previeron que algún día sería Estados Unidos quien mendigaría ese crédito. Por ello exigieron que el FMI se creara como un fondo literal de oro y divisas. Sus ideas acabaron convirtiéndose en el Convenio Constitutivo del Fondo. Los recursos del FMI se prestarían a los países deficitarios para ayudarles a superar déficits temporales de la balanza de pagos, pero no crearían crédito internacional ni financiarían déficits de pagos.

En 1968 todo esto había cambiado. Actuando de forma concertada, Estados Unidos y Gran Bretaña propusieron un nuevo instrumento de deuda que sería aceptado por los países con superávit de pagos y que se entregaría gratuitamente a los países con déficit de pagos en proporción a sus cuotas en el FMI. En lugar de acumular más oro, dólares o libras, que representarían derechos potenciales sobre las reservas de oro de Estados Unidos y Gran Bretaña, a los países con superávit de pagos se les ofrecerían Derechos Especiales de Giro en el FMI. Estos créditos serían reembolsados en su momento por los países deficitarios, pero se les permitiría recurrir automáticamente a los recursos de los países con superávit de pagos sin tener que recurrir a sus reservas internacionales.

Estos Derechos Especiales de Giro serían creados y distribuidos por el FMI en función de los tramos de oro de sus miembros, es decir, en proporción a sus suscripciones originales al FMI, que también determinaban su poder de voto en el Fondo. Esto significaba que Estados Unidos recibiría más de una

quinta parte de los 5.000 millones de dólares en DEG que se proponía crear a lo largo de un periodo de cinco años, a partir de 1970. Gran Bretaña y Estados Unidos dispondrían de un medio indoloro para incurrir en más déficit, evitando el proceso de ajuste y la pérdida de oro que de otro modo sufrirían.

La creación de los Derechos Especiales de Giro supuso una desviación fundamental de la filosofía del Fondo orientada a los acreedores. El uso de los DEG para sostener el desequilibrio de pagos a largo plazo hizo necesario abandonar el Artículo I, s. 6 de la carta del FMI, que establecía que el propósito del Fondo era "acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio en las balanzas de pagos internacionales de los miembros". De hecho, la idea era permitir a Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países con déficit de pagos permitirse un mayor y más prolongado grado de desequilibrio sin tener que someterse al clásico proceso de ajuste financiero.

La propuesta de los DEG también infringía el Artículo XIII, que establecía que el crédito del FMI no debía utilizarse para "servir para compensar salidas de capital importantes o prolongadas por parte de los Estados miembros." Los europeos se apresuraron a señalar que la aceleración de la inversión de capital estadounidense en Europa era un factor importante del déficit de pagos de Estados Unidos, y que los DEG acelerarían esta salida.

La propuesta de los DEG también contradecía la insistencia de Europa en que no era necesario complementar los activos de reserva internacionales existentes, y que lo que se necesitaba era más bien algún medio de imponer restricciones a los déficits de pagos y a las políticas inflacionistas de Estados Unidos y Gran Bretaña. Los países del Mercado Común eran enfáticos al respecto, pero sólo controlaban el 17% del poder de voto del FMI, un 3% menos de los votos necesarios para vetar las propuestas del FMI. Estados Unidos, con su 22% del poder de voto, era el único con capacidad unilateral para vetar cualquier propuesta que considerara contraria a sus intereses nacionales. Ante las objeciones de la CEE, los negociadores estadounidenses replicaron que el Mercado Común podía aumentar su poder de voto proporcional en el FMI incrementando su suscripción de tramos de oro al FMI, *es decir*, entregando oro al FMI. Esto habría incrementado aún más los recursos prestables del Fondo, agravando la plétora de liquidez a la que se oponían los bancos centrales de los países del Mercado Común.

En última instancia, el Mercado Común obtuvo la concesión de que, aunque seguiría siendo necesario un 20% de los votos para vetar el establecimiento del SDRS, un veto del 15% bastaría para bloquear la

activación de los DEG. Esto significaba que las naciones del Mercado Común podrían utilizar su 17% de votos para posponer la activación de los DEG hasta el momento en que lo considerasen necesario y deseable.

315

El problema que quedaba por resolver era cuándo habría que devolver los DEG, e incluso si habría que hacerlo. Los representantes estadounidenses se vieron obligados a renunciar a su postura inicial de no reembolsar los DEG con divisas u oro, y de que el FMI se limitara a liquidarlos en algún momento, como Keynes había querido hacer con sus créditos "bancor" en su proyecto de 1943 para el FMI. Se acordó un periodo de amortización de cinco años, de modo que los créditos en DEG representaran una financiación a medio plazo y no a corto o largo plazo.

Pero no se especifica qué ocurrirá al cabo de cinco años si no se reembolsan los créditos de DEG. Una disposición específica que "la utilización media de DEG por un miembro durante un período básico no debe superar el 70% de su asignación media...". Sin embargo, la disposición de reconstitución no impide que un país utilice todos sus DEG cuando sus dificultades de balanza de pagos sean de carácter temporal".¹ Los miembros del FMI suscritos al plan de DEG estaban obligados a aceptar DEG hasta una cantidad igual al doble de su propia asignación original, además de esta propia asignación inicial.

Aunque el Banco de la Reserva Federal de Nueva York afirmaba que "este nuevo mecanismo representa hasta cierto punto una ampliación lógica de las operaciones actuales del Fondo", sus economistas procedieron a demostrar cómo la propuesta de los DEG invertía de hecho la filosofía de funcionamiento del FMI. "En primer lugar, los DEG estarán más fácilmente disponibles que el crédito que el FMI concede ahora mediante giros en los tramos de crédito". En aquel momento, un país podía disponer de su tramo de crédito, es decir, de sumas superiores a su suscripción de oro, "sólo después de haber aceptado tomar medidas para corregir su balanza de pagos". Sin embargo, el uso de los créditos automáticos sobre los DEG no estaba sujeto a ninguna restricción. Esa era la esencia de que fueran automáticos. "Su ejercicio de este derecho no estará sujeto a consulta o impugnación previa ni supeditado a la adopción de políticas prescritas destinadas a restablecer el equilibrio de la balanza de pagos", continuaba la Fed de Nueva York. "En segundo lugar, los DEG están

¹ M. Barrett y M. L. Greene, "Derechos especiales de giro: A Major Step in the Evolution of the World's Monetary System", Banco de la Reserva Federal de Nueva York, *Monthly Review* 50 (enero de 1968), p. 12.

destinados a proporcionar una adición permanente a las reservas internacionales, mientras que la mayoría de las transacciones actuales del FMI sólo dan lugar a un aumento temporal. En tercer lugar, los DEG se distribuirán a todos los participantes en proporción a sus cuotas en el FMI. Por otra parte, las reservas que surgen como subproducto de las operaciones de crédito del Fondo normalmente se añaden, en primera instancia, a las reservas totales del país prestatario exclusivamente y sólo de forma indirecta a las reservas de otros países. Por último, la utilización de DEG no implica reembolsos con arreglo a un calendario fijo, como ocurre con la utilización de los recursos ordinarios del Fondo, aunque los saldos de DEG deben reconstituirse parcialmente tras una utilización importante y prolongada."

316

El crédito automático en papel, sin las famosas "condicionalidades" del FMI, iba así a sustituir al oro y al dinero duro como nueva base de la liquidez mundial. Si Estados Unidos perdía su oro en favor de otras naciones, ninguna de ellas podría utilizar ese oro como base de su poder económico autónomo. Estados Unidos recurriría a los fondos de otras naciones para seguir financiando su déficit de pagos, institucionalizando no sólo este déficit en sí, sino también las políticas desequilibradoras de gasto público, especialmente en el sector militar, que eran la causa principal de este déficit.

El espíritu de las propuestas estadounidenses de Derechos Especiales de Giro había sido anticipado ya en 1682 por un anónimo defensor británico del papel moneda que percibió que

Cualquiera que sea la cantidad de crédito que se obtenga en esta oficina, será tan buena y de tanta utilidad como si se añadiera tanto dinero en especie a las existencias actuales de la nación... Es más prudente y ventajoso para una nación tener el estándar común o medio de su comercio dentro de su poder, y que surja de su producto nativo, que estar a merced de un príncipe extranjero por su oro y plata, que puede contemplar a placer. El crédito no puede acumularse ni transportarse en perjuicio de la nación; lo que, por consiguiente, nos libera del cuidado y la necesidad de promulgar leyes para impedir la exportación de lingotes o monedas, siendo siempre capaces de disponer de un crédito propio, tan útil y tanto como sea necesario.²

² *England's interest, or the great benefit to trade by banks or offices of credit* (1682), pp. 1 y ss., citado en Jacob Viner, *Studies in the Theory of International Trade* (Nueva York: 1937), p. 39.

En estas condiciones, en el mundo moderno, la reforma estructural del FMI que se proponía era similar a un impuesto que Estados Unidos cobraba a las naciones con superávit de pagos para pagar los costes en divisas del abandono por parte de Estados Unidos de los impulsos económicos clásicos en favor de un impulso hacia el imperialismo militar clásico. Era un impuesto porque representaba una transferencia de bienes y recursos de los sectores civil y gubernamental de las naciones con superávit de pagos a los países con déficit de pagos, una transferencia por la que las naciones que se habían abstenido de embarcarse en la extravagancia de la guerra no iban a recibir ninguna *contrapartida* tangible.

En septiembre de 1969, las naciones del FMI votaron a favor de activar 825 millones de DEG el 1 de enero de 1970, a los que seguiría una distribución equivalente cada tres meses durante los tres años siguientes. Sólo siete miembros decidieron no suscribir el plan de los DEG: los Estados árabes productores de petróleo Kuwait, Arabia Saudita y Libia, más Líbano, Etiopía, Singapur y Portugal. Por tanto, estas naciones no tuvieron que aceptar DEG en lugar de oro, dólares u otros activos más tangibles.

317

Los nuevos acuerdos permitieron que el déficit de pagos de Estados Unidos aumentara aún más. En el primer trimestre de 1970 ascendió a 3.100 millones de dólares medidos sobre la base de transacciones oficiales, seguidos de 2.000 millones en el segundo trimestre, otros 2.000 millones en el tercero y 3.500 millones en el último. Esto llevó a los europeos a lamentar públicamente que se hubieran emitido los DEG. Según el *Journal of Commerce*, propusieron deshacer parte de lo que se había hecho sugiriendo una fórmula para crear DEG después de 1972 que vinculara su creación a "algún índice que frenara el aumento de las reservas mundiales procedentes de otras fuentes, como la salida de dólares y las compras de oro por parte del FMI y Sudáfrica".³ El FMI también sugirió,

aunque no llegó a afirmarlo, que los nuevos derechos especiales de giro (DEG) podrían no haberse activado de haber sabido que Estados Unidos seguiría registrando un déficit muy elevado en su balanza de pagos. La continua afluencia de dólares más la creación de 3.400 millones de DEG

³ "Debate sobre los DEG. Fund Hits U.S. Inflation Effort; Holds Payments Status Crucial," *Journal of Commerce*, 8 de septiembre de 1970.

el 1 de enero aumentaron la liquidez mundial en aproximadamente el doble de la cantidad que el fondo había estimado anteriormente. "La propuesta de asignación de DEG tenía en cuenta un posible aumento de las tenencias oficiales de dólares estadounidenses durante los tres a cinco años siguientes de entre 500 y 1.000 millones de dólares de media", señaló el FMI... el Fondo declaró que "considera la necesidad de rectificar la posición de pagos de Estados Unidos como la tarea más urgente que queda por hacer en el ámbito de los pagos internacionales".

Pierre-Paul Schweitzer, director gerente del Fondo, llegó a sugerir que los bancos centrales extranjeros canjearan todas las nuevas acumulaciones de dólares por euros.

oro de Estados Unidos para empezar a imponer la ley a las autoridades estadounidenses. "Hasta que la posición de pagos de los Estados Unidos se equilibre", declaró, "es importante que el déficit se financie mediante el uso de activos de reserva de los Estados Unidos en la medida necesaria para evitar una expansión excesiva de las tenencias oficiales de dólares por parte de otros países. Una política de este tipo es realmente necesaria si el control sobre la emisión de Derechos Especiales de Giro ha de proporcionar también los medios para regular el volumen agregado de las reservas mundiales."⁴

318

Esta declaración desmentía la afirmación del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, popularmente aceptada en Estados Unidos, de que la posición de Francia dentro del Mercado Común respecto al déficit de pagos de Estados Unidos era única. "La posición del gobierno francés", escribieron Barrett y Greene, "tal y como declaró Michel Debre, Ministro de Economía y Finanzas, es 'que el mecanismo no puede entrar en juego hasta que hayan desaparecido los déficits de balanza de pagos que afectan a los países cuyas monedas son designadas como "moneda de reserva".' Se trata de una opinión extrema que no han adoptado otros países".⁵ Esta opinión no sólo no era extrema — y en modo alguno exclusiva de Francia — sino que se había convertido en la opinión mayoritaria de los dirigentes no estadounidenses del FMI. De hecho, la declaración del Sr. Schweitzer del 21 de septiembre de 1970 se había anticipado dos semanas antes, cuando el FMI publicó su informe del año en

⁴ "Los Dólares en el Extranjero Causan un Problema. Director of Monetary Fund Bids U.S. Settle Balance of Payments with Gold," *The New York Times*, 22 de septiembre de 1970.

⁵ Barrett y Greene, "Derechos especiales de giro", p. 13.

su reunión anual conjunta con el Banco Mundial. "Si continúa el déficit de pagos de Estados Unidos sobre la base de las liquidaciones oficiales", resumía *The New York Times* la posición del FMI, "podría ser mejor financiar 'una parte sustancial' del mismo mediante la reducción de las reservas monetarias de Estados Unidos y evitar así 'una expansión excesiva de las tenencias oficiales de dólares de otros países y de las reservas internacionales en general'".⁶

El propio FMI marcó el ritmo al canjear unos 400 millones de dólares de sus valores del Tesoro denominados en dólares por oro estadounidense, retirando parte del depósito que se había contabilizado doblemente en la liquidez mundial como perteneciente por separado al FMI y al Tesoro estadounidense. El Fondo y sus países miembros también entregaron DEG al gobierno de Estados Unidos. De este modo, resultó ser Estados Unidos quien recibía oro en papel, aunque la mayor parte procedía de los países menos desarrollados que, de todos modos, no habrían podido pagar en oro. Los bancos centrales extranjeros mantenían en suspenso sus compras de oro, a la espera del resultado del proyecto de ley arancelaria proteccionista Mills y de una evaluación política de cuál sería la mejor respuesta política y económica de sus gobiernos.

Los funcionarios monetarios y los economistas estadounidenses se embarcaron en una campaña para racionalizar el déficit de pagos de Estados Unidos, con la esperanza de disuadir a Europa de pedir cuentas al gobierno de Estados Unidos y persuadir a los bancos centrales extranjeros para que consintieran en seguir ampliando la liquidez mundial mediante déficits continuados de Estados Unidos. Se propusieron dos líneas apoloéticas principales: una racional estructuralista, que pretendía justificar el déficit basándose en fuerzas mundiales inherentes que no podían manipularse para restablecer el equilibrio de pagos de Estados Unidos, y una teoría denominada Hipótesis de los Intermediarios Financieros Internacionales, que pretendía explicar el déficit como una mera anomalía estadística.

El razonamiento estructuralista sostenía que Estados Unidos ocupaba una posición única en la economía mundial porque, como dijo Robert Roosa, Estados Unidos había "contraído compromisos externos, tanto militares como económicos". Dada la afirmación de Estados Unidos de su posición como líder de la Guerra Fría, y las consiguientes necesidades de salidas de pagos por

⁶ "Rein on Inflation Called 'Crucial,'" *The New York Times*, 8 de septiembre de 1970.

cuenta militar y por transacciones gubernamentales relacionadas, "¿cómo puede esperarse que la balanza de pagos de un país así se ajuste al mismo patrón, y corrija sus aberraciones recurriendo a los mismos medios, que los indicados por las normas tradicionales?"⁷ En otras palabras, las políticas monetarias deflacionistas en el interior no afectarían a la política exterior del gobierno, que se reconocía que estaba en la raíz del déficit. El precio que debían pagar los países no comunistas a cambio del paraguas protector estadounidense era absorber este déficit.

319

Los programas exteriores de Estados Unidos, continuó el Sr. Roosa, "por su naturaleza y debido a su importancia crítica para otros objetivos primordiales... no pueden dejarse variar puramente como residuos de equilibrio de las cuentas comerciales de los países líderes". De ello se deducía que no podía esperarse ni exigirse al Gobierno de Estados Unidos y a sus organismos militares que gastaran fondos sólo en función de lo que el sector privado pudiera generar a través de sus transacciones exteriores. El déficit público debe aceptarse como una categoría de gastos incuestionable, cuya magnitud no debe verse limitada por consideraciones de balanza de pagos. Los países extranjeros deben proporcionar directamente al Tesoro de Estados Unidos los fondos necesarios, manteniendo sus reservas internacionales en valores del Tesoro de Estados Unidos o en "préstamos Roosa" negociados con el Sistema de la Reserva Federal, o bien, aumentando sus importaciones de Estados Unidos y limitando sus exportaciones, deben permitir que el sector privado de Estados Unidos registre un superávit de la magnitud que sea necesaria para equilibrar la salida de fondos del gobierno. En cualquier caso, el proceso de ajuste tradicional no sería apropiado para Estados Unidos. Correspondería a los países extranjeros ajustar sus economías a las necesidades de pago de Estados Unidos. "Tal vez", especuló el Sr. Roosa, "según las normas convencionales, Estados Unidos tendría que convertirse en un renegado habitual, apenas capaz de mantener el equilibrio de sus cuentas comerciales, con un modesto superávit por cuenta corriente, con un papel de entrepuerto para vastos flujos de capital tanto de entrada como de salida, con un aumento más o menos regular de los pasivos en dólares a corto plazo utilizados para transacciones en todo el mundo...".

Este razonamiento estructuralista fue un paso más allá al reconocer que la

⁷ Robert V. Roosa, "Capital Movements and Balance-of-Payments Adjustment", Banco de la Reserva Federal de Filadelfia, *Business Review*, septiembre de 1970, p. 29.

salida de pagos por cuenta pública no podía compensarse con superávit en las transacciones privadas, contrariamente a lo que se había creído posible a principios de los años sesenta. Un estudio realizado por Hendrik Houthakker, del Consejo de Asesores Económicos, y Stephen Magee indicaba que el crecimiento económico de Estados Unidos tendía a ir acompañado de un aumento de las importaciones más rápido que el de las exportaciones, de modo que un crecimiento económico continuado implicaba una balanza comercial menguante. Los datos correspondientes a los años 1953-66 "sugerían que, mientras aumentaran los ingresos, la economía de Estados Unidos, en su forma actual, seguiría atrayendo un aumento más que proporcional de las importaciones — que la elasticidad relevante que determinaba las compras de bienes en el extranjero era la variación de los ingresos en Estados Unidos, y que incluso si se lograba la estabilidad de los precios relativos, las importaciones seguirían aumentando más o menos al mismo ritmo". El estudio de Houthakker-Magee concluía que Estados Unidos no podía hacer gran cosa para alterar estas relaciones estructurales intrínsecas. De hecho, "el posible deterioro de la balanza comercial de Estados Unidos será probablemente especialmente acusado con respecto a Japón y Canadá, a menos que estos países mantengan tasas de crecimiento e inflación mucho más elevadas que Estados Unidos."⁸

320

Este estudio puede haber sido parcialmente responsable de la postura de línea dura de Estados Unidos hacia Japón en relación con su creciente superávit comercial con Estados Unidos. En cualquier caso, el Sr. Roosa concluyó a partir de este estudio: "Dado que ninguna política económica para Estados Unidos podía contemplar unos ingresos estáticos a lo largo del tiempo, las posibilidades de recuperar un superávit comercial suficiente para soportar la mayor parte de los demás desembolsos de Estados Unidos en el extranjero por cuenta del capital y del Gobierno empezaban a parecer realmente remotas." La alternativa sería que la economía estadounidense dejara de crecer.

Por otra parte, un aumento de los ingresos nacionales, sobre todo el derivado de las presiones inflacionistas, tendería a incrementar el superávit de los pagos estadounidenses por cuenta de capital. Aunque la inflación podría perjudicar ligeramente a la balanza comercial estadounidense, era probable

⁸ H. S. Houthakker y Stephen P. Magee, "Income and Price Elasticities in World Trade", *Review of Economics and Statistics* 51 (mayo de 1969), pp. 121 y ss.

que se extendiera al mercado bursátil de Estados Unidos, haciendo subir los precios de las acciones y atrayendo capital especulativo extranjero, mientras que su impacto al alza sobre los tipos de interés podría atraer fondos extranjeros. Al fin y al cabo, esto fue lo que ocurrió en 1928-29. La afluencia de capital resultante podría no haber sido deseable entonces, pero sí lo era ahora.

Junto a este argumento estructuralista estaba la afirmación de que si Estados Unidos empezara realmente a poner orden en su casa, Europa protestaría tan enérgicamente como lo hacía por los déficits estadounidenses. "Nuestros déficits han sido continuamente criticados", argumentaba el Sr. Roosa, "nuestros esfuerzos por corregirlos, sobre todo cuando se aplicaban las fórmulas tradicionales de deflación, han provocado angustiosas quejas". Los déficits estadounidenses, se insinuaba, eran el subproducto de que Estados Unidos siguiera siendo un próspero mercado para la producción extranjera y, por tanto, eran necesarios para el buen funcionamiento continuado de la economía mundial y su sistema crediticio. Los déficits parecían enriquecer a todas las naciones en sus efectos. Por muy mala que fuera la inflación mundial, era más deseable que la deflación mundial.

321

Este razonamiento condujo a lo que se denominó la hipótesis del Intermediario Financiero Internacional (IFI), que afirmaba que el déficit de pagos de Estados Unidos no era más que una ilusión estadística.⁹ La economía estadounidense, se argumentaba, funcionaba de forma muy parecida a una caja de ahorros o una asociación de ahorro y préstamo, que se denominan intermediarios financieros porque toman prestado el ahorro a corto plazo y lo reinvierten en activos a largo plazo, principalmente hipotecas. Al igual que

⁹ Véase, en particular, Walter S. Salant, "Financial Intermediation as an Explanation of Enduring Payments 'Deficits' in the Balance of Payments," National Bureau of Economic Research, Conference on International Mobility and Movement of Capital (mimeo.; 30 de enero-1 de febrero de 1970), así como la ponencia de Arthur B. Laffer de esta misma conferencia, "International Financial Intermediation: Interpretation and Empirical Analysis". La hipótesis de la IFI fue formulada por primera vez en su versión actual por Despres, Kindleberger y Salant, "The Dollar and World Liquidity: A Minority View," *The Economist*, 5 de febrero de 1966, pp. 526-29 (reimpreso como Brookings Reprint No. 115, abril de 1966). También puede mencionarse "Capital Markets and the Balance of Payments of a Financial Center" del Sr. Salant, en W. J. Fellner, F. Machlup y R. Triffin (eds.), *Maintaining and Restoring Balance in International Payments* (Princeton: 1966. Reimpreso como Brookings Reprint No. 23, diciembre de 1966). Todas las referencias posteriores remiten al documento de Salant de 1970, a menos que se indique lo contrario.

una caja de ahorros, Estados Unidos tomaba prestado, es *decir*, recibía depósitos a corto plazo de tenedores extranjeros de dólares, y reinvertía estos fondos a largo plazo, por *ejemplo*, en la compra de empresas europeas. Los inversores extranjeros optaron por prestar sus saldos en dólares a sucursales extranjeras de bancos estadounidenses en lugar de cambiarlos por divisas locales, en parte en busca de seguridad frente a devaluaciones de divisas, en parte porque los mercados de crédito europeos no eran tan sofisticados como los estadounidenses y los mercados bursátiles europeos tampoco eran tan abiertos y activos. Además, los bancos centrales extranjeros optaron por invertir sus excedentes en dólares en títulos del Tesoro estadounidense que devengaban intereses, en lugar de en oro, ya que este último no devengaba intereses. Los bancos internacionales estadounidenses se dieron la vuelta y prestaron sus eurodólares a las empresas internacionales estadounidenses que deseaban financiar sus actividades de inversión en el extranjero, incluida la compra de empresas extranjeras. El Tesoro estadounidense utilizó su entrada de fondos extranjeros para financiar

operaciones del Gobierno de Estados Unidos en el extranjero. Todo era cuestión de elección, que es como los economistas solían definir todo tipo de transacción. La implicación era que los tenedores extranjeros de fondos líquidos, incluidos los bancos centrales, tenían una reciprocidad de preferencias de inversión exactamente igual a la de los inversores y gastadores a largo plazo estadounidenses, incluido el Gobierno de Estados Unidos.

En tal situación, no se podría medir el desequilibrio financiero internacional de Estados Unidos simplemente por el déficit de liquidez, definido como las ventas de oro a países extranjeros más los préstamos netos a corto plazo de Estados Unidos a extranjeros. Al igual que una caja de ahorros no era realmente deficitaria cuando invertía sus depósitos en hipotecas a largo plazo, la economía estadounidense tampoco era deficitaria cuando tomaba préstamos a corto plazo y los concedía a largo plazo. Su endeudamiento a corto plazo simplemente indicaba "que los extranjeros tenían (y tienen) una demanda positiva de activos líquidos en dólares".¹⁰ Por definición, afirmaba la teoría, "los activos y pasivos deben poseerse voluntariamente. La disposición a comprar y vender el flujo existente de bienes y servicios y a mantener el stock existente de activos a los precios existentes es la definición de equilibrio en otras partes de la teoría económica; también debería serlo en las

¹⁰ Salant, "Mercado de capitales", p. 7.

explicaciones de la balanza de pagos. La existencia de una demanda exterior neta positiva de activos líquidos en dólares y de oro combinados implica, en ausencia de un aumento de las reservas mundiales de oro monetario, que un déficit de EE.UU. en la definición de liquidez no sólo es coherente con el equilibrio en el mercado de divisas, sino que es una condición necesaria del mismo. ."

Con ello se pretendía explicar la fortaleza del dólar en los mercados de divisas en momentos en que aumentaban sus déficits de pagos. En tales casos, según la teoría, no había un movimiento real de salida del dólar, ni insatisfacción en el extranjero con el déficit de pagos de Estados Unidos, ni desequilibrio monetario derivado de este déficit, sino simplemente una preferencia de los residentes extranjeros y de los bancos centrales por mantener sus excedentes de balanza de pagos en activos en dólares a corto plazo. Esta preferencia encontró su complemento en la preferencia, igual pero opuesta, de los estadounidenses por obtener rendimientos mucho más elevados mediante la compra de las cúpulas de las economías extranjeras, la búsqueda de la supremacía militar de la Guerra Fría y el endeudamiento para mantener niveles de vida crecientes por encima de los consumidores extranjeros, más prudentes y menos endeudados.

322

Esta teoría fue promulgada por organizaciones semigubernamentales de investigación económica en Estados Unidos, como la Brookings Institution del Sr. Salant, que patrocinó una reunión de la Conferencia de Universidades de la Oficina Nacional de Investigación Económica para debatir la nueva doctrina. Pero su descripción de las líneas de causalidad en funcionamiento era totalmente imaginaria. A lo largo de la década de 1960 habían sido entidades estadounidenses, tanto privadas como gubernamentales, las que habían iniciado la acumulación de activos líquidos internacionales, o dinero caliente, como lo denominaba la prensa popular. Las empresas estadounidenses compraban empresas extranjeras, mientras que el gobierno de Estados Unidos gastaba fondos en el extranjero para financiar operaciones militares y otras operaciones relacionadas. Estas actividades pusieron dólares en manos de extranjeros por encima de su demanda de bienes y servicios estadounidenses. Correspondía entonces a los extranjeros responder, encabezados por los bancos centrales en los que se acumulaban los excedentes de dólares. En este punto, lo que los estadounidenses representaban como una cuestión de elección económica se convirtió en un producto de la coerción política y diplomática.

Los tenedores de dólares extranjeros podían entregar estos dólares a sus bancos centrales a cambio de divisas locales, o bien depositarlos o reenviarlos directamente a otros prestatarios estadounidenses a través del mercado de eurodólares. Mientras los tipos de interés en Estados Unidos fueran más altos que en otros países (en parte como consecuencia de la inflación estadounidense), o mientras la Regulación Q de la Reserva Federal impidiera a los bancos estadounidenses obtener préstamos mediante Certificados de Depósito de residentes en Estados Unidos, a estos bancos les interesaría recuperar los dólares perdidos por el déficit de pagos de Estados Unidos ofreciendo tipos de interés atractivos a los tenedores extranjeros de dólares, incluidas las filiales extranjeras de empresas estadounidenses. El círculo podría continuar sin romperse. Sin embargo, cuando los tipos de interés empezaron a bajar en Estados Unidos, y cuando la Regulación Q se relajó tras la quiebra de Penn-Central en mayo de 1970, los bancos comerciales estadounidenses dejaron de tomar fondos prestados en el extranjero y centraron su atención en captar depósitos a menor coste de residentes en Estados Unidos. Entre junio de 1970 y junio de 1971, los depósitos extranjeros en eurodólares en bancos estadounidenses, mantenidos principalmente por residentes extranjeros del sector privado, disminuyeron en más de 10.000 millones de dólares. Estos dólares, el producto acumulado de años de déficit de pagos de Estados Unidos durante finales de la década de 1960, acabaron en bancos centrales extranjeros. Estos bancos centrales no tuvieron más remedio que retenerlos, a falta de pedir oro estadounidense. Se vieron obligados a mantener pagarés del Tesoro estadounidense, *faute de mieux*.

323

Desde luego, no se trataba de un préstamo *quid pro quo* y, de hecho, era lo contrario de cómo operan los intermediarios financieros. Una institución de ahorro primero recibe fondos de los depositantes y luego los vuelve a prestar a largo plazo en forma de hipotecas inmobiliarias. Las cosas serían diferentes si empezara a financiar hipotecas imprimiendo sus propios billetes de banco y obligando después a la persona a la que prestó este dinero hipotecario —o a la que ese prestatario a su vez pagó el dinero— a volver a depositar los billetes de la caja de ahorros privada en la misma institución que los había emitido.

El profesor Triffin fue uno de los economistas más destacados que criticó la analogía entre las operaciones de las cajas de ahorros y el comportamiento de Estados Unidos durante los años sesenta, aduciendo que "la iniciativa

corresponde sin duda mucho más al inversor estadounidense que al deseo autónomo de los europeos de captar fondos a largo plazo en Estados Unidos, como suponen nuestros tres antecesores".¹¹ El Sr. Salant replicó que "no influye en la validez del análisis si la iniciativa corresponde a los compradores o a los vendedores".¹² Pero ciertamente la tiene. Los tenedores privados de dólares en el extranjero, las empresas extranjeras compradas, deseaban efectivamente desprenderse de esos fondos entregándolos a sus bancos centrales, y estos bancos deseaban obtener algo mejor que

Pagarés del Tesoro de Estados Unidos, ique era precisamente por lo que se quejaban de la política financiera de Estados Unidos y hacían lo que podían para cambiar sus excedentes de dólares por oro estadounidense! Pero los economistas de Washington fingían no entender nada de esto.

En cierto sentido, la hipótesis de las IFI era una extensión al ámbito del capital financiero internacional de la Ley de los Mercados de Say. Todos los excedentes de fondos arrojados por la inversión directa estadounidense en el extranjero y el gasto relacionado con la guerra crearon su propia demanda, que se expresó en forma de un aumento de las tenencias extranjeras de valores del Tesoro estadounidense. Sin embargo, se trataba de una demanda forzada, no precisamente voluntaria. Era irrelevante afirmar que Europa "quería" o "eligió" mantener créditos a corto plazo sobre el Tesoro estadounidense, simplemente porque de hecho los mantenía. Una interpretación más realista habría sido que Europa y Japón aceptaron esta opción a regañadientes, en parte por simpatía con los objetivos bélicos de Estados Unidos, sin duda, y en parte para evitar un enfrentamiento político mundial y un colapso monetario. Lo importante es que los bancos centrales extranjeros mantuvieron sus activos líquidos frente al Tesoro estadounidense no porque fuera su primera preferencia, sino simplemente porque temían hacer otra cosa, porque temían provocar una ruptura de las finanzas y el comercio internacionales.

324

Como Arthur Laffer resumió la cuestión: "En su ya clásico artículo, Despres, Kindleberger y Salant establecieron un marco totalmente novedoso para analizar la balanza de pagos de Estados Unidos. Si es correcto, su análisis señala (i) que los déficits de EE.UU., dentro de ciertos límites, no representan

¹¹ Robert Triffin, "The Balance of Payments and the Foreign Investment Position of the United States", Universidad de Princeton, Sección de Finanzas Internacionales, *Essays in International Finance*, nº 55 (septiembre de 1966), p. 11.

¹² *Ibidem*, p. 19.

una posición de desequilibrio, sino que, de hecho, son necesarios para una economía mundial sana; (ii) cualquier falta de confianza en el dólar se debe a que no se comprende el papel del dólar; y (iii) a menos que haya una miríada de controles, es probable que las herramientas macroeconómicas normales fallen a la hora de controlar el déficit."¹³ Los tres autores afirman que "a los bancos y otros intermediarios financieros, a diferencia de los comerciantes, se les paga para que renuncien a la liquidez. Estados Unidos no es más deficitario cuando presta a largo y toma prestado a corto que un banco cuando hace un préstamo y anota un depósito en sus libros".¹⁴ Así, concluyó Laffer, "el papel único de Estados Unidos es el de principal proveedor de liquidez al resto del mundo".¹⁵ Traducido a términos políticos, esto significaba que (i) la guerra de Vietnam y sus déficits de pagos asociados eran necesarios para proporcionar reservas internacionales que aseguraran una economía mundial sana; (ii) la gente que no entiende esto no comprende ni los beneficios inefables de la matanza ni los mecanismos financieros en funcionamiento, y (iii) no hay nada que hacer con el déficit estadounidense a no ser que se transforme la naturaleza de la sociedad política estadounidense y extranjera, que es precisamente lo que la estrategia estadounidense pretendía evitar.

Lógicamente, la hipótesis de las IFI sólo se aplicaba a las transacciones de inversión y pagos del sector privado. Mantenía la ficción de que el capital financiero público no desempeñaba ningún papel en la economía mundial y que siempre había alguna alternativa de inversión disponible para los tenedores de dólares extranjeros. Sin embargo, dado que en la vida real los parámetros de las transacciones internacionales son manipulados por la política y no por las fuerzas del libre mercado, cualquier teoría de equilibrio general es inaplicable al análisis moderno de la balanza de pagos. Por tanto, la hipótesis de la voluntariedad de la mayoría de las transacciones privadas debe sustituirse por un análisis del comportamiento económico que tenga en cuenta la diplomacia gubernamental.

La hipótesis del intermediario financiero internacional sólo tendría sentido si no existiera un déficit de transacciones oficiales, es decir, si no se acumularan pasivos oficiales de Estados Unidos frente a gobiernos extranjeros, sino simplemente un intercambio compensatorio de pasivos privados de distintos vencimientos. Este enfoque podría, por ejemplo, ayudar

¹³ Laffer, "International Financial Intermediation", p. 1 (versión mimeografiada).

¹⁴ Despres, Kindleberger y Salant, "The Dollar and World Liquidity", p. 44.

¹⁵ Laffer, "Intermediación financiera internacional", p. 4.

a explicar el superávit de pagos de EE.UU. en la cuenta de capital durante la década de 1950, cuando el dólar era mucho más seguro de lo que llegó a ser más tarde en relación con las monedas europeas. Pero este enfoque era inaplicable a las transacciones financieras internacionales de los años sesenta y setenta, ya que, a la luz del importante papel desempeñado por las transacciones gubernamentales —y, por tanto, por las presiones diplomáticas—, la hipótesis crítica de la reciprocidad dejó de ser realista. En última instancia, Estados Unidos sólo mantuvo su liquidez imponiendo un embargo de *facto* a sus ventas de oro, y en agosto de 1971 un embargo total. Los deseos extranjeros de comprar oro estadounidense con sus excedentes de dólares fueron denegados, a la espera de que se resolviera el dilema monetario estadounidense.

325

El defecto más grave de la hipótesis de las IFI fue su intento de desviar la atención del análisis de cómo se estaba transmitiendo realmente la inflación mundial y dónde estaban sus orígenes. Interpretó el déficit de pagos de Estados Unidos, de inspiración política y derivado de acciones y transacciones gubernamentales diseñadas para mantener la hegemonía estadounidense, como un ejercicio de preferencia de liquidez entre inversiones a largo y corto plazo que respondía a los tipos de interés. No se preguntó a qué se debía la creación de los fondos de capital que constituían los activos de reserva de los bancos centrales del mundo.

Era casi inevitable que los intentos de Salant y sus colegas de explicar los déficits de pagos de Estados Unidos inspiraran intentos estadísticos oficiales interesados de minimizar estos déficits. Durante la década de 1960, el déficit de pagos se redefinió de una medida del desequilibrio económico neto en las transacciones internacionales de Estados Unidos a una categoría más nebulosa, que el Departamento de Comercio denominó "transacciones en activos monetarios de Estados Unidos". Uno de los efectos de esta medida fue tratar los giros extranjeros, principalmente británicos, sobre los acuerdos de swap de EE.UU. como una adición a las reservas de EE.UU. y no como parte del déficit. Gran Bretaña tomó prestados dólares y entregó al Banco de la Reserva Federal de Nueva York una cantidad equivalente de libras esterlinas. Este swap se trató sintéticamente como una reducción del déficit estadístico de hasta 1.000 millones de dólares durante varios años.¹⁶ Del mismo modo,

¹⁶ Michael Hudson, "A Payments-Flow Analysis of U.S. International Transactions: 1960-1968", New York University, Graduate School of Business Administration, Institute of Finance, *The*

las creaciones de DEG se registraron "por debajo de la línea", como compensaciones a la venta de oro y al aumento del endeudamiento oficial de Estados Unidos en el extranjero. (Los países con superávit, como Francia, registraban su asignación de DEG de forma diferente, como se debatió en varias reuniones del Grupo de Trabajo III del FMI).

Según Robert Solomon, de la Junta de la Reserva Federal, la elección de cómo tratar los desembolsos de DEG

radica en el comportamiento de los gobiernos y sus autoridades monetarias. Algunos gobiernos tienen como objetivo explícito aumentar el nivel de reservas [y] son propensos a tomar medidas defensivas cuando sus reservas disminuyen sustancialmente. Estas acciones defensivas pueden adoptar la forma de restricciones al comercio, el turismo y los movimientos de capital o de políticas fiscales y monetarias más restrictivas de lo necesario por razones internas..... A menos que haya espacio en el sistema para satisfacer estos objetivos, los países tomarán medidas — como restringir su comercio y sus pagos o deflactar excesivamente — que son perjudiciales para ellos mismos y para sus socios comerciales. Así pues, un volumen creciente de reservas mundiales es una forma de conciliar los objetivos contrapuestos de la balanza de pagos de los países y de hacerlo de una manera que facilite el bienestar económico.¹⁷

326

Por facilitar el bienestar económico, Solomon entendía aplicar políticas monetarias y de rentas expansivas, que podrían no facilitar la estabilidad monetaria. La declaración de los DEG como un aumento de las reservas — como si procedieran de un superávit de la balanza de pagos— les tentaría a evitar imponer una deflación monetaria, lo que habría tendido a recortar sus importaciones de otros países, incluidos los Estados Unidos.

Se sugirió oficialmente que el concepto de equilibrio económico en la balanza de pagos se desplazara de las condiciones comerciales reales de oferta y demanda hacia una medida de si el déficit podría mantenerse en la práctica a lo largo del tiempo, cualquiera que fuera su grado de involuntariedad. Dado

Bulletin, Nos. 61-63 (marzo de 1970), pp. ix-xi.

¹⁷ Robert Solomon, "The International Monetary System in the 1970's", *Business Economics* 5 (enero de 1970), p. 22.

que se seguirían concediendo DEG a Estados Unidos, se argumentó que debían considerarse como parte del nuevo equilibrio monetario mundial, ino como parte del déficit!

La cuestión es que las fuerzas económicas no se pondrían en marcha automáticamente *dentro de Estados Unidos* para sacar a la economía de su presunto "desequilibrio" con el resto del mundo; sin embargo, el funcionamiento de tales fuerzas forma parte, como se ha dicho, de la definición de "desequilibrio". Sin duda, un déficit en las transacciones oficiales de reserva puede indicar un déficit "político" para Estados Unidos, en el sentido de que los gobiernos extranjeros pueden estar descontentos con la acumulación de saldos en dólares por parte de sus bancos centrales; y los déficit "políticos" difícilmente pueden ser ignorados por los funcionarios estadounidenses. Sin embargo, este tipo de desequilibrio es evaluado de forma más adecuada por políticos preparados para hacer este tipo de valoraciones normativas, no por economistas o estadísticos.¹⁸

En otras palabras, cualquier situación que pudiera existir en la balanza de pagos de Estados Unidos, ya fuera superávit o déficit, a corto o largo plazo, debía definirse como equilibrio *ipso facto*. Para las mentes racionales, la propia economía se estaba volviendo incomprensible y carente de proceso analítico científico.

327

Sin duda, la medida propuesta es asimétrica en el sentido de que los bancos centrales extranjeros contabilizan correctamente como superávit los aumentos de sus saldos en dólares mantenidos en este país (manteniéndose las demás cosas iguales), mientras que, según la medida propuesta, Estados Unidos no consideraría que estos aumentos muestran un déficit. Esta asimetría parece adecuada, ya que corresponde a una asimetría en el mundo real. Una deficiencia de las medidas oficiales publicadas actualmente es que no tienen en cuenta esta asimetría.

¹⁸ Norman S. Fieleke, "Accounting for the Balance of Payments", Banco de la Reserva Federal de Boston, *New England Economic Review* (mayo/junio de 1971), p. 12.

A partir de entonces, se sugirió, la posición única de deudor de Estados Unidos debía ser reconocida e institucionalizada, no restringida ni limitada.

13. Perfeccionamiento del Imperio a través de la Crisis Monetaria, 1970-72

. . el Estado contrae deudas [nacionales] para la política, las guerras y otras causas superiores y el "progreso" . Se supone que el futuro honrará esta relación a perpetuidad. El Estado ha aprendido de los comerciantes y de los industriales a explotar el crédito; desafía a la nación a que nunca le deje entrar en bancarrota.

Junto a todos los estafadores, el Estado se erige ahora en estafador en jefe. Jacob Burckhardt, *Juicios sobre la historia y los historiadores* (tr. Boston: 1958), p. 171

En mayo de 1970, el Secretario del Tesoro estadounidense, David Kennedy, advirtió que si los países extranjeros no hacían factible que Estados Unidos aumentara sus exportaciones, el Congreso podría restringir las importaciones a Estados Unidos. "¿No son los países con superávit", preguntó, "los que tienen la responsabilidad especial de tomar medidas positivas para su eliminación?".

Lo que Kennedy estaba pidiendo era algo totalmente nuevo en las relaciones entre los pueblos. En esencia estaba declarando que mientras el capital privado de EEUU continuara apoderándose de las industrias y empresas de Europa y Asia, estableciendo un déficit de EEUU en su balanza de pagos por cuenta de capital, las naciones que fueron forzadas a una posición de superávit al recibir estos dólares deberían incrementar sus importaciones desde EEUU en cantidades equivalentes al coste de EEUU de apoderarse del control de sus industrias y empresas. Si, además, Estados Unidos continúa desequilibrando su posición de pagos mediante actos militares en cualquier parte del mundo, las naciones forzadas a una posición de superávit deben exponer sus industrias nacionales a una competencia artificialmente patrocinada por el sector exportador de la economía estadounidense. En pocas palabras, las políticas monetarias, de inversión y comerciales del resto del mundo debían estar determinadas por lo que ocurriera en los asuntos

económicos y políticos nacionales e internacionales de Estados Unidos. Trasladando la responsabilidad del déficit de la balanza de pagos estadounidense de las políticas internas y exteriores de Estados Unidos a Europa y Japón, Kennedy afirmó que era "incoherente que países extranjeros instaran a Estados Unidos a tener un superávit en su balanza de pagos y luego adoptaran políticas que tienden a frustrar el logro de ese mismo objetivo".¹

329

No se explicó cómo iba a lograrse. Tampoco, para el caso, se dejó absolutamente claro a los pueblos del mundo en ese momento que Estados Unidos iba en serio. La declaración de Kennedy no era tanto una petición de cooperación internacional como una amenaza directa de que América tomaría las medidas que considerase necesarias para obligar a Europa y Asia a aceptar las instrucciones que él imperiosamente les había dado.

Las cuotas textiles ilegales de Estados Unidos provocan represalias en el extranjero

En aquel momento esto apenas se percibía en el exterior, y mucho menos en el interior. De hecho, los asuntos parecían ir en la dirección contraria. Las naciones habían empezado a resistirse a la agresión económica estadounidense, o eso parecía. Japón era un buen ejemplo. En el invierno de 1970, el Departamento de Estado le había pedido que impusiera cuotas voluntarias a sus exportaciones textiles a Estados Unidos. Japón lo rechazó tan rotundamente como Estados Unidos habría rechazado la sugerencia de imponer cuotas de exportación a sus productos agrícolas. Wilbur Mills, de Arkansas, Presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, preparó entonces un proyecto de ley que exigía la imposición de cuotas obligatorias a las importaciones de textiles y calzado, junto con otras medidas proteccionistas.

Las autoridades comerciales japonesas amenazaron con promulgar leyes comerciales para tomar represalias contra cualquier impedimento estadounidense a sus ventas textiles en Estados Unidos. En junio, se abandonó el tibio intento de llegar a un acuerdo. El 8 de junio, el Presidente Nixon se reunió con los líderes de la industria textil e indicó que no se opondría a las propuestas del Congreso para reducir las importaciones en un

¹ "Barras comerciales en el extranjero hacen a EE.UU. resistente: Congress May Well Curtail Imports, Kennedy Says," *The New York Times*, 21 de mayo de 1970.

40%, hasta el nivel de 1967-68.

Remontándose a la promesa electoral de Nixon a la industria textil en 1968, esta postura política fue la apertura de una importante agresión comercial de EE.UU. contra otros países. El 25 de junio de 1970, el Secretario de Comercio, Maurice Stans, anunció el apoyo "reticente" de la administración a las cuotas obligatorias sobre los textiles, tal como se pedía en el proyecto de ley Mills, que había llegado al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes. Stans concluyó que, a pesar de las cláusulas especiales de escape de que disfrutaba Estados Unidos en virtud del acuerdo del GATT, "en muchos aspectos hemos sido el Tío Chupón para el resto del mundo". Esto sentó las bases de la postura sobre el abuso de Estados Unidos por sus acreedores que iban a adoptar en adelante los portavoces del gobierno. El *Wall Street Journal* consideró irónico que el mismo día en que Stans respaldaba el proyecto de ley Mills, "el presidente de la Reserva Federal, Arthur F. Burns, se encontraba en Seúl elogiando a Corea por su 'sorprendente récord' en la expansión de las exportaciones totales... . En un texto preparado antes de que la Administración adoptara su postura, el Sr. Burns dijo que es 'gratificante ver que los estadistas prácticos del mundo' están redescubriendo conceptos económicos clásicos como la libertad de comercio, y añadió que 'debemos mucho a países como la República de Corea, la China nacionalista, Hong Kong y Tailandia que han demostrado más recientemente cómo los hombres que operan en mercados libres pueden superar al totalitarismo.'"²

330

El Mercado Común se indignó ante las amenazas de cuotas estadounidenses. Sin embargo, los negociadores estadounidenses rechazaron su propuesta de conversaciones multilaterales sobre el comercio textil mundial. En una estrategia de divide y vencerás, invitaron a portavoces de la CEE a Washington para discutir el problema bilateralmente. El 1 de julio de 1970 llegaron a Washington Edmund Wallenstein, Director de Comercio Exterior del Mercado Común, y Fernand Braun, Subdirector de Asuntos Industriales. Recibieron garantías de que Estados Unidos no tenía intención de proteger sus mercados textiles frente a los productores europeos, sino únicamente frente a los del Extremo Oriente. No se impondrían cuotas a los artículos de lana ni a los tejidos artificiales o fibras de filamentos sintéticos, productos más propios de las industrias europeas que de las japonesas. Además, la administración prometió que volvería a presionar para que se

² "Textile Import Quotas Backed by Administration," *Wall Street Journal*, 26 de junio de 1970.

suprimiera el sistema arancelario del precio de venta americano, al que Europa se oponía enérgicamente.

Esta oferta no consiguió apaciguar a los negociadores del Mercado Común. Si se promulgaban cuotas textiles, argumentaban, probablemente se impondrían cuotas adicionales al calzado, el acero, los productos electrónicos y otras mercancías, ya que los intereses textiles en el Congreso buscaban el apoyo legislativo de otras industrias de mentalidad proteccionista. Además, los textiles asiáticos desviados del mercado estadounidense probablemente se canalizarían hacia Europa. Las cuotas de importación estadounidenses convertirían a la CEE en una zona de comercio preferencial para las exportaciones de Extremo Oriente y los países en desarrollo, a menos que el Mercado Común impusiera sus propias cuotas de importación. Los economistas del Mercado Común calcularon que las cuotas textiles y de calzado propuestas por Estados Unidos costarían a la CEE unos 500 millones de dólares en ventas anuales a Estados Unidos. Los economistas británicos calcularon que la legislación comercial estadounidense reduciría las ventas de su país en una cantidad equivalente. Hablaron de represalias contra las exportaciones de soja y aceite de soja de Estados Unidos, lo que convertiría a los agricultores estadounidenses en víctimas secundarias de las cuotas textiles estadounidenses. Así pues, el escenario estaba preparado para las primeras escenas del drama del enfrentamiento entre Estados Unidos y el resto del mundo.

Los días 31 de julio y 1 de agosto se celebró en Ginebra una reunión de los Cuatro Grandes del GATT: Estados Unidos, el Mercado Común, Japón y Gran Bretaña. El Mercado Común volvió a amenazar con tomar represalias contra el proyecto de ley Mills si se promulgaba, y protestó contra cualquier candidato a la presidencia de Estados Unidos, u otro aspirante a un cargo público, que volviera a prometer la violación de las normas del GATT para ganar unas elecciones. Los proteccionistas estadounidenses, sin embargo, suponían que las represalias europeas en el frente comercial serían en cierto modo inútiles. ¿De dónde obtendría Europa su soja, se preguntaban, si no era de Estados Unidos?

Europa amenaza con represalias financieras y comerciales

Los portavoces del Mercado Común explicaron que las represalias de la CEE podrían no producirse en el ámbito del comercio exterior, sino en el de las

finanzas y las inversiones internacionales. Por ejemplo, el último día de 1969 Alemania había hecho el favor de vender 500 millones de dólares en oro al Tesoro de Estados Unidos. Ahora había acumulado dólares más que suficientes para recomprar ese oro. Y Francia informó discretamente a los banqueros estadounidenses de que estaba dispuesta a empezar a canjear mensualmente sus excedentes en dólares por oro, como venía haciendo regularmente antes de mayo de 1968. Alemania y Francia se abstuvieron de llevar a cabo tales acciones mientras no se aprobara el proyecto de ley Mills, en parte para mantener sus saldos oficiales líquidos en dólares como poder de negociación, en parte en reconocimiento del rápido crecimiento del sentimiento proteccionista nacionalista en el Congreso de Estados Unidos.

Sin embargo, lo que se había pronunciado era una amenaza imperdonable. Europa, de forma suave e indirecta, había amenazado, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, con utilizar su incuestionable poder financiero contra Estados Unidos. Esto no podía tolerarse. Europa seguía siendo, a ojos oficiales de Estados Unidos, una dependencia estadounidense. No se le podía permitir una acción autónoma de la misma manera que Jorge III no se la permitía a las colonias americanas. Estados Unidos no daría marcha atrás y, de hecho, su afirmación de poder imperial no se lo permitía. La cuestión había dejado de ser una cuestión pragmática de comercio para convertirse en una cuestión de principios sobre el poder y su ejercicio.

El 13 de agosto de 1970, tras cinco semanas de audiencias, el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley Mills por 17 votos a favor y 7 en contra. Este fue el primer paso hacia su aprobación por el pleno de la Cámara, pero no se oyó ni una palabra de protesta del Presidente Nixon ni de su gabinete. Además de imponer contingentes a las importaciones de textiles y calzado, el proyecto de ley proponía la modificación de la cláusula de escape para facilitar contingentes de importación adicionales, así como un aplazamiento fiscal especial para los exportadores en forma de DISCS (Domestic International Sales Corporations). Las industrias que solicitaran protección arancelaria especial ya no tendrían que demostrar que las importaciones eran un factor importante de sus dificultades económicas, sino que sólo tendrían que demostrar que se cumplían ciertas condiciones: las importaciones debían aumentar rápidamente; los costes laborales unitarios de los productos importados debían ser inferiores a los de Estados Unidos; y las importaciones debían representar el 15% o más del consumo estadounidense o, de lo contrario, la

industria nacional debía estar sufriendo un descenso del empleo, las horas trabajadas y los ingresos. En estas condiciones, el Presidente estaría obligado a imponer cuotas de importación, a menos que presentara al Congreso un informe detallado de por qué no redundaba en interés nacional hacerlo. La nueva legislación pondría la política arancelaria estadounidense en manos de la proteccionista Comisión Arancelaria del país, y permitiría imponer contingentes a los automóviles, radios y productos electrónicos, bicicletas y otros artículos deportivos, así como a muchas otras mercancías. Equivalía, pues, a una declaración de guerra comercial.

332

Estados Unidos había lanzado el guante a Europa y Asia: o someterse, o tomar represalias en condiciones en las que la máxima táctica apropiada es "No golpees al líder a menos que puedas matarlo". En efecto, Estados Unidos estaba preguntando al resto del mundo qué iba a hacer en respuesta. El 6 de noviembre, un dirigente político francés, Michel Poniatowski, Secretario General del Partido Republicano Independiente y estrecho colaborador del Ministro de Finanzas Valéry Giscard d'Estaing, sugirió que las represalias del Mercado Común se centraran en las filiales europeas de las multinacionales estadounidenses. En su opinión, "una guerra monetaria y arancelaria es previsible, incluso probable, de aquí a 1973.

cuotas en el sector textil. Entonces, la Comunidad Económica Europea tomaría represalias limitando las ventas estadounidenses de soja en Europa. A continuación, el Congreso se "indignaría por tal insolencia" de Europa y, a su vez, tomaría represalias restringiendo las ventas europeas en Estados Unidos de zapatos y alfombras. La CEE respondería golpeando las exportaciones estadounidenses de aviones y productos electrónicos a Europa. A continuación, Estados Unidos atacaría el vidrio y el acero europeos. Por último, se provocaría a los europeos para que impusieran restricciones a las actividades industriales americanas en Europa, lo que sugirió como el arma definitiva del arsenal económico. Esta guerra es previsible", declaró Poniatowski. Debemos hacer todo lo posible por evitarla. Pero, si estalla, francamente no será culpa de Europa".³

El 19 de noviembre de 1970, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley Mills por 215 votos a favor y 165 en contra. El presidente Nixon seguía sin decir nada, y su secretario de prensa declaró que mantenía

³ "Europe Maps Retaliation if U.S. Trade Bill Passes", *The New York Times*, 7 de noviembre de 1970. (El artículo del Sr. Poniatowski apareció en el semanario parisino *L'Economie*).

la mente abierta al respecto. Incluso los diplomáticos comerciales británicos, habitualmente dóciles, protestaron. Peter Tennant, Director General del Consejo Nacional Británico de Exportación, anunció: "Hemos sido demasiado educados durante demasiado tiempo".⁴ España habló de "recortar las compras de las empresas controladas por el Estado". Una gran parte de las exportaciones americanas a España es maquinaria pesada y la mayor parte de ella —centrales eléctricas, aviones y demás— la compran empresas estatales".⁵ El proyecto de ley habría amenazado unos 100 millones de dólares de las exportaciones españolas de calzado a Estados Unidos, a pesar de que "el acuerdo sobre bases militares firmado a principios de año contenía garantías de que Estados Unidos haría todo lo posible por mejorar la balanza comercial [española]". España amenazó con recortar sus compras de petróleo a las filiales estadounidenses en el extranjero a menos que el presidente Nixon concediera a España una exención especial de las cuotas previstas en el proyecto de ley.

333

El proyecto de ley Mills pasó a la Comisión de Finanzas del Senado, encabezada por el senador Russell Long, de Luisiana, quien prometió adjuntarlo al proyecto de ley de Seguridad Social entonces pendiente. Apoyado por el senador Talmadge de Georgia, el proyecto de ley de comercio sólo recibió un día de audiencias, y éstas se convocaron con sólo veinticuatro horas de antelación. Sin embargo, el proyecto de ley de comercio no se adjuntó a la medida de la Seguridad Social, sino que fue sustituido por la posterior legislación comercial y financiera estadounidense.

En términos más sencillos, la posición oficial de Estados Unidos era que sólo él estaba exento de los acuerdos multilaterales y era inmune a ellos. Como en la postura típica de los imperialistas, las amenazas veladas y abiertas al ukase americano deben ser contrarrestadas, e incluso la factura Mills era insuficiente como contrapartida, ya que en términos económicos se trataba de mucho más que de importaciones y exportaciones. Lo que estaba en el fondo de la cuestión era la persistencia de los déficits de la balanza de pagos americana que, según exigía Estados Unidos, debían ser financiados por otros países. Lo que estaba en juego era la cuestión misma del poder en el mundo.

⁴ "Briton Foresees a Rift on Trade: Says Retaliation Is Possible If U.S. Passes Trade Bill", *The New York Times*, 20 de noviembre de 1970.

⁵ "Vexed Europeans by U.S. Trade Bill. Warning by Spain," *The New York Times*, 21 de noviembre de 1970.

Si otros países pudieran estar perpetuamente vinculados por las decisiones de Estados Unidos, de cualquier carácter y con cualquier propósito, su autonomía sería insignificante y sus amenazas carecerían de sentido. Por lo tanto, lo que se necesitaba era un enfrentamiento entre Estados Unidos y la Europa y Asia no comunistas, un enfrentamiento que dejara clara la ubicación del poder de una vez por todas.

El mundo no tenía ninguna certeza de dónde residía realmente el poder. En términos de capacidades militares frente a Estados Unidos, Europa contaba poco y Japón nada. Por lo tanto, el poder definitivo correspondía a Estados Unidos. Sin embargo, lo que estaba en juego no era el poder definitivo, sino las fuerzas relativas, más sutiles y menos definibles, de las economías nacionales y regionales.

La creciente disparidad entre el poderío económico europeo y el estadounidense sólo había empezado a atraer la atención general recientemente. Europa había guardado silencio sobre el asunto por razones comprensibles. Estados Unidos se había cegado al suponer que la salud económica nacional y el tamaño del producto nacional bruto eran identidades, no medidas de dimensiones distintas y separadas. Incluso los déficits exteriores de Estados Unidos habían alarmado a pocos observadores. Sin embargo, esa ceguera estaba desapareciendo, junto con el punto ciego de la teoría económica que la había producido. Dentro de Estados Unidos, lentamente al principio pero con creciente aceleración, empezó a sentirse la inquietud más grave. Se manifestó en lo que se convertiría en una especulación privada concertada de ciudadanos y empresas estadounidenses contra el dólar. Los fondos huyeron del país, dirigidos por las aventuras especulativas de los tesoreros de las empresas estadounidenses contra el mantenimiento de la paridad de *facto del dólar*.

334

La crisis del dólar del verano de 1971 hace subir los tipos de cambio europeos

Esta especulación con la moneda y el oro reflejaba las crecientes dudas de que Estados Unidos pudiera seguir dictando decisiones económicas fundamentales al resto del mundo. Si no podía, sus deudas externas podrían abrumarlo. Estas deudas se eufemizaron en toda Europa y Asia con la expresión "excedente de dólares".

En marzo de 1971, la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económicos (OCDE) publicó un estudio en el que advertía de que el excedente de dólares seguiría afectando al sistema monetario europeo al menos durante todo el año. Para 1971 se preveía un déficit de pagos de 6.000 millones de dólares, sólo superado por el máximo histórico de 1970 de 11.000 millones. Esta proyección casi oficial e inexactamente optimista, emitida con el beneplácito de Estados Unidos, fue un complemento del anuncio simultáneo del Presidente Nixon de que podría ser necesaria una reducción de impuestos para estimular la economía si el desempleo seguía siendo superior al 6% en junio de ese año. Los europeos se opusieron rotundamente a este plan, reconociendo que una reducción de impuestos derramaría aún más dólares en sus mercados. Y así fue, el déficit de pagos de Estados Unidos ascendió a 6.000 millones de dólares sólo en el primer trimestre, seguidos de otros 6.000 millones en el segundo. En abril, la balanza comercial estadounidense entró en déficit por primer mes desde 1969, y se mantuvo en déficit a partir de entonces. La salida del dólar se aceleró hacia el oro en el extranjero y otras divisas, con el franco suizo y el marco alemán como refugios favoritos. Las reservas internacionales de Alemania ascendieron a 16.700 millones de dólares, lo que supone un aumento de 3.000 millones respecto a finales de 1970 y de 9.600 millones respecto a finales de 1969.

Los estrategas estadounidenses no hicieron nada para frenar esta huida del dólar. Los bancos centrales de los Países Bajos, Bélgica y Francia tomaron represalias canjeando 422 millones de dólares por oro estadounidense. De esta suma, 282 millones correspondieron a Francia, que pagó al FMI para liquidar el saldo de sus empréstitos contraídos durante la crisis de mayo de 1968. Aun así, la administración Nixon no endureció los controles sobre los movimientos de capital estadounidense.

El martes 4 de mayo, 1.200 millones de dólares entraron en Alemania para ser convertidos en marcos, seguidos de otros 1.000 millones en la primera hora de negociación del miércoles 5 de mayo. Con ello, las reservas alemanas superaron los 19.000 millones de dólares, momento en que el banco central cerró sus mercados de divisas a la espera de una decisión sobre cómo resolver su dilema. Se entablaron conversaciones con los demás países del Mercado Común y con Estados Unidos sobre la forma de manejar la situación sin provocar un colapso total del sistema financiero internacional.

Sin embargo, el viernes 7 de mayo, John Connally, recién nombrado Secretario del Tesoro de Estados Unidos, indicó que el país no cooperaría en absoluto con los europeos frenando el flujo de dólares hacia el extranjero.

Sugirió, en cambio, que los países extranjeros aumentaran sus compras de valores especiales del Tesoro estadounidense y compraran acciones ordinarias estadounidenses como medio de reciclar sus dólares hacia Estados Unidos.⁶ Pocos días después, *el New York Times* informaba de que "Washington admite que sus prioridades en materia de balanza de pagos son bastante bajas. Los europeos califican la política de "negligencia benigna" y en los pasillos de las reuniones internacionales que se han estado celebrando en París y Bruselas dicen que al presidente Nixon sólo le guía una cosa: ser reelegido en 1972". Un editorial del *Financial Times* de Londres decía que si la política sigue siendo de negligencia benigna, "corresponderá a las naciones de Europa tomar cartas en el asunto".⁷

Un grupo de destacados economistas estadounidenses, entre ellos Paul Samuelson, Milton Friedman y dos antiguos jefes del Consejo de Asesores Económicos, Walter Heller y Arthur Okun, pidieron que Alemania dejara flotar el marco y que otros países siguieran su ejemplo. Esto era exactamente lo contrario de la política recomendada por la Comisión Werner, y habría perjudicado los planes del Mercado Común de alinear más estrechamente las monedas de los Seis Internos. El Ministro de Economía de Alemania Occidental, Karl Schiller, propuso un plan según el cual "todos los bancos centrales del Mercado Común dejarían de adquirir dólares durante un periodo provisional". Pero mientras flotaran frente al dólar, las monedas de los Seis mantendrían una relación fija" entre sí.⁸ Se ofreció a proporcionar marcos alemanes para un fondo de reserva del Mercado Común que mareara las monedas más débiles de Francia e Italia durante el periodo de transición, y sugirió que "dicho fondo podría ser el comienzo de un 'Sistema de Reserva Federal' para Europa". Francia, sin embargo, no desea que Alemania domine la unión monetaria propuesta. Anunció que boicotearía los debates sobre la unión monetaria mientras el marco flotara. Italia también se opuso a la flotación de la moneda del Mercado Común, temiendo que una lira más cara obligara a Italia a pedir cada vez más préstamos a sus socios del Mercado Común, especialmente a Alemania.

⁶ "Connally Says U.S. Plans No Shift in Money Policy", *The New York Times*, 8 de mayo de 1971.

⁷ "Dentro del Mercado Común: Monetary Friction", *The New York Times*, 11 de mayo de 1971.

⁸ "Common Market Drafting a Plan in Money Crisis", *The New York Times*, 9 de mayo de 1971. Sobre el plan del Sr. Schiller, véase también "Bonn Revives Idea of 6-Nation Float," *The New York Times*, 16 de junio de 1971.

Por el momento, las propuestas para establecer una Unión Monetaria de la CEE, el equivalente a un banco central para la Europa del Mercado Común, tuvieron que quedar en suspenso. Esto supuso al menos una victoria temporal para Estados Unidos, pero no fue más que temporal. Además, uno de los objetivos de Estados Unidos desde 1945 había sido abrir los mercados europeos a las exportaciones agrícolas estadounidenses. La política agrícola del Mercado Común lo había prohibido. Pero para seguir teniendo éxito, esta política dependía de tipos de cambio fijos entre las monedas de los Seis Internos. La salida de fondos de Estados Unidos, especialmente hacia el marco alemán, hizo imposible el mantenimiento de las paridades entre el marco y el franco francés. Así pues, la política agrícola del Mercado Común, base indispensable para armonizar los intereses comerciales entre Francia y Alemania y, por ende, fundamento del propio Mercado Común, se vio en peligro, amenazada por el diluvio de fondos, en gran parte estadounidenses, que inundaron Alemania.

336

Se demostraba el poder económico en su realidad. La quiescencia de los funcionarios estadounidenses ante la huida del dólar se explicaba plenamente. Dicha huida era un instrumento necesario de la estrategia estadounidense, uno de cuyos principales objetivos había sido —y seguiría siendo— la ruptura de la política agrícola en el seno de la CEE.

Hasta ahora, la estrategia estadounidense contra Europa había tenido éxito sin la intervención directa del Gobierno de Estados Unidos. Por el momento, esa intervención abierta no era necesaria. Tan masiva había sido la huida del dólar que las monedas europeas empezaron a flotar incluso antes de que el Gobierno de Estados Unidos exigiera que sus paridades se ajustaran al alza. El domingo 9 de mayo de 1971, Alemania y los Países Bajos dejaron flotar sus monedas, Suiza revaluó su franco un 7% y Austria aumentó el valor de su chelín un 5%. Estas medidas fueron acompañadas de planes especiales de control de capitales para limitar los préstamos en eurodólares de las empresas estadounidenses y europeas. El 1 de junio, el Bundesbank aumentó los requisitos de reserva de los depósitos bancarios extranjeros al doble de los exigidos para los depósitos nacionales. El 2 de julio, las empresas alemanas se vieron obligadas a realizar depósitos en efectivo en el Bundesbank para compensar los préstamos en divisas que tomaban en el mercado del eurodólar. Así pues, no fue Estados Unidos quien impuso controles de capital para detener la huida del dólar, sino Alemania, para detener la huida hacia el marco.

Estas revaluaciones europeas fueron la quintaesencia de la estrategia estadounidense. Su efecto fue aumentar los precios de los productos alemanes, holandeses, suizos y austriacos en los mercados estadounidenses y mundiales, haciendo que las exportaciones estadounidenses fueran correspondientemente más competitivas. "Los economistas del Presidente han aclamado en privado la flotación del marco como una victoria de la política de Estados Unidos, que no les gusta llamar 'negligencia benigna' porque molesta a los extranjeros. Si finalmente el marco se asienta en un tipo de cambio más alto, esto ayudaría a la posición comercial de Estados Unidos al abaratar nuestras exportaciones y encarecer las importaciones."⁹ La fragmentación de las paridades se trató como un problema de Europa, no de Estados Unidos.

337

El 10 de mayo, un comunicado oficial del Tesoro estadounidense señalaba que los mercados de divisas "parecían ajustarse de forma ordenada" y reiteraba que "no se requiere ninguna acción inmediata por parte de Estados Unidos".¹⁰ Europa se vio obligada a elegir entre absorber más y más dólares estadounidenses o detener la compra de dólares y dejar que las divisas europeas se apreciaran aún más, otorgando una ventaja de precios aún mayor a las exportaciones estadounidenses. "Los funcionarios siguieron manteniendo un educado silencio sobre los acontecimientos que imponían difíciles opciones en Europa pero ningún problema real, al menos de momento, para Estados Unidos. Pero no había duda de que algunos funcionarios estaban positivamente satisfechos por el resultado del fin de semana."¹¹ El Premio Nobel Paul Samuelson tipificó la actitud de los economistas nacionalistas estadounidenses, al declarar a United Press International que "el desenlace de la reciente crisis fue 'algo muy bueno... no una derrota para el dólar'. Es un paso en la dirección correcta hacia el equilibrio", dijo el Sr. Samuelson. Es bueno para el dólar porque, a mi juicio, está sobrevalorado'... . Dijo que estaba "especialmente satisfecho" de que los Países Bajos se hubieran unido a Alemania Occidental para dejar flotar su moneda y añadió que deseaba que Francia hubiera hecho lo mismo. Expresó entre risas la esperanza de 'una pequeña crisis saludable en Japón' que

⁹ "Desafío monetario. Currency Crisis Highlights Problems of Rate Flexibility and Trade Policy", *The New York Times*, 9 de junio de 1971.

¹⁰ "No U.S. Currency Move Set Now", *The New York Times*, 11 de mayo de 1971.

¹¹ *Ibid.*

condujera a 'una flotación al alza del yen'".

Paul McCracken, presidente del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Nixon, se apresuró a rechazar "la queja de algunos funcionarios europeos de que las políticas de Estados Unidos eran responsables de los flujos de dólares que han sacudido el sistema monetario... esta opinión, planteada en el comité de política económica de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, parecía 'desequilibrada'. Si dos personas están en desacuerdo, no está claro automáticamente quién está en desacuerdo", dijo en una conferencia de prensa posterior.

... 'No busquemos villanos. Cada nación tiene que velar por su propia economía'.¹² El senador Javitz se asoció con el representante de Wisconsin, Reuss, para presentar "una resolución conjunta pidiendo al presidente Nixon que considerara la convocatoria de una conferencia monetaria internacional". En un discurso en el Senado, Javits propuso el fin formal de la convertibilidad de los dólares extranjeros en oro y una mayor flexibilidad de los tipos de cambio."¹³

Estados Unidos comenzó su intervención oficial en la lucha de poder sobre el valor de las divisas exigiendo, el 17 de mayo de 1971, que Japón revaluara el yen.¹⁴ "La presión para revaluar el yen ha ido en aumento. Pero mientras el yen siga fijado en 0,27777 centavos de dólar, los economistas de la Administración no pueden considerar que la reciente crisis haya sido realmente 'constructiva'. Al Tesoro de Estados Unidos le gusta poco esta política de revalorización vía crisis. Los funcionarios temen que agrave la hostilidad entre Estados Unidos y sus socios comerciales y revele la debilidad del dólar, exponiéndolo así a ataques".¹⁵ Los funcionarios estadounidenses llegaron incluso a amenazar a Japón con un arancel unilateral especial que restringiría determinadas categorías de exportaciones japonesas a Estados Unidos si Japón no revaluaba el yen. Se informó de que "un alto funcionario dio a conocer su creencia... de que el yen está probablemente 'infravalorado' hasta en un 20 por ciento..."... La imposición de un arancel especial a las mercancías de un solo país, mediante una determinación unilateral de Estados

¹² "European Foreign-Exchange Traders Await Trend — U.S. Denies Responsibility," *The New York Times*, 12 de mayo de 1971.

¹³ "Los europeos intensifican la presión sobre el dólar. Monetary Inquiry Urged", *The New York Times*, 13 de mayo de 1971.

¹⁴ "Connally is firm on dollar policy", *The New York Times*, 18 de mayo de 1971.

¹⁵ "Monetary Challenge", *The New York Times*, 9 de junio de 1971.

Unidos —a diferencia del Fondo Monetario Internacional— de que la moneda de ese país está infravalorada, podría tener graves repercusiones tanto para las reglas del comercio mundial como para las reglas monetarias."¹⁶

338

Al principio, Japón se negó a revaluar el yen a una paridad más alta. Sus funcionarios señalaron que el superávit comercial de su país con Estados Unidos no era simplemente un problema de precios relativos, sino de estructuras de producción diferentes que se subsanarían en parte con una reactivación de la economía japonesa.¹⁷ En lugar de la revaluación, empezó a dismantelar los controles de capital que habían estado en vigor desde la Segunda Guerra Mundial, y emprendió un programa de ocho puntos, que incluía "la liberalización de las importaciones, aranceles preferenciales a las naciones en desarrollo, recortes arancelarios, liberalización del capital, eliminación de barreras no arancelarias, promoción de la cooperación económica, normalización de las exportaciones y manipulación flexible de las políticas fiscal y monetaria". A partir del 1 de julio de 1971, se permitió a los ciudadanos japoneses comprar valores extranjeros, y en agosto estaban previstas nuevas medidas de liberalización del capital. Además, Japón capituló ante los intereses estadounidenses restringiendo unilateralmente las exportaciones textiles a Estados Unidos durante un periodo de tres años a partir del 1 de julio. Otros países asiáticos siguieron su ejemplo reduciendo sus propias ventas textiles, empezando por Taiwán y Corea del Sur, que anunciaron la imposición de cuotas de exportación "voluntarias" a sus productores.

El resultado fue que aunque la Ronda Kennedy parecía estar recortando las tasas arancelarias, "se ha inventado un nuevo dispositivo proteccionista... que sorteja todas las prohibiciones internacionales y las inhibiciones domésticas y que es compatible con una postura oficial de oposición inalterable a las cuotas", por *ejemplo*, la llamada cuota "voluntaria", ostensiblemente impuesta por la propia nación exportadora a sus productores domésticos. "Así se tranquilizan las conciencias liberales mientras se extiende una forma de restricción especialmente dañina. Que las restricciones del exportador se impongan bajo la amenaza de que, de lo contrario, éste recurrirá a la

¹⁶ "Se sopesa un arancel especial sobre Japón. U.S. Considers a New Duty on All Goods Unless Yen is Revalued Upward," *The New York Times*, 24 de mayo de 1971.

¹⁷ "Japanese Ponder Trade Imbalance", *The New York Times*, 19 de junio de 1971. Véase también "Japan Firm on Yen", *ibíd.*, 28 de mayo de 1971, y "Japan Vows Not to Revalue Yen", *ibíd.*, 18 de mayo de 1971.

compulsión y que el carácter "voluntario" sea un mito no parece importar."¹⁸

Sin duda, la nueva barrera comercial infringía el Artículo XI del GATT, que establecía que "Ninguna parte contratante establecerá ni mantendrá prohibiciones ni restricciones, con excepción de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, ya se hagan efectivas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación *u otras medidas*, a la importación de cualquier producto del territorio de cualquier otra parte contratante, ni a la exportación o a la venta para la exportación de cualquier producto destinado al territorio de cualquier parte contratante" (la cursiva es nuestra). Es muy posible que los formuladores de los acuerdos del GATT tuvieran en mente las "cuotas voluntarias", en la medida en que fueron utilizadas por primera vez por los japoneses a finales de la década de 1930 antes de ser redescubiertas y reimpuestas por Estados Unidos a mediados de la década de 1950. Ya en 1963 cubrían alrededor del 27% de las exportaciones japonesas a Estados Unidos.¹⁹ Una característica añadida era el hecho de que los gobiernos extranjeros no podían alegar motivos de represalia arancelaria contra los contingentes voluntarios, en la medida en que la reducción de las exportaciones a Estados Unidos era, después de todo, "voluntaria".

339

Estas convulsiones pusieron de relieve el vínculo existente entre el poder financiero y el militar. Salió a la luz que "Estados Unidos amenazó implícitamente con retirar sus tropas de Alemania Occidental hace tres años si el banco central alemán no renunciaba a sus derechos de convertir los excedentes de dólares en oro americano. El vínculo entre las tropas y el oro siempre se ha dado por supuesto en los círculos monetarios internacionales. Una entrevista publicada en *Der Spiegel*, la revista de Alemania Occidental, ha proporcionado ahora algunos detalles y las circunstancias concretas. La entrevista, con el Dr. Karl Blessing, presidente del Bundesbank — fallecido el 25 de abril — adquiere especial significación por la crisis de los excedentes de dólares en Europa — la mayor parte de ellos en Alemania Occidental — y los nuevos movimientos en el Senado para retirar las fuerzas americanas de ese país."²⁰

A raíz de la crisis monetaria, el senador Mike Mansfield propuso, el 11 de

¹⁸ Ilse Mintz, *U.S. Import Quotas: Costs and Consequences* (Washington, D.C.: 1973), pp. 1ff.

¹⁹ John Lynch, *Toward an Orderly Market: An Intensive Study of Japan's Voluntary Quota in Cotton Textile Exports* (Tokio: 1968), pp. 77-94, citado en Mintz, *Import Quotas*, p. 20. Véase también *ibíd.*, pp. 51 y ss.

²⁰ "U.S. Threat Reported", *The New York Times*, 12 de mayo de 1971.

mayo de 1971, que Estados Unidos redujera sus compromisos de tropas europeas a más de la mitad, de 310.000 a 150.000 hombres, con el fin de conservar la salida de dólares.²¹ Esta sugerencia se oponía directamente a la estrategia militar esbozada por el Presidente Nixon en su Mensaje sobre el Estado del Mundo pronunciado el mes de febrero anterior. El 13 de mayo, la administración Nixon descartó cualquier compromiso en su lucha por derrotar la medida de Mansfield. El senador Scott, de Pensilvania, declaró a los periodistas que la administración "no aceptaría ninguna alternativa que tuviera como efecto que el Congreso determinara la política exterior de Estados Unidos respecto a la OTAN".²²

La Administración Nixon se mantuvo firme en su decisión, pues los asuntos marchaban exactamente como deseaba. La aparente debilidad del dólar, con la correspondiente firmeza de otras monedas, era uno de sus objetivos. La enmienda Mansfield, diseñada para frenar la salida de dólares, contradecía la política oficial de acelerar la salida y obligar a los bancos centrales de otros países a asumir la deuda a corto plazo de Estados Unidos, incluyendo esta deuda entre sus activos bancarios de reserva. Si esto no ocurría, no se podía obligar al mundo a adoptar el dólar estadounidense como su moneda bancaria central sin tener en cuenta la insuficiencia de una cobertura de oro. Si aceptaran el dólar en este papel de moneda de reserva monetaria del mundo, los 61.000 millones de dólares de deuda exterior de Estados Unidos dejarían de existir a todos los efectos prácticos, al menos como deuda que se esperaba pagar.

340

La Administración Nixon estaba jugando uno de los juegos más ambiciosos de la historia económica de la humanidad, pero escapaba a la comprensión de los senadores liberales de Estados Unidos y no aparecía en los manuales de economía del mundo. El simple artificio de no obstaculizar la salida de activos en dólares tuvo el efecto de acabar con la deuda externa de Estados Unidos, aunque pareciera que la aumentaba. Al mismo tiempo, la simple utilización de la imprenta —es decir, la creación de nuevos créditos— amplió las oportunidades de penetrar en los mercados extranjeros mediante la adquisición de empresas extranjeras.

²¹ "Mansfield pide un recorte del 50% de las fuerzas estadounidenses en Europa", *The New York Times*, 15 de mayo de 1971.

²² "Nixon Firm in Fight to Bar U.S. Troop Cut in Europe", *The New York Times*, 14 de mayo de 1971.

El 15 de agosto y sus consecuencias

La política se formalizó el 15 de agosto de 1971. El ajuste al alza de los tipos de cambio no había llegado lo suficientemente lejos como para satisfacer a la administración. Los países extranjeros se habían sometido a la égida estadounidense, pero su sometimiento debía ser más absoluto. Por ello, el presidente Nixon suspendió toda venta de oro estadounidense a bancos centrales extranjeros. En lo sucesivo, los 61.000 millones de dólares de deuda líquida contraída con extranjeros se pagarían únicamente en forma de otros títulos de deuda en papel. No sólo se suspendieron los pagos en oro, sino que, de hecho, se repudió la deuda exterior de Estados Unidos.

Esta maniobra tenía un tortuoso aspecto jurídico. Los artículos del FMI que definían la convertibilidad de las monedas no exigían su convertibilidad en oro, sino en oro o dólares estadounidenses a su paridad de oro de 1944, es *decir*, 35 dólares la onza. Los artículos del FMI no exigían que Estados Unidos tuviera que seguir comprando y vendiendo oro a 35 dólares la onza para siempre. Obviamente, así se entendió cuando se fundó el FMI, pero no se había especificado. Por lo tanto, la convertibilidad de otras monedas podía interpretarse como convertible en dólares de papel, y así fue como la Administración Nixon interpretó la norma. La inclusión de la deuda estadounidense a corto plazo entre las reservas monetarias de los bancos centrales extranjeros satisfacía así todos los requisitos legales internacionales relativos a las reservas de oro y a la liquidación de los desequilibrios de pagos internacionales.

Una sutileza de esta situación era que los especuladores podían obtener beneficios comprando divisas extranjeras a cambio de dólares en la firme creencia de que el Gobierno de Estados Unidos forzaría al alza el valor de las divisas extranjeras. Esta ganancia estaba garantizada porque el gobierno de Estados Unidos necesitaba un flujo masivo de dólares hacia otras divisas para promover sus políticas de inversión extranjera y exportación forzando al alza los tipos de cambio de otras divisas con respecto al dólar. Para el Gobierno de EE.UU. se trataba de un ejercicio sin costes, ya que el único esfuerzo que implicaba era el de crear dólares más rápidamente. De hecho, la especulación contra el dólar se había convertido en la política internacional oficial de Estados Unidos. Una vez suspendidos los pagos en oro, ya no suponía un riesgo económico.

La primera fase del diseño monetario imperial estadounidense quedaba así completada. Las monedas extranjeras habían sido forzadas a subir frente al dólar, apoyando eficazmente las exportaciones estadounidenses y minimizando las importaciones estadounidenses hasta el punto de que los precios relativos internos y de importación se vieron afectados. Se impusieron limitaciones a las políticas de exportación de ciertas naciones y se debilitaron sus controles oficiales sobre los movimientos de capital. Y lo que es más importante, la deuda externa de Estados Unidos fue efectivamente repudiada.

Sin embargo, ni siquiera esto se consideró suficiente. Las revaluaciones de las monedas extranjeras no habían llegado tan lejos como deseaba la administración. Es decir, la capacidad competitiva de los países extranjeros en los mercados estadounidenses y mundiales, sobre la base de los precios de los productos, seguía siendo demasiado alta para la comodidad de los estadounidenses. Para forzar aún más la subida de estas divisas, el Presidente Nixon impuso un recargo del 10% a las importaciones a Estados Unidos que no estuvieran ya limitadas por cuotas comerciales. Este recargo unilateral, anunció el gobierno, seguiría en vigor hasta que los países extranjeros, de forma selectiva, revaluaran sus monedas en la medida deseada por Estados Unidos. Otras limitaciones a su capacidad de exportar a Estados Unidos se detallaron como parte del precio que tendrían que pagar por la eliminación del recargo. Se concedieron a los exportadores estadounidenses primas a la exportación en forma de desgravaciones fiscales, al tiempo que se imponían controles salariales y de precios a la economía nacional.

Ante esta agresiva política económica, los países del mundo capitularon, siendo Francia la única excepción significativa. El recargo a la importación del 10% anuló todos los recortes arancelarios negociados recíprocamente por Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. "La combinación del recargo a la importación y el crédito fiscal a la inversión crea una barrera de precios del 22% para otros países que deseen vender bienes de capital a empresas estadounidenses. Además, los precios de los bienes de capital fabricados en el extranjero se han visto incrementados en algunos casos por la revaluación al alza de las monedas nacionales."²³ Los portavoces de la Administración hablaron de revaluaciones extranjeras de entre el 15% y el 20%, un conjunto de saltos cuánticos que habrían elevado la protección total del nuevo programa a la horquilla del 37% al 42%.

²³ "Análisis económico: Big Stakes at Issue as Group of 10 Meets", *The New York Times*, 15 de septiembre de 1971.

El GATT declaró que Estados Unidos había violado sus normas y anunció que los demás países miembros tenían derecho a tomar represalias. Pero esto no salvó a Japón, tras dos semanas de resistencia, de tener finalmente que dejar flotar el yen el 27 de agosto, después de que el Banco de Japón se viera obligado a absorber 4.000 millones de dólares en entradas a las paridades dólar-yen existentes. El yen se disparó inmediatamente un 5%.

La revaluación del yen fue considerada urgente por los estrategas estadounidenses basándose en que "los países europeos estarán más dispuestos a aceptar cierta desventaja competitiva mediante tipos más altos para sus propias monedas ahora que saben que Japón aceptará una desventaja similar".²⁴ Una semana más tarde, el 6 de septiembre, el Mercado Común se vio de hecho obligado a seguir su ejemplo y dejar flotar sus monedas, aunque siguió interviniendo en un intento de limitar su apreciación frente al dólar.

En una reunión del Grupo de los Diez celebrada el 15 de septiembre, el Secretario del Tesoro Connally "dijo sin rodeos ante las cámaras de televisión al salir de la reunión vespertina... Teníamos un problema y lo estamos compartiendo con el mundo igual que compartimos nuestra prosperidad.... Para eso están los amigos".²⁵ Exigió que el resto del mundo garantizara una mejora anual de 13.000 millones de dólares en la balanza de pagos estadounidense.

En ese momento, el dólar había caído un 2,9% frente a la libra esterlina, un 6,4% frente al yen, un 6% frente al dólar canadiense y un 5,7% frente al florín holandés. Esto no era suficiente, insistieron los representantes monetarios estadounidenses. Si Estados Unidos relajara sus controles sobre las importaciones, los países extranjeros tendrían que aumentar el valor de sus monedas entre un 10% y un 20%. Para ayudar a fomentar esos cambios, los funcionarios estadounidenses filtraron un estudio del FMI en el que se estimaba que, por término medio, las divisas extranjeras deberían apreciarse en torno a un 10% en relación con el dólar, con una subida del 15% para el yen y del 12% para el marco alemán, del 11% para el dólar canadiense y del 7% para la libra esterlina.²⁶ "El estudio del FMI se basaba en el supuesto de

²⁴ "Europe Welcomes Move; Dollar Trading Is Mixed", *The New York Times*, 28 de agosto, 1971.

²⁵ "Se busca una ganancia de 13.000 millones para estimular los pagos a EE.UU.: Connally Issues Challenge on Improving Balance as Group of Ten Meets. Europeans Skeptical", *The New York Times*, 16 de septiembre de 1971.

²⁶ "Report on IMF Plan Lifts Currencies", *The New York Times*, 24 de septiembre de 1971.

que las variaciones de los tipos de cambio tendrían que ser lo suficientemente grandes como para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos de Estados Unidos con pleno empleo".²⁷ En otras palabras, los países extranjeros debían aceptar el aumento del desempleo en su propio país, resultante de la pérdida de sus mercados de exportación en favor de los productores estadounidenses, para que pudiera fomentarse el pleno empleo en Estados Unidos. El doble rasero de la diplomacia internacional de Estados Unidos quedaba así al descubierto.

Lo que más angustiaba a los diplomáticos europeos era la insistencia estadounidense en que el Mercado Común debilitara su programa agrícola abriendo sus mercados a los productores estadounidenses a expensas de los agricultores europeos. "Nos interesa el paquete completo", afirmó el Sr. Connally, insistiendo en que "los cambios monetarios, la liberalización del comercio y el reparto de las obligaciones estadounidenses en materia de ayuda internacional y defensa deberían discutirse en relación con el levantamiento del recargo".²⁸ La antipatía norteamericana hacia la política agrícola de la CEE se había hecho tanto más acuciante cuanto que ahora parecía seguro que Inglaterra se incorporaría al Mercado Común el 1 de enero de 1973. Esto significaría una pérdida de 500 millones de dólares en exportaciones de grano estadounidense si Inglaterra tuviera que trasladar las compras de grano de Estados Unidos a Europa, tal como exigen las normas de la CEE. Los funcionarios estadounidenses también reiteraron su antigua antipatía hacia la ampliación del estatus de Miembro Asociado a los países no pertenecientes al Mercado Común.

343

En vísperas de la reunión del Grupo de los Diez, la Comisión de Comercio de Estados Unidos publicó sus recomendaciones en un informe titulado "Estrategia para los años setenta", redactado en gran parte por Peter G. Peterson. El informe destacaba "los efectos adversos sobre las exportaciones estadounidenses de la política agrícola común y los acuerdos comerciales preferenciales de la Comunidad Europea. Deberíamos buscar un compromiso para la eliminación de las preferencias ilegales, garantías de que en las negociaciones de ampliación no se producirán más perjuicios para nuestros

²⁷ "Devaluación del dólar: Most Pressing Issue at IMF Talks is Not Whether but How Large it Will Be", *The New York Times*, 29 de septiembre de 1971.

²⁸ "Group of 10 Fails to Find Accord on Dollar Crisis", *The New York Times*, 17 de septiembre de 1971.

intereses comerciales agrícolas y un compromiso sobre la liberalización de la política agrícola común como parte de las negociaciones sobre cuestiones a más largo plazo."²⁹

Simultáneamente, el Mercado Común hizo público en Bruselas un documento de posición en el que pedía un frente unido contra Estados Unidos en las reuniones del Grupo de los Diez que comenzarían al día siguiente. "Consciente de que si las actuales dificultades monetarias se prolongaran demasiado, plantearían peligros indudables para el buen funcionamiento de la Comunidad, en particular de la política agrícola común, el Consejo pidió a la Comisión que elaborara un informe especial sobre las consecuencias de la situación actual para el funcionamiento del mercado común agrícola y confirmó el mandato dado el 19 de agosto al Comité Monetario y al Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales para que buscaran cuanto antes métodos que permitieran estabilizar las relaciones de cambio de la Comunidad."³⁰

Francia, como de costumbre, tomó la iniciativa de oponerse a las exigencias estadounidenses. El 18 de agosto había anunciado que no revaloraría ni dejaría flotar el franco francés con respecto al dólar. El Presidente Georges Pompidou, en su conferencia de prensa del 23 de septiembre, señaló que "llegar a una solución inmediata entrañaría el riesgo, estoy convencido, de llevar a los socios de Estados Unidos a concesiones exorbitantes y haría finalmente imposible una solución equilibrada".³¹ El recargo del 10% a la importación, dijo, era "sólo un elemento del conjunto... un gran garrote que podría transformarse en zanahoria si uno está dispuesto a hacer el papel de burro, lo que no es nuestra intención". Exigió una devaluación total del dólar en términos de oro.

344

No fue de extrañar que la reunión del Grupo de los Diez se clausurara sin ningún acuerdo y que los funcionarios estadounidenses pasaran a ejercer presión sobre Extremo Oriente. Primero pidieron a Japón que emulara a Alemania Occidental aceptando comprar armas estadounidenses para compensar los aproximadamente 650 millones de dólares anuales de gastos militares de Estados Unidos en Japón. "Los funcionarios japoneses, y algunos

²⁹ "Resumen de las recomendaciones de la Comisión de Comercio", *The New York Times*, 19 de septiembre de 1971.

³⁰ "El Mercado Común acuerda resistir a EE.UU. con el dólar. 6 Finance Ministers Ask America to Devalue," *The New York Times*, 14 de septiembre de 1971.

³¹ "France Rejects Concession to U.S.", *The New York Times*, 24 de septiembre de 1971.

funcionarios estadounidenses, argumentan que Japón no está obteniendo nada gratis. Señalan que el ejército estadounidense utiliza gratuitamente miles de acres de propiedad japonesa. Se calcula que esto ahorra a Estados Unidos 450 millones de dólares al año. Estos oficiales también argumentan que gran parte del dinero estadounidense se gasta más en la defensa estratégica de Estados Unidos que en la defensa de Japón. Y señalan que una gran parte de los 650 millones de dólares —algunos dicen que la mitad— no se gasta en defensa, sino en productos japoneses para abastecer los intercambios postales militares estadounidenses."³² Además, Japón ya gastaba entre 100 y 120 millones de dólares anuales en Estados Unidos para comprar armamento.

La política estadounidense fue igual de dura con Corea del Sur y otros grandes exportadores textiles asiáticos. A mediados de septiembre, Estados Unidos dio a Corea del Sur de plazo hasta el 15 de octubre para imponer cuotas obligatorias que redujeran el crecimiento de sus exportaciones de productos de lana y fibras sintéticas al 11% en 1972, al 10% en 1973 y al 9% en 1974. "Los surcoreanos habían insistido en un aumento anual del 23%, sosteniendo que cualquier cosa por debajo de ese nivel obstaculizaría seriamente su tercer Plan económico quinquenal, que debía comenzar el año próximo".³³ Sin embargo, el 1 de octubre Corea del Sur cedió a las exigencias de Estados Unidos, con efecto retroactivo a julio de 1971.³⁴

También el 15 de octubre, los negociadores comerciales estadounidenses amenazaron a Japón con restricciones textiles aún más restrictivas si no imponía controles propios.³⁵ La Fundación Textil de Japón acusó al Gobierno de Sato de sufrir un acuerdo humillante con Estados Unidos, que amenazaba con el desempleo a los dos millones de trabajadores textiles japoneses.³⁶

Pero Japón capituló, aceptando limitar el crecimiento de las ventas textiles a Estados Unidos a sólo un 5% anual, a cambio de que Estados Unidos levantara su recargo a la importación de lana y productos sintéticos.³⁷ Taiwán

³² "Japan Urged to Buy Arms, Help Pay for U.S. Troops", *The New York Times*, 10 de septiembre de 1971.

³³ "U.S. Gives Seoul a Textile Ultimatum", *The New York Times*, 23 de septiembre de 1971.

³⁴ "Corea del Sur planea un pacto con Estados Unidos", *The New York Times*, 1 de octubre de 1971.

³⁵ "U.S. Gives Japan Plan on Textiles. Tokyo Told to Accept Curbs or Face Quotas on October 15", *The New York Times*, 1 de octubre de 1971.

³⁶ "Textile Makers Defy Tokyo Government", *The New York Times*, 9 de octubre de 1971.

³⁷ "Japan Agrees to Restrict Flow of Textiles into U.S.; Surcharge on Them Ends", *The New*

y Hong Kong firmaron acuerdos similares. "Los líderes industriales predijeron que el acuerdo supondría la pérdida de unos 300.000 puestos de trabajo en Japón. Los cuatro partidos de la oposición emitieron declaraciones... atacando al Gobierno por rubricar el acuerdo". Como pago parcial, Japón recuperó el control de Okinawa, cuya devolución a Japón el Senado de EE.UU. había aplazado a la espera de un resultado satisfactorio de las negociaciones textiles. De este modo, el comercio mundial se estaba militarizando más que en ningún otro momento desde la década de 1930.

345

Colapso de Europa en otoño de 1971

A finales de octubre de 1971, Europa parecía encaminarse hacia una recesión, en parte debido a la política arancelaria de Estados Unidos. Las cotizaciones bursátiles en la bolsa francesa habían caído un 15% desde el 15 de agosto. El desempleo británico se situaba en el nivel más alto de la posguerra, 900.000 personas, y pronto superaría el millón, mientras que los precios al por menor habían subido más de un 10% con respecto al año anterior. La producción industrial estaba estancada o en declive en toda Europa, principalmente como resultado de las incertidumbres infligidas por Estados Unidos. La Administración Nixon no ayudó a mejorar las cosas al anunciar que mantendría el recargo a la importación como palanca de negociación hasta que se hubiera logrado una mejora sustancial de la balanza comercial estadounidense. Dinamarca tomó represalias el 19 de octubre imponiendo un recargo a la importación del 10%, y la amenaza de una guerra arancelaria mundial empezó a parecer real.

No ayudó a mejorar las cosas que Estados Unidos "negociara exenciones especiales del recargo para Canadá y México", junto con las propuestas de Connally de "un levantamiento selectivo del recargo para Alemania Occidental porque ha permitido que su marco 'flote al alza hasta una nueva paridad realista con el dólar'".³⁸ Esto formaba parte de la incipiente estrategia estadounidense de llegar a un acuerdo por separado con Alemania Occidental y utilizarlo como arma contra otros países del Mercado Común. La respuesta

York Times, 16 de octubre de 1971.

³⁸ "Dinamarca planea un recargo como medida proteccionista. European Trading Partners Critical — Common Market Retaliation Against U.S. is Said to be a French Goal", *The New York Times*, 20 de octubre de 1971.

de Francia fue insistir en que no se permitiría que el franco se apreciara frente al dólar, de modo que la devaluación del dólar le daría una ventaja competitiva frente a Alemania, cuyo marco se había disparado ya cerca de un 9% frente al dólar.

Los déficits de la balanza de pagos han sido tradicionalmente el escenario de un mayor proteccionismo, y la experiencia de Estados Unidos no ha sido una excepción. El 4 de noviembre, el Comité de Finanzas del Senado votó a favor de autorizar al Presidente, en caso de que la posición internacional de Estados Unidos se viera amenazada, a aumentar el recargo arancelario al 15%, y a ampliarlo para cubrir todos los artículos sujetos a cuotas y no arancelarios que habían quedado exentos del recargo del 15 de agosto. El Presidente también podía imponer contingentes de importación.³⁹

En ese momento, el dólar sólo había bajado un 4% como media ponderada. En las reuniones del GATT celebradas a finales de noviembre, los negociadores estadounidenses aprovecharon este hecho para presionar en favor de favores comerciales especiales, aparte de una mayor devaluación. Fueron rechazadas por los países del Mercado Común, a los que se unieron Gran Bretaña e Irlanda. Los Estados Unidos también presionaron una vez más para conseguir un mayor acceso a los mercados europeos de alimentos, y la Comisión Ejecutiva del Mercado Común señaló una vez más que el recargo a la importación del 10% tenía el efecto de duplicar los tipos arancelarios efectivos de los Estados Unidos, hasta el 19,3%, lo que afectaba a exportaciones del Mercado Común por valor de unos 5.800 millones de dólares.

346

Los delegados estadounidenses en una reunión del Grupo de los Diez celebrada en Roma el 29 de noviembre anunciaron que Estados Unidos rescindiría el recargo a la importación y sus créditos fiscales Buy-American aliados si los países extranjeros apreciaban sus monedas una media del 11%. El negociador monetario estadounidense, Paul Volcker, del Departamento del Tesoro, llevó a la reunión a especialistas en agricultura y comercio para presionar a favor de lo que denominó un enfoque de gran paquete, pero se encontró con una sólida resistencia europea. Finalmente, el Presidente Nixon y los estrategas económicos estadounidenses se reunieron con una misión francesa encabezada por el Presidente Pompidou en las Azores los días 13 y 14 de diciembre, y llegaron a un acuerdo monetario que se anunció en

³⁹ "Import Authority for Nixon Backed", *The New York Times*, 5 de noviembre de 1971.

Washington a finales de semana en una reunión del Grupo de los Diez. En primer lugar, a partir del lunes 20 de diciembre, las divisas se apreciaron en la cifra del 11% exigida por el Tesoro estadounidense. El yen japonés aumentó un 14,4 por ciento, el marco alemán

11,9%, el franco belga y el florín holandés un 10,4% cada uno, la libra esterlina y el franco francés un 7,9% cada uno, y la lira italiana un 7%. El dólar canadiense siguió flotando y subió un 8%. Además, se modificaron las normas del FMI para permitir bancos de paridad más amplios, del 2 ¼% a cada lado de la paridad. Esto significaba que el dólar estadounidense podía bajar un 2,25% adicional y otras monedas podían apreciarse una cantidad similar, de modo que podía producirse un cambio adicional del 4,5% en los tipos de cambio sin consultar con el FMI.

Los representantes estadounidenses también acordaron pedir al Congreso que autorice un aumento del precio oficial del oro a 38 dólares la onza. Conseguir la aprobación del Congreso para este acuerdo, observó el *Wall Street Journal*, podría resultar difícil en la medida en que "algún congresista está obligado a presentar una enmienda tonta, como por ejemplo 'exigir que todo el mundo pague primero todas sus deudas de la Primera Guerra Mundial'. De vez en cuando, el Congreso se interesa por las deudas de la Primera Guerra Mundial. Al menos el suficiente interés como para que el Tesoro siga sumando la cantidad... Gracias a la acumulación de intereses impagados, a mediados de 1970 las deudas ascendían a la tentadora cifra de 17.155.745.768,68 dólares".⁴⁰

Los senadores Javits y Hatfield propusieron legalizar la propiedad del oro para los ciudadanos estadounidenses. A cambio de este acuerdo del Congreso, el Presidente Nixon anuló su recargo a la importación y amplió su crédito fiscal a la inversión para cubrir los bienes de capital de fabricación extranjera. El Mercado Común respondió aumentando sus aranceles agrícolas y los niveles de apoyo a los precios para impedir que Estados Unidos obtuviera ventajas especiales en las exportaciones agrícolas gracias a su devaluación.

Sin embargo, la capitulación de Europa y Asia había sido total. En lo sucesivo, el mundo comerciaría en los términos dictados por Estados Unidos, cuyo masivo comercio exterior se había convertido en el principal motor de la economía mundial.

⁴⁰ "Devaluación del dólar: It Could Be Tricky", *The Wall Street Journal*, 15 de diciembre de 1971.

La deuda se había convertido en un garrote con el que se golpeaba al mundo para someterlo. Sin embargo, al hacerlo, Estados Unidos estaba empujando al mundo por un camino que amenazaba con conducir a una Tercera Fuerza, un Mercado Común ampliado que abarcara prácticamente toda Europa, con una capacidad industrial colectiva superior a la de Estados Unidos, con mayores reservas de oro y con unos 43.000 millones de dólares de poder adquisitivo acumulado de bienes de capital y productos industriales estadounidenses que, si Europa así lo decidía, podría emplear para acelerar su propio crecimiento industrial a expensas de Estados Unidos. Es cierto que se pagaría a Estados Unidos por esas exportaciones, pero ese pago podría constituir únicamente una reducción de los pasivos estadounidenses frente al extranjero. Si los bancos centrales europeos cobraran sus tenencias de bonos del Tesoro para cubrir sus déficits comerciales con Estados Unidos, estos títulos se lanzarían a los propios mercados financieros estadounidenses, amenazando con forzar al alza los tipos de interés si la Reserva Federal no se limitaba a monetizar las ventas de bonos o a aumentar los impuestos internos. Así pues, se planteó en principio la posibilidad de que fuera la economía estadounidense la que acabara sufriendo las consecuencias.

El ritmo al que esta transformación de pasivos de papel estadounidense en

La posibilidad de que se produjeran exportaciones industriales estaba aún por demostrar. Que se produjera parecía probable cuando los países se propusieron durante la década de 1970 crear un Nuevo Orden Económico Internacional. La economía mundial se estaba fracturando, amenazando a Estados Unidos con la perspectiva de que, por primera vez en su historia, tuviera que pagar en el extranjero el equivalente a un tributo económico por las actividades militares que habían sido responsables de los déficits de su balanza de pagos en los años cincuenta y sesenta.

En este escenario alternativo, el éxito estadounidense al obligar a otras naciones a pagar los costes de sus guerras en el extranjero resultaría vacío. Estados Unidos se enfrentaría a un futuro en el que tendría que ceder los productos reales de su industria a cambio del papel que ha impreso con tanta asiduidad y que ha impuesto a otros países como activos bancarios centrales.

Fue para desalentar esta perspectiva que Estados Unidos llevó su imperialismo monetario a su nueva y actual etapa durante 1972 y 1973.

14. LA OFENSIVA MONETARIA DE LA PRIMAVERA DE 1973

Los acuerdos monetarios alcanzados en la Smithsonian Institution en diciembre de 1971 impulsaron a los funcionarios estadounidenses a convertir lo que llamaron "negligencia benigna" del déficit de pagos en una política voluntaria. La idea era obligar a otros gobiernos a financiar el déficit prestando sus excedentes al gobierno estadounidense — y, de paso, financiar el déficit presupuestario nacional — o dejar que el dólar se depreciara y favorecer así a los exportadores estadounidenses en detrimento de los europeos.

Los estrategias estadounidenses reconocieron que el exceso de dólares que arrojaba el déficit de pagos de Estados Unidos se estaba convirtiendo en marcos y yenes para forzar al alza el precio de una moneda tras otra. Esta inestabilidad financiera amenazaba con hacer inviables los acuerdos comerciales, ya que la única forma de defenderse de las ventajas de la devaluación estadounidense habría sido que los gobiernos extranjeros compartimentaran sus sistemas monetarios y comerciales, concertando acuerdos de trueque para protegerse de las cambiantes relaciones monetarias, e incluso promulgando aranceles flotantes y subvenciones a la exportación. Los estrategias estadounidenses dudaban de que Europa y Asia tomaran estas medidas, y se demostró que tenían razón. Las economías extranjeras acabaron apoyando al dólar en lugar de arriesgarse a la anarquía monetaria que amenazaban las medidas estadounidenses.

El objetivo de la política estadounidense era seguir registrando déficits durante el mayor tiempo posible. Después de todo, ¿quién podría decir cuánto tiempo podría continuar la capacidad de EE.UU. para comprar a crédito bienes extranjeros e incluso empresas, hasta que otros países trazaran realmente la línea y dejaran de absorber el excedente de dólares? Los

estadounidenses se dieron cuenta de que sólo una crisis monetaria mundial podría poner fin a esta situación. Estaba claro que el mayor papel desempeñado por el comercio exterior y la inversión en la vida económica de los países extranjeros significaba que tal crisis les perjudicaría más que a Estados Unidos. La amenaza de desencadenar un colapso monetario mundial se convirtió, por tanto, en el garrote con el que Estados Unidos amenazó al mundo a medida que se intensificaba el exceso de dólares durante 1972 y 1973.

La impotencia de los gobiernos extranjeros para tomar represalias significativas, a falta de romper totalmente con Estados Unidos y su patrón dólar, se percibió ya en abril de 1967. Dos economistas bancarios, Rudolph Peterson del Bank of America (posteriormente jefe de la Comisión Peterson sobre ayuda exterior) y John Deaver del Chase Manhattan Bank (un protegido del monetarista de Chicago Milton Friedman) sugirieron de forma independiente que si Europa amenazaba con cambiar sus dólares no deseados por oro estadounidense, Estados Unidos debería simplemente suspender sus ventas de oro, separar el dólar del oro y dejar que se hundiera frente a las monedas de los gobiernos que se deshicieran de sus dólares. Escribió:

349

Si el Tesoro comenzara a comprar y vender sólo a su discreción, los bancos centrales extranjeros se enfrentarían a un serio dilema. Con sus dólares ya no libremente convertibles en oro, tendrían que decidir qué hacer con los dólares que poseen, y cómo tratar los dólares que les serían presentados por sus propios bancos comerciales para su conversión en monedas locales. Pero ésta sería una elección de lo más desagradable. Por un lado, si permitieran que el dólar se depreciara, los precios de los bienes estadounidenses bajarían en relación con los bienes de producción nacional. Por otra parte, las exportaciones estadounidenses serían más competitivas en terceros mercados. La mayoría de los exportadores y empresarios extranjeros se opondrían enérgicamente a esta solución.

Por otra parte, si los bancos centrales extranjeros siguieran apoyando el dólar a su tipo actual, esto les situaría más inequívocamente que nunca en un patrón dólar... Si se dejara inequívocamente claro que, en caso de crisis, Estados Unidos simplemente pondría fin al privilegio que ahora se concede a los bancos centrales extranjeros de comprar oro libremente, la carga de la decisión relativa a la defensa del dólar se desplazaría aún más que ahora de Estados Unidos a los hombros de los bancos centrales europeos y de otros países.¹

Los funcionarios estadounidenses expresaron cierta vergüenza por lo ofensivo de estas observaciones, y Deaver pronto abandonó Chase y desapareció de la escena económica. Pero sus percepciones obviamente dieron en el blanco, ya que un año más tarde, en abril de 1968, se aplicó la primera fase de esta estrategia cuando el Tesoro obtuvo el acuerdo "voluntario" de los mayores bancos centrales de no canjear sus dólares por oro estadounidense.

En agosto de 1971, el Presidente Nixon hizo del embargo del oro un pilar oficial de su Nueva Política Económica. En efecto, la suspensión de la convertibilidad del oro obligó a Europa a elegir entre mantener dólares (principalmente en forma de letras del Tesoro) o deshacerse de ellos y permitir así que el dólar encontrara su propio nivel: una devaluación estadounidense de facto. Esto hizo que el déficit de pagos de Estados Unidos —es decir, el superávit mundial de dólares— no fuera un problema de Estados Unidos sino de Alemania, Japón y otras naciones con superávit de pagos.

350

Un año después de que Nixon retirara el dólar del oro, el conocido economista del libre comercio Gottfried Haberler, asesor del Tesoro estadounidense, instó al gobierno a seguir persiguiendo sus objetivos sin tener en cuenta la balanza de pagos. La primera premisa de la política económica

¹ *The Chase Manhattan Bank, Business in Brief*, abril de 1967, "Deficits, Dollars and Gold", p. 3.

estadounidense, subrayaba, era que "las políticas macroeconómicas de Estados Unidos (monetaria, fiscal, 'gestión de la demanda') deben guiarse por objetivos de política interna —empleo, estabilidad de precios, crecimiento— y no deben utilizarse para influir en la balanza de pagos." En consonancia con sus opiniones sobre el libre mercado, Haberler instó al gobierno a "no intentar mejorar la balanza de pagos con medidas de control, como restricciones a la importación, subvenciones a la exportación, controles de las exportaciones de capital, políticas de 'compra de productos americanos' y similares". Debería ignorar el déficit comercial y "seguir una política pasiva de balanza de pagos, una política de 'negligencia benigna'...". En realidad, hasta agosto de 1971, la Administración Nixon había seguido sustancialmente una política pasiva con respecto a la balanza de pagos, aunque las declaraciones oficiales negaban enérgicamente que ese fuera el caso." De hecho, observó Haberler, "el gran barrido de la política monetaria y fiscal" que se remontaba a la Administración Johnson había sido "independiente de la balanza de pagos."²

Curiosamente, Haberler no reflexionó sobre el hecho de que la ausencia de autocontrol monetario en la economía estadounidense obligara a otros gobiernos a imponer controles sobre su propia moneda y sus mercados de capitales para defenderse del exceso de dólares. Su conclusión fue simplemente que "Estados Unidos no debería intentar devaluar el dólar, sino dejar que otros países cambien el valor nominal de su moneda, cambiando así el valor de cambio del dólar". Si se pudiera forzar la subida del valor de una moneda tras otra, el dólar quedaría en una posición de abandono única al final del proceso, permaneciendo bajo frente a las monedas que se revalorizaran. Esto permitiría al Gobierno de Estados Unidos adoptar la pose moral de que no estaba devaluando; otras economías estaban

² Gottfried Haberler, *U.S. Balance of Payments Policy and the International Monetary System* (American Enterprise Institute for Public Policy Research: enero, 1973), pp. 177f, publicado originalmente en *Convertibility, Multilateralism and World Economic Policy in the Seventies. Essays in Honor of Reinhard Kamitz* (Viena: 1972).

revaluando sus monedas. Pero si el propio Estados Unidos devaluaba el dólar, otros gobiernos probablemente le seguirían, de modo que el efecto neto sólo sería revalorizar el oro al alza.

Haberler se hizo eco de Peterson y Deaver al señalar que las opciones de las naciones del mundo con superávit de pagos para hacer frente al déficit de pagos de Estados Unidos eran "a) inflación, b) apreciación o flotación de sus monedas, y c) acumulación de reservas en dólares". Cualquiera de estas respuestas redundaría en beneficio de Estados Unidos, al igual que las políticas de países extranjeros que importaran más (especialmente de Estados Unidos) y pudieran reducir sus barreras comerciales.

351

Este abanico de opciones tendría una conclusión intrigante si los países que experimentan entradas de dólares dejaran que este dinero actuara de forma inflacionista. En ese caso, el déficit de pagos de Estados Unidos inflaría sus economías hasta alcanzar un nuevo equilibrio monetario. "No es imposible que en algún momento futuro un tenedor extranjero de dólares pueda incurrir en una inflación excesiva", explicó Haberler. "Entonces vería cómo sus reservas de dólares se derriten. Si esto ocurriera a gran escala en muchos países, volverían los días de la escasez de dólares y la inflación importada para EE.UU."³ Los precios mundiales aumentarían a medida que los países extranjeros compraran exportaciones y activos de capital estadounidenses a precios inflados, reduciendo así el valor de la deuda externa oficial estadounidense en términos de la producción mundial actual. Estados Unidos simplemente se habría inflado a sí mismo para salir de la deuda. Si los precios se duplicaran al cabo de diez años, el valor real pendiente de los empréstitos estadounidenses en el extranjero se reduciría a la mitad.

Este proceso de ajuste monetario permitiría a Estados Unidos reembolsar sus deudas externas en dólares devaluados, es decir, dólares que habían sido prestados en un momento en que el dólar compraba una cantidad máxima de divisas para financiar la absorción de las economías extranjeras por las inversiones

³ *Ibidem*, p. 182.

estadounidenses. En el momento del reembolso, el valor en divisas de estos dólares se habría reducido drásticamente. Así, los inversores estadounidenses pagarían sus deudas con dólares "baratos".

Esta fue esencialmente la lógica que impulsó a Nixon a intensificar la política de negligencia benigna. A finales de 1972 eliminó los controles salariales y de precios de la "Fase 2" y anunció que para 1974 tenía la intención de eliminar todos los controles que limitaban las salidas de capital estadounidense. El Sistema de la Reserva Federal procedió a inflar la oferta monetaria para espolear un auge, contribuyendo a la inflación más rápida que Estados Unidos había experimentado desde la Guerra Civil.

La estrategia era maquiavélica. La inflación en Estados Unidos sería transmitida al exterior por el persistente y creciente exceso de dólares, y el consiguiente aumento de los precios mundiales erosionaría el valor del "exceso de dólares". Los 75.000 millones de dólares que el Tesoro estadounidense debía a los bancos centrales del mundo a los precios y tipos de cambio de 1968-72 se reembolsarían con el equivalente de quizá menos de 40.000 millones de dólares de poder adquisitivo medido en función de la deuda original. En la medida en que el oro se revalorizara y parte de estos 75.000 millones de dólares se reembolsaran en lingotes, el precio del tonelaje de oro de este préstamo en dólares se reduciría a menos de una quinta parte de su valor original, medido por el precio de casi 200 dólares la onza a finales de 1974.

Posteriormente, los precios del oro se dispararon a más de 700 dólares la onza. El propio interés monetario de Estados Unidos estimuló así una subida mundial de los precios de las materias primas y del oro. Fue fortuito que esta estrategia ejerciera un efecto deflacionista sobre los exportadores del Tercer Mundo de cereales, café, petróleo y otras materias primas cotizadas en dólares y que, por tanto, valían menos a cambio de los productos europeos y japoneses. Pero para las economías de la OPEP, la inflación se convirtió en una razón de peso que les impulsó a cuadruplicar los precios del petróleo.

Mientras que los países extranjeros se habían convertido en

satélites de la economía estadounidense en las décadas de 1940 y 1950 en virtud de la condición de acreedor mundial de Estados Unidos, ahora se convirtieron en satélites por su posición de deudor. De hecho, las palabras "satelizado" y "satelización" entraron en el vocabulario de los periodistas económicos cuando Europa parecía irremediablemente fragmentada ante la nueva estrategia estadounidense. Como escribió Gordon Tether en su columna "Lombard" del *Financial Times* de Londres:

La Administración Nixon ya ha proporcionado un ejemplo práctico de la forma en que pretende emplear las técnicas de "divide y vencerás" para ayudarle a "disciplinar" al mundo exterior mediante la presión económica de la misma forma que lo mantuvo en su sitio mediante la manipulación monetaria durante tanto tiempo. Adoptó la forma de una negativa durante la reciente conferencia monetaria a ofrecerse a colaborar en el diseño de acuerdos para el apoyo conjunto al dólar en caso de necesidad... la ausencia de cualquier compromiso firme por parte de Estados Unidos de apoyar al dólar de forma general significa que Washington conserva plena libertad para permitir o incluso alentar a las fuerzas del mercado a provocar otra devaluación estadounidense —en caso de que el resto del mundo, por ejemplo, no muestre la disposición adecuada para complacer los deseos y ambiciones estadounidenses en otras direcciones.

La negativa de Washington a discutir cómo se repartiría realmente [el apoyo al dólar] entre otras monedas tiene... una nota aún más siniestra. Porque lo que significa es que, en la medida en que Estados Unidos participa en la labor de impedir que la debilidad del dólar [revalorice] a otros países, es libre de decidir a qué monedas ayudará a mantener bajas las divisas y a cuáles permitirá que suban.

Huelga decir que esto coloca a Washington en una posición excelente no sólo para enfrentar a unos países con otros, sino también para presionar a aquellos que muestren menos disposición que el resto a cooperar para que

funcione el plan de satelización económica. En efecto, invitando a los estadounidenses a discriminarles en el terreno de los intercambios, se arriesgarán a que se les impongan revaluaciones unilaterales que no desean, con todo lo que ello conlleva. Y esto, por supuesto, es sólo el principio. Estados Unidos se está dotando del poder de aplicar restricciones contingentarias y barreras arancelarias de forma discriminatoria, país por país. Y eso, obviamente, le colocará en una posición aún más favorable para penalizar a los países que se resistan.⁴

353

El problema, observó Tether, era la incapacidad de Europa para formar un frente unido contra Estados Unidos, sobre todo porque Alemania había sustituido a Gran Bretaña como cuña americana contra la unidad europea. "El resultado de la reciente crisis... reveló que los alemanes son tan vulnerables a la amenaza norteamericana de retirar las tropas de Europa que son propensos a ver las cosas a la manera muy norteamericana".

"No es ningún secreto", escribió Tether en otra columna, "que un objetivo primordial de la campaña de la Administración para abaratar el dólar lo suficiente como para conseguir un exceso masivo de exportaciones estadounidenses sobre las importaciones es proporcionar un margen para la inversión ilimitada de capital estadounidense en el extranjero". Esto podría resultar atractivo para las empresas orientadas a la exportación en Estados Unidos, observó, pero los consumidores estadounidenses saldrían perjudicados. "Al fin y al cabo, la perpetua infravaloración del dólar que requiere este escenario aumentará innecesariamente el coste de la vida en su país..."⁵ Pero la industria estadounidense dispondría de divisas para comprar los sectores más rentables y tecnológicamente críticos de la industria europea y asiática. Este ha sido, de hecho, el objetivo que ha guiado la política estadounidense durante las tres

⁴ "Economic Satellites Plan Gets Under Way", *The Financial Times*, 5 de abril de 1972.

⁵ "Guiding Light in Dollar Diplomacy", *ibid.*

últimas décadas, culminando en la compra de empresas públicas privatizadas desde Chile hasta Gran Bretaña y Rusia.

Las estrategias estadounidenses para hacer frente a las crecientes tenencias de dólares por parte de Europa se basaban en el reconocimiento de que, debido a las numerosas transacciones exteriores de Estados Unidos que no estaban en función del precio (o, como se expresa en la jerga económica, que eran inelásticas al precio y debían realizarse independientemente del precio), el déficit de pagos de Estados Unidos con toda probabilidad continuaría en lugar de responder positivamente a la devaluación. En vista del importante papel que desempeñan las materias primas insensibles a los precios, como el petróleo, no era probable que se produjera un cambio prolongado en la balanza comercial estadounidense. A medida que el dólar perdía valor, aumentaba el precio en dólares de muchas importaciones procedentes de los países industrializados, pero esto no inducía un descenso proporcional de la demanda estadounidense. Tampoco ayudaron mucho las exportaciones. Se exportaron más productos estadounidenses, pero el equivalente en divisas de sus ingresos por ventas se redujo por la devaluación del dólar.

En la primavera de 1972, la Asociación Internacional de Política Económica publicó un informe sobre *La balanza de pagos de Estados Unidos: De la crisis a la controversia*. Su principal autor, el Dr. Danielian, reconocía que los extranjeros se habían vuelto "intranquilos por dar bienes y servicios reales a cambio de 'papel', cuyo valor se depreciaba a medida que crecía la inflación estadounidense; mientras tanto, los flujos monetarios de Estados Unidos hacia el exterior aumentaban las presiones inflacionistas extranjeras".⁶ Pero la fuerza del sistema residía en el hecho de que, a pesar de esta intranquilidad extranjera, simplemente había poco margen de maniobra contra Estados Unidos. Los europeos estaban atrapados en un dilema de todo o nada. La única forma de protegerse sería romper directamente con la economía estadounidense. Fue precisamente esta amenaza la que había llevado a Gran Bretaña a doblegarse ante las exigencias

⁶ Asociación Internacional de Política Económica, *The United States Balance of Payments: From Crisis to Controversy* (Washington: 1972), p. 69.

estadounidenses en las negociaciones del Préstamo y Arriendo de la Segunda Guerra Mundial y el Préstamo Británico de 1946.

354

La crisis del dólar de 1971 prácticamente impidió nuevas rondas de recortes arancelarios mundiales, por lo que había pocas probabilidades de que las economías extranjeras redujeran sus aranceles frente a las exportaciones estadounidenses. "La devaluación media del 11 por ciento del dólar a cambio de las principales divisas comerciales anuló de hecho las reducciones arancelarias medias del 10 por ciento concedidas por Estados Unidos en esas negociaciones . . es comprensible que otros países industrializados estén decididos a insistir en concesiones recíprocas en otra ronda de negociaciones comerciales para recuperar el territorio perdido. También se oponen a conectar las negociaciones monetarias con las discusiones sobre asuntos comerciales".⁷

La principal perspectiva de mejora de los pagos estadounidenses parecía residir en la cuenta de capital. Las filiales extranjeras de empresas estadounidenses podrían remitir una mayor parte de sus beneficios a sus sedes americanas, y los inversores extranjeros podrían aumentar su participación en Estados Unidos. El ex Primer Ministro francés Pierre Mendès France sugirió que Europa utilizara sus excedentes de dólares para recomprar filiales estadounidenses en Europa, "presumiblemente de forma obligatoria, y así 'desenclavar' la presencia inversora estadounidense". Existen algunos precedentes, como señala, ya que tanto Gran Bretaña como Francia se vieron obligadas a requisar activos privados en el extranjero para pagar [a Estados Unidos] sus pasivos externos públicos en relación con las dos Guerras Mundiales. Un funcionario de la United Auto Workers ha avanzado precisamente esta sugerencia como solución al déficit acumulado de la balanza de pagos."⁸

Pero Estados Unidos no tenía intención de dar ninguna contrapartida de ese tipo por las tenencias de dólares de Europa.

⁷ *Ibidem*, pp. 67, 87 y ss.

⁸ *Ibidem*, p. 83.

Más en mente estaba la solución recomendada por el Informe Danielian de que entre 10.000 y 20.000 millones de dólares de las tenencias extranjeras se convirtieran en obligaciones del Tesoro a largo plazo (preferiblemente no negociables). Esto impediría a los bancos centrales extranjeros convertir sus tenencias de dólares en forma líquida, convirtiéndolas en un activo casi esterilizado.

El informe encuentra "tanto una justificación moral como una lógica económica" para que otros países reduzcan sus barreras comerciales, especialmente en agricultura. "Mil millones de dólares adicionales de productos alimenticios comprados en Estados Unidos cada año neutralizarían el coste de la balanza de pagos de las tropas estadounidenses en Europa... Difícilmente podría concebirse un concepto más feliz de convertibilidad".⁹ De este modo, Europa pasaría a depender de Estados Unidos en cereales forrajeros, para complementar y financiar su dependencia militar.

355

Los responsables políticos estadounidenses sabían que sus homólogos europeos reconocían tan claramente como ellos mismos que el déficit de pagos de Estados Unidos continuaría a un ritmo de más de 6.000 millones de dólares anuales, incluso si se devaluaba el dólar o se forzaba la revalorización de las monedas extranjeras, e independientemente incluso de la probabilidad de paz en el sudeste asiático. "Sólo una drástica reducción de las operaciones militares y el cierre de las instalaciones en el extranjero, o la reimposición de la prohibición de que los dependientes [acompañen a los soldados en el extranjero] puedan reducir el flujo militar bruto en la balanza de pagos a proporciones manejables. Lo segundo afectaría gravemente al reclutamiento y al reenganche, lo primero tiene importantes consecuencias políticas y militares para el interés nacional".¹⁰ También frustraría las esperanzas del presidente Nixon de un ejército totalmente voluntario, al menos en circunstancias en las que se mantuviera una presencia

⁹ *Ibidem*, pp. 85, 93.

¹⁰ *Ibidem*, p. 16.

considerable de tropas estadounidenses en Europa. El informe concluía que el gobierno debía aceptar, *a priori*, el hecho de que su déficit anual de pagos de 6.000 millones de dólares continuaría.

¡Qué pequeño parece esto desde el punto de vista actual! Su centuplicación es una medida del éxito que Estados Unidos ha logrado al conseguir que los extranjeros financien su déficit de pagos ¡aparentemente ad infinitum!

Dado que el déficit de pagos de Estados Unidos se debía principalmente al gasto militar, y no a un superávit de las importaciones sobre las exportaciones, las propuestas danielianas consistían, en efecto, en que el trabajo y el capital estadounidenses desplazaran a los de Europa y Japón para que el gobierno pudiera pagar sus programas de la Guerra Fría y otras políticas internacionales que decidía unilateralmente. Las ganancias extranjeras remitidas a los compradores estadounidenses de empresas extranjeras y los mercados extranjeros prometidos a los exportadores estadounidenses independientemente del precio (especialmente para las exportaciones agrícolas) pagarían las políticas del gobierno estadounidense.

La propuesta más novedosa del Informe Danielian consistía en financiar el exceso de dólares mediante la creación de una Corporación de Desarrollo Público de Estados Unidos, que "se establecería por ley para tomar prestadas las tenencias líquidas de dólares a largo plazo de bancos centrales extranjeros, particulares e instituciones, y del FMI, a tipos de interés atractivos, posiblemente con una garantía de mantenimiento del valor. La garantía podría lograrse denominando los pagarés de la Corporación en términos de DEG, o en divisas extranjeras con la opción de conversión a DEG. Los fondos obtenidos se prestarían a municipios, estados y otros organismos estadounidenses para el desarrollo urbano, la construcción de escuelas, el transporte, las plantas de tratamiento de aguas residuales y otras mejoras necesarias. Los tipos de interés se aproximarían a los de los bonos exentos de impuestos".¹¹

¹¹ *Ibidem*, p. 108.

El intermediario financiero propuesto reduciría la necesidad de Estados Unidos de financiar ese gasto con dinero de los impuestos o préstamos nacionales. Esto permitiría bajar los impuestos, proporcionando de paso a los exportadores estadounidenses una ventaja competitiva, ya que los gobiernos extranjeros gravarían con impuestos a sus residentes nacionales para financiar las adquisiciones en dólares que se prestaran a la corporación gubernamental estadounidense. Además de reducir las necesidades fiscales nacionales, se eliminarían las restricciones del Congreso sobre los programas de gasto público en el exterior y en el interior.

356

La propuesta establecería un vehículo virtual de movimiento perpetuo para el gasto federal estadounidense. El gobierno incurriría en un déficit presupuestario interno y de balanza de pagos para financiar su gasto militar y otros gastos relacionados. Estos dólares se acumularían en los bancos centrales extranjeros, que los volverían a prestar para financiar el desarrollo de Estados Unidos en lugar del de sus propias economías.

La sugerencia del Informe Danielian de que el Tesoro estadounidense ofreciera una cláusula de mantenimiento del valor debía condicionarse a que los países extranjeros aceptaran "asumir su parte de los gastos comunes de defensa y suministrar una mayor parte de la ayuda exterior en términos de cantidades absolutas". En otras palabras, los gobiernos extranjeros financiarían la ayuda política, diplomática y militar de Estados Unidos a través del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones controladas por el gobierno estadounidense, en lugar de a través de instrumentos específicamente europeos y asiáticos al servicio de sus propios intereses nacionales. Otra condición era que Europa abandonara su Política Agrícola Común.¹²

Evidentemente, este informe constituyó la base de las exigencias oficiales de Estados Unidos. En enero de 1973, el *Informe Económico del Presidente* instaba a Estados Unidos a no participar en ninguna reforma financiera internacional sin

¹² *Ibidem*, p. 109.

obtener concesiones sustanciales en materia de comercio exterior e inversiones, especialmente en agricultura. Esta postura se denominó "enfoque de paquete único". Pretendía aumentar unilateralmente los aranceles estadounidenses contra las economías con superávit de pagos, como Alemania o Japón, sin violar la regla de la nación más favorecida que subyace en todos los acuerdos comerciales internacionales. Las economías perjudicadas están obligadas a tomar represalias en virtud de las normas del GATT, como ocurrió en la Guerra del Pollo de 1962 entre Estados Unidos y Europa. A pesar de estas sanciones comerciales, el gobierno contaba con el respaldo del Congreso y de los sindicatos nacionales en un plan para elevar los aranceles e imponer barreras no arancelarias especiales, como cuotas "voluntarias". Como había dicho el Secretario del Tesoro Shultz en la reunión anual de 1972 del FMI y el Banco Mundial: "Reglas tan básicas como la de 'no devaluación competitiva' y la de 'trato de nación más favorecida' han servido bien a Estados Unidos, pero éstas y otras deben reafirmarse, complementarse y hacerse aplicables a las condiciones actuales". En otras palabras, ya no se ajustaban a la filosofía económica de Estados Unidos y debían ignorarse.

357

Un segundo objetivo de Estados Unidos expuesto en el Informe Económico de 1973 era crear un lecho de Procusto financiero congelando los niveles relativos de las reservas de los bancos centrales mundiales. Las naciones con superávit de pagos cuyas reservas aumentarían por encima de una proporción especificada del total mundial se verían obligadas a revaluar sus monedas, presumiblemente sobre la base de que esto perjudicaría a su balanza de pagos y restablecería el equilibrio de la economía internacional. A la inversa, cuando los países vieran que sus reservas caían por debajo de un límite especificado, podrían devaluar, aunque su déficit estuviera causado por el gasto militar y no por el comercio del sector privado. Sólo sus niveles de reservas servirían como "indicadores objetivos para el ajuste . . sin discriminar entre un conjunto de transacciones y

otro".¹³

Así pues, la carga del ajuste debía recaer en las naciones con superávit de pagos. Si el valor del marco alemán o del yen japonés subía como consecuencia de las entradas de capital especulativo, del gasto de las tropas estadounidenses o de la absorción de sus economías por las inversiones estadounidenses, se verían obligados a penalizar a sus exportadores revaluando sus monedas y reajustando sus economías para adaptarse a las políticas determinadas unilateralmente en Washington.

En cuanto al exceso de dólares acumulado, el Informe Económico sugería convertirlo de pasivo estadounidense en DEG, es decir, en pasivo de los países miembros del FMI en general y no de Estados Unidos en particular. Por supuesto, un problema que se interponía en el camino era el hecho de que los países estaban obligados en algún momento a reembolsar sus empréstitos del FMI. Por ello, los asesores económicos abogaron por que los 75.000 millones de dólares de deuda oficial del Tesoro de Estados Unidos con bancos centrales extranjeros se convirtieran en activos de reserva mundiales, isin ninguna obligación correspondiente! En línea con el globo sonda lanzado por el Informe Danielian, recomendaron que los bancos centrales extranjeros crearan un "fondo de inversión" para comprar acciones ordinarias estadounidenses y otros valores. El plan iba dirigido especialmente a los "países productores de petróleo con activos exteriores relativamente grandes".¹⁴ En lugar de utilizar los ingresos de sus exportaciones para modernizar sus propias economías, se pedía a los países con superávit de pagos que financiaran el gasto y la inversión de Estados Unidos. (No se hizo ninguna propuesta de tanto alcance para los países deficitarios del Tercer Mundo).

En una reunión con el presidente Nixon en Honolulu, en septiembre de 1972, el primer ministro japonés Tanaka acordó aumentar las importaciones de su país procedentes de Estados

¹³ *Economic Report of the President, 1973* (Washington, D.C.: 1973). pp. 124ff. Este plan había sido presentado inicialmente por el Secretario Shultz en las reuniones del FMI y el Banco Mundial de septiembre de 1972.

¹⁴ *Ibidem*, p. 170.

Unidos en más de 1.000 millones de dólares. Esta suma incluía un aumento de 450 millones de dólares en las compras de productos agrícolas estadounidenses, 320 millones de dólares en aviones civiles en un acuerdo todo en efectivo y 320 millones de dólares en servicios de enriquecimiento de uranio. Japón también acordó comprar una instalación de enriquecimiento por difusión gaseosa de 1.000 millones de dólares para uso atómico con fines pacíficos. Pero a pesar de estas medidas, sus tenencias de dólares aumentaron 1.400 millones de dólares en octubre, situando sus reservas internacionales en 23.200 millones de dólares.¹⁵

358

En cuanto a la cuenta de capital, la continuación de las condiciones de dinero fácil en Estados Unidos estimuló la salida de inversiones privadas por valor de 8.500 millones de dólares durante 1972, y la deuda de Estados Unidos en su conjunto aumentó en 10.300 millones de dólares. Esto superó sustancialmente el déficit comercial de 6.900 millones de dólares. La cantidad puede parecer pequeña para los estándares de hoy, pero en aquel momento era más de tres veces el déficit comercial de 1971 y habría reducido a la mitad las reservas de oro de EE.UU. si se hubiera mantenido la convertibilidad del oro. El gasto militar se mantuvo en 4.700 millones de dólares en 1972, pero aunque Estados Unidos gastaba menos en el sudeste asiático, estaba aumentando sus fuerzas militares en otras partes del mundo.

Las autoridades estadounidenses no hicieron nada para frenar el déficit. La Reserva Federal continuó inflando la oferta monetaria y manteniendo bajos los tipos de interés para promover la expansión interna. El presidente Arthur Burns se opuso al intento del Citibank de aumentar su tipo de interés preferencial y le convenció para que lo redujera al 6%. Este nivel estimuló los flujos de capital hacia el extranjero, donde podían obtenerse tipos de interés más altos. Sólo en el primer trimestre de 1973, el déficit de pagos de Estados Unidos ascendió a 10.300

¹⁵ "Texts of Nixon-Tanaka Communiqué and Announcement on Trade in Honolulu", *The New York Times*, 2 de septiembre de 1972; "Japan's Currency Hoard Rose Last Month to a High as it Took in Masses of Dollars", *Wall Street Journal*, 1 de noviembre de 1972.

millones de dólares, una cantidad equivalente a todo el déficit de 1972. Los funcionarios estadounidenses siguieron actuando como si el déficit de Estados Unidos fuera un problema exterior, e hicieron la sugerencia habitual de que Europa se deshiciera de su excedente de dólares comprando más exportaciones agrícolas estadounidenses, dejando que los agricultores estadounidenses desplazaran a los europeos. A esta demanda, el Presidente Pompidou de Francia dejó claro que "No hay ninguna posibilidad de que Europa pueda corregir la balanza de pagos americana mediante compras. No hay ninguna posibilidad". El déficit, concluyó, era "sobre todo un problema americano".¹⁶

Las cosas alcanzaron proporciones de crisis en febrero y marzo de 1973. Para entonces, la estrategia monetaria estadounidense había adoptado los contornos que se mantendrían hasta la década de 1980. Para empezar, los funcionarios estadounidenses se quejaron de que los acuerdos del Smithsonian no habían permitido devaluar adecuadamente el dólar. El 7 de febrero, el congresista Wilbur Mills anunció que "la relación de cambio entre el dólar y otras monedas importantes tendrá que realinearse un poco más", más allá de la devaluación del 11% de diciembre de 1971. Los tenedores privados de dólares y los especuladores siguieron su ejemplo y empezaron a vender dólares por marcos y yenes. Durante la semana que terminó el 9 de febrero, el banco central alemán se vio obligado a comprar unos 6.000 millones de dólares para evitar la subida del marco, de los cuales 2.000 millones sólo el viernes, a raíz de las declaraciones de Mills.¹⁷ Tokio cerró su mercado de divisas el sábado 10 de febrero, en respuesta a los rumores de una devaluación del dólar del 25% frente al yen y/o un recargo especial de EE.UU. a las exportaciones japonesas.

359

Durante el fin de semana, los países del Mercado Común

¹⁶ Octava conferencia de prensa del Presidente Pompidou, 9 de enero de 1973 (Ambassade de France, Service de Presse et d'Information).

¹⁷ "Mills Sees Need for Dollar Realignment. Declares Exchange Relationship with Other Monies Should be Revised beyond 1971 Action," *The New York Times*, 8 de febrero de 1973; "Devaluation Fear Spurs a Renewal of Dollar Sales," *The New York Times*, 9 de febrero de 1973.

discutieron cómo podrían hacer frente a la entrada de dólares. Alemania se ofreció a tomar la iniciativa de financiar una flotación conjunta de los nueve países de la CEE, pero se opuso Italia, cuya balanza de pagos no era tan saneada como la de sus socios del Mercado Común. Francia también se opuso a una flotación que aumentara el valor del franco tanto como el del marco alemán, pero también se opuso a una revaluación unilateral del marco alemán alegando que ello supondría una carga para la Política Agrícola Común. Por ello, Francia e Italia propusieron una estructura de cambio a dos niveles. El tipo para las transacciones de inversión de capital podría subir libremente para disuadir las inversiones en dólares en la economía francesa y otras economías europeas, pero el tipo del comercio exterior se mantendría bajo para no perjudicar las oportunidades de exportación francesas e italianas.

Alemania no quería revaluar el marco, que había subido más de un 25% frente al dólar durante los tres años anteriores y más de un 15% frente a otras monedas europeas. La subida del tipo de cambio había deprimido las industrias automovilística, naval y siderúrgica alemanas. Volkswagen, por ejemplo, vendía un tercio de sus automóviles en Estados Unidos. El valor de las exportaciones alemanas a Estados Unidos se estaba reduciendo en términos del marco alemán, aunque seguía aumentando ligeramente en términos de la depreciación del dólar.

El Subsecretario del Tesoro, Paul Volcker, se reunió individualmente con los banqueros centrales de Francia y otros países europeos durante el fin de semana, pero evitó las conversaciones formales con el Mercado Común de Bruselas. Sus conversaciones con los banqueros centrales trataron de enfrentar a unos países con otros. En Roma, 15 meses antes", observaba el *Wall Street Journal*, "Volcker y Connally tuvieron que vérselas con una institución, y no les gustó mucho". Los ministros del Mercado Común se reunían en bloque y nunca se ponían de acuerdo en nada, salvo como personalidad colectiva." La lección estaba aprendida: "Si tienes que tratar con el Mercado Común, no lo hagas". Ve en su lugar a Bonn, París y Londres. Anticipando que esta política podría producir mejores resultados, el *Wall*

Street Journal concluyó: "La pregunta que se hacen esta semana en varias capitales europeas es si esta [estrategia de divide y vencerás] será el procedimiento en futuras crisis y, en tal caso, si el Mercado Común está destinado a tener algún significado real."¹⁸

Estados Unidos había lanzado su guante geopolítico. Europa se negó a abortar sus políticas agrícolas, obligando a Estados Unidos a resolver su problema de balanza de pagos únicamente en el frente monetario. En este ámbito, Europa se sintió frustrada. "Es cierto que ha habido una revuelta" contra la agresión monetaria estadounidense, escribió el Banco de la Reserva Federal de Boston en su *New England Economic Review*, "pero ha sido una revuelta incruenta, limitada en su alcance e insegura en sus objetivos." ¹⁹

360

El *Wall Street Journal* enumeró algunos de los beneficios que Estados Unidos estaba obteniendo de la agitación monetaria. "En la debilidad está la fuerza", dice con una sonrisa un funcionario estadounidense afincado en Londres. Cuanto más suben el marco y el yen, más competitivos son los productos en dólares en los mercados mundiales".²⁰ Aún más importante, el déficit de pagos estaba ayudando a financiar el déficit presupuestario interno del gobierno: "A medida que los bancos centrales extranjeros adquieren dólares a través de su intervención en el mercado, piden al Banco de la Reserva Federal de Nueva York que compre títulos del gobierno de EE.UU. para sus cuentas, obteniendo así algún rendimiento de sus activos de reserva. Tales compras, que ascendieron a 1.660 millones de dólares en la semana que terminó el pasado miércoles [7 de febrero], ayudan a financiar el déficit presupuestario de Estados Unidos y reducen los costes de los préstamos en el mercado estadounidense..."

¹⁸ "U.S. Avoided Common Market in Recent Money Crisis Talks," *The New York Times*, 18 de febrero de 1973.

¹⁹ Norman S. Fieleke, "International Economic Reform," Federal Bank of Boston, *New England Economic Review*, enero/febrero de 1973, p. 19.

²⁰ "On Your Mark . . . New Monetary Crisis is Real but Could Aid U.S. Dollar and Trade. Turmoil Eases upward Push on U.S. Interest Rates", *Wall Street Journal*, 12 de febrero de 1973.

Durante el año que finalizó el 31 de marzo de 1973, Japón invirtió 3.400 millones de dólares en valores del Tesoro estadounidense, mientras que Europa invirtió 13.600 millones y otras zonas unos 500 millones más. Esto liberó a los residentes estadounidenses de tener que prestar estos fondos al Tesoro, dejándolos disponibles para gastos de capital nacionales e inversiones extranjeras.

Estados Unidos indicó que prefería los controles directos de las importaciones a una mayor devaluación y amenazó con reimponer el recargo ilegal del 15% a las importaciones de agosto de 1971, complementado con aranceles especiales y cuotas contra las importaciones de Japón, Alemania y otras economías con superávit de pagos. "¿Es esto el equivalente económico del bombardeo de Navidad en Vietnam?", preguntó un empresario francés.²¹

El lunes 12 de febrero fue el cumpleaños de Lincoln y los mercados monetarios permanecieron cerrados en Estados Unidos. También permanecieron cerrados en Europa y Japón debido a la crisis monetaria. Al día siguiente, los gobiernos extranjeros se negaron a revaluar sus monedas, lo que obligó a Estados Unidos a desprestigiarse devaluando unilateralmente el dólar casi un 10%, su segunda devaluación en catorce meses.

Pero lo que en un principio pareció una victoria de los europeos al hacer actuar a Estados Unidos en lugar de a ellos mismos, resultó ser lo que los funcionarios estadounidenses habían querido realmente todo el tiempo. Además de encarecer los productos extranjeros frente a los estadounidenses, la nueva devaluación supuso una pérdida de divisas del 10% para los bancos centrales que tenían reservas en dólares. La única concesión (o "miniconcesión", como se la denominó) que los negociadores estadounidenses hicieron a Europa fue revalorizar el oro un 10%, hasta 44,20 dólares la onza. Esto permitió a los bancos centrales extranjeros compensar sus pérdidas en el cambio del dólar con ganancias nominales en el valor en dólares de sus reservas de oro (pero, por supuesto, sin que aumentara el

²¹ "Surcharge Issue Vexes Europeans. Talk in U.S. of Re-Imposition on Imports Frown Upon", *The New York Times*, 10 de febrero de 1973.

valor de su propia moneda nacional).

361

El Presidente Nixon advirtió que se avecinaban más turbulencias en Estados Unidos. La devaluación era "en el mejor de los casos, sólo una solución temporal... Sólo consiguiendo una legislación comercial y cambiando o reduciendo los enormes déficits se puede quitar la presión del dólar". Dejó claro que sus ideas sobre la reforma comercial apenas presagiaban "otra ronda de reducción de las barreras comerciales . . . Debemos subir [con las barreras] tanto como bajar". Recurriendo al mito del Tío Gilipollas, reflexionó que Estados Unidos había entablado "demasiadas negociaciones en el extranjero en las que lo único que hemos hecho ha sido negociar a la baja, mientras que otros han negociado al alza". (No dio ejemplos.)

Las presiones proteccionistas que habían encontrado su expresión en el proyecto de ley de comercio de Wilbur Mills se ejercían ahora a nivel presidencial. El *Wall Street Journal* informaba de que "es probable que el Presidente pida autoridad para imponer un recargo a las importaciones país por país... aplicado selectivamente contra ciertas naciones en las que se están acumulando grandes excedentes de pagos".²² Pero, como señalaba el *Informe Económico* de 1973, las normas del GATT prohibían los recargos por motivos de balanza de pagos.²³ El retorno a la guerra arancelaria internacional estaba amenazado, ya que otras naciones estaban legalmente obligadas a tomar represalias según las normas del GATT, en virtud de la cláusula de nación más favorecida que había regido la liberalización comercial desde la Segunda Guerra Mundial. No obstante, el representante Mills aprovechó la ocasión para anunciar que estaba a favor de nuevos recargos a la importación de entre el 10% y el 15%. Para empezar, el Presidente Nixon amenazó con imponer cuotas especiales a la importación de acero francés, e instó a los gobiernos extranjeros a imponer cuotas "voluntarias" a la exportación de todos los artículos cuyas ventas a Estados Unidos aumentaran considerablemente.

²² "After the Fall", *Wall Street Journal*, 14 de febrero de 1973.

²³ Economic Report of the President, 1973, p. 128.

Abandonada toda apariencia de retórica librecambista, las acciones americanas provocaron una reacción en Japón, sobre el que Europa había ejercido una "presión inesperada" para que consintiera las condiciones americanas.²⁴ Los partidos de la oposición volvieron a exigir la dimisión del Primer Ministro Tanaka, mientras el yen se disparaba un 14% frente al dólar en unas agitadas operaciones. Tanaka negó su responsabilidad en los acontecimientos monetarios, "echando la culpa directamente a Estados Unidos y alegando ignorancia de las conversaciones previas a la devaluación entre su ministro de Finanzas y el principal negociador americano".

Los funcionarios europeos se apresuraron a completar los planes para la plena unión monetaria, que por sí sola podría permitirles independizarse de la agresión de la balanza de pagos estadounidense. El precio del oro en el mercado libre, que había cerrado a 72,30 dólares la onza troy el viernes 9 de febrero, saltó a 80 dólares la onza cuando finalmente se reabrieron los mercados el miércoles 14 de febrero, y a 92 dólares la onza al día siguiente. Mientras tanto, la bolsa estadounidense cayó 5 puntos el martes, 17 puntos el miércoles y 6 puntos más el jueves, ya que los fondos de capital salieron de la economía estadounidense para buscar un refugio más estable en el extranjero.

362

Nada de esto indujo a Estados Unidos a hacer nada para frenar la crisis. El Secretario del Tesoro, George Shultz, se esforzó por hacer bajar aún más el valor del dólar anunciando que la administración buscaba otra devaluación, sin especificar cuánto quería. "El anuncio de un objetivo de devaluación", explicaba el *New York Times*, "podría socavar la posición de Washington, ya que —en caso de alcanzarse el objetivo— Washington podría decidir que le gustaría un poco más". Shultz subrayó la agresiva postura comercial de la administración insistiendo en la "autoridad selectiva para imponer aranceles o cuotas selectivas, o combinaciones de ambos, para salvaguardar la industria

²⁴ "Yen Climbs 14% in Hectic Trading; Tanaka Criticized," *The New York Times*, 15 de febrero de 1973.

americana."²⁵ El Congreso concedió a Nixon una autoridad personal sin precedentes para librar una guerra arancelaria contra el resto del mundo.

Europa se vio obligada a elegir entre permitir que el dólar se devaluara aún más o aceptar "voluntariamente" la ofensiva arancelaria y de cuotas de Estados Unidos. Los funcionarios estadounidenses reconocieron abiertamente que la situación de crisis favorecía su capacidad de maniobra. En un ambiente de supuesta crisis", explicó Shultz, "uno a menudo descubre que puede conseguir algo si sabe qué es lo que quiere conseguir". La Administración encontró una crisis, tomó una iniciativa y obtuvo resultados". Su ayudante Paul Volcker se hizo eco de estos comentarios, observando que la crisis monetaria y la devaluación del dólar habían contribuido "a reforzar el impulso de una reforma constructiva del sistema monetario internacional." Esta opinión tuvo eco en toda la comunidad de Wall Street. Sam Nakagama, economista jefe de Kidder Peabody & Co, reflexionaba que "las llamadas crisis de los dos últimos meses parecen haber sido inducidas casi deliberadamente por la Administración Nixon para alcanzar sus objetivos monetarios. El Secretario del Tesoro Schultz parece tener casi todo lo que quería para crear un sistema monetario más flexible." ²⁶

La respuesta europea fue airada, pero no estuvo respaldada por ninguna acción significativa. Jacques Serven-Schreiber, autor de *The American Challenge*, atacó "el 'acto brutal' de devaluación [que] afectaría a todas las familias de Europa". El líder de la oposición socialista francesa, François Mitterrand, advirtió que "la devaluación marca la apertura de la guerra comercial".²⁷ Pierre-Paul Schweitzer, director saliente del FMI, intentó evitar una mayor devaluación de Estados Unidos subrayando que el dólar ya se había convertido en una moneda infravalorada. Pero

²⁵ "Shultz Says U.S. Seeks New Drop in Dollar Value," *The New York Times*, 16 de febrero de 1973.

²⁶ "Assessing the Crisis. U.S. Plan for Revision of Monetary System Worked Well in Crunch", *Wall Street Journal*, 20 de febrero de 1973; "Dollar up Sharply Here: Pact Reaction Favorable," *The New York Times*, 17 de marzo de 1973.

²⁷ "Devaluation Stirs Anxiety and Dismay in Europe", *The New York Times*, 16 de febrero de 1973.

los temores de Europa de que continuaran las entradas de dólares estadounidenses para nuevas adquisiciones de inversiones aumentaron con el anuncio del Presidente Nixon de que tenía la intención de eliminar todas las restricciones a la inversión extranjera de Estados Unidos en 1974. De hecho, los controles se eliminaron en enero de ese año.

363

Los economistas académicos estadounidenses fueron tan simplistas como los funcionarios de la administración en sus propuestas de solución al problema del dólar. El profesor Richard Cooper, de Yale, junto con Charles Kindleberger, del MIT, y Lawrence Krause, de la Brookings Institution, sugirieron que el Fondo Monetario Internacional prestara DEG a Estados Unidos sin límite —o, en su defecto, prestara 6.000 millones de dólares que se devolverían a lo largo de un periodo de cuarenta años, para cuando la inflación sin duda habría borrado la mayor parte de su valor de capital).²⁸ Esto exigiría que el FMI eliminara sus actuales "límites de tenencia" de DEG para los distintos países, que se encontrarían atrapados con los DEG como antes habían estado atrapados con los dólares.

El *New York Times* observó que

Desde finales de 1969 hasta el otoño de 1972, Estados Unidos cubrió el aumento de 45.500 millones de dólares de sus obligaciones en dólares con otros países simplemente exigiendo que las otras naciones añadieran esa cantidad de dólares a sus reservas monetarias [es decir, invirtiendo esa cantidad en letras del Tesoro de Estados Unidos]. Los funcionarios estadounidenses creen que este patrón del dólar funciona tolerablemente bien y no tienen prisa por cambiarlo. Algunos europeos se quejan de que la capacidad de Estados Unidos para crear reservas monetarias internacionales mediante la impresión de dólares le da carta blanca en política exterior y, de hecho, ha obligado a otros a financiar aventuras estadounidenses

²⁸ "Crisis on Money Is Seen As Just One of a Series," *The New York Times*, 19 de febrero de 1973.

como la guerra de Vietnam. Los europeos consideran que esta capacidad de Estados Unidos para obtener crédito sin restricciones internacionales es un "privilegio exorbitante", en palabras del difunto General de Gaulle. Algunos siguen considerando que un sistema de crédito internacional controlado por un solo país es "un gran obstáculo en el camino de la paz perpetua", como escribió Immanuel Kant en 1795. El profesor Robert Triffin, de Yale, señala que Kant también dijo: "Los demás Estados están justificados para aliarse contra tal Estado y sus pretensiones".²⁹

Los exportadores de materias primas se vieron perjudicados, al igual que Europa y Japón. "Las grandes empresas mineras australianas, cuyos contratos de compra de mineral se han suscrito en dólares estadounidenses [en gran parte con Japón], calculan que el recorte del 10% en el valor de la moneda estadounidense esta semana costará a la industria hasta 250 millones de dólares al año en pérdida de beneficios, a menos que Australia también reduzca el precio de su moneda."³⁰ La devaluación del dólar, que ya había obligado a cerrar varias minas de carbón australianas, amenazaba a los cultivadores de algodón de Nueva Gales del Sur con pérdidas de más de 6,5 millones de dólares, y a los de trigo con pérdidas de más de 20 millones anuales. Los países exportadores de petróleo sufrieron mucho más.

364

Los economistas europeos intensificaron la planificación de la Unión Económica y Monetaria (UEM) del Mercado Común, prevista para 1974. Su deseo inmediato era sustituir el dólar por un patrón de valor más estable, que no les obligara a financiar el déficit presupuestario interno del gobierno de Estados Unidos a través de los déficits de la balanza de pagos estadounidense. El

²⁹ "Is World Central Bank Needed? International Crises Spark Proposals for S.D.R. Uses", *The New York Times*, 21 de febrero de 1973. Todos estos comentarios se hicieron en el Claremont College de California durante una Conferencia Monetaria Internacional celebrada allí la semana anterior.

³⁰ "Australians Cite Currency Losses", *The New York Times*, 19 de febrero de 1973.

profesor John Williamson, de Inglaterra, y el señor Magnifico, de Italia, desarrollaron un plan que anticipaba el euro que se introduciría 28 años después, en 2002. El plan "preveía un banco de reserva europeo que emitiera Europa a los bancos centrales nacionales a cambio de sus reservas y cuotas de monedas nacionales. Actuaría como banco central de los bancos comerciales que emitieran bonos denominados en Europas. Los bancos centrales nacionales gestionarían sus paridades individuales frente a Europa, mientras que el banco de reserva europeo gestionaría la paridad entre Europa y el dólar".³¹ Estas Europas suplantaría a los Eurodólares en los mercados de capitales europeos, devolviendo el control de la oferta monetaria a Europa. Los eurodólares no tendrían otro destino que Estados Unidos, donde inflarían su economía en lugar de la europea. Para variar, el dinero bueno echaría al malo.

Europa tenía que elegir entre dividirse y ser conquistada o avanzar a toda máquina hacia la integración económica y monetaria. La mayoría de los europeos querían esta última opción, pero la salida de dólares de Estados Unidos aumentó a tal ritmo que Alemania y otras economías con superávit de pagos fueron incapaces de defenderse. El 5 de marzo los mercados mundiales de divisas volvieron a cerrarse y permanecieron cerrados durante dos semanas, un acontecimiento sin precedentes en la historia moderna.

Durante esta crisis, los negociadores estadounidenses se negaron a ceder ante Europa en ningún punto. El Secretario del Tesoro, Shultz, incluso rechazó las sugerencias de que Estados Unidos subiera sus tipos de interés para atraer más dólares a su país, alegando que "las medidas de crédito interno se tomarán en el contexto del desarrollo económico interno", no de las preocupaciones exteriores.³² Este inmovilismo recordaba a la frustrada Conferencia de Londres de 1933.

A medida que el precio del oro se acercaba a los 100 dólares

³¹ "Is the Snake about to Hatch a Europa?" (¿Está la serpiente a punto de eclosionar Europa?) *The Economist*, 24 de febrero de 1973.

³² "U.S. Pledges Help to Europe In Settling the Monetary Crisis," *The New York Times*, 10 de marzo de 1973.

la onza, Jacques Rueff de Francia instó a que el precio oficial del oro al menos se duplicara, a unos 80 dólares la onza. Esto aumentaría el valor del oro monetario estadounidense de 10.000 a 20.000 millones de dólares. Tal vez, sugirió, Europa podría prestar los beneficios de la revalorización del oro a Estados Unidos a bajo interés. Pero los funcionarios estadounidenses instaron justo a la política contraria, una reducción del precio oficial del oro que condujera a su desmonetización, de modo que Europa y Asia no pudieran utilizar sus reservas de oro frente a Estados Unidos del mismo modo que éste había utilizado sus propias reservas de oro contra Europa en las décadas de 1920, 1930, 1940 y 1950.

365

Los estrategas económicos estadounidenses barajaron la posibilidad de que el Tesoro se deshiciera repentinamente de sus reservas de oro en los mercados mundiales, tal vez junto con Gran Bretaña y algunos otros bancos centrales de países clientes. Si Estados Unidos perdía su oro, sus aliados también debían perderlo. Esto eliminaría la última esperanza de una limitación objetiva de la capacidad de los países para incurrir en déficits de pagos a expensas de otros.³³

Durante febrero y principios de marzo de 1973, el banco central alemán se vio obligado a comprar más de 8.000 millones de dólares para apoyar el valor de este último frente al marco alemán. Finalmente, el 14 de marzo, Alemania volvió a revaluar el marco. Dos días después, los ministros de Hacienda de trece países, más Estados Unidos, se reunieron en París y anunciaron que a los nueve miembros de la CEE, excepto Italia, Inglaterra e Irlanda, se unirían Suecia y Noruega para mantener sus monedas dentro de un margen del 2 ¼%. Los tres países de moneda flotante acordaron asociarse al nuevo sistema europeo de tipo fijo tan pronto como fuera posible. Estados Unidos acordó no eliminar sus controles sobre las salidas de capital en 1974 a menos que su balanza de pagos hubiera mejorado, y también prometió "eliminar las inhibiciones sobre la entrada de capital en

³³ "Dollar Advances As Gold Weakens," *The New York Times*, 14 de marzo de 1973.

Estados Unidos". Pero resultó que faltó a su palabra e hizo justo lo contrario, eliminando sus controles sobre las salidas de capital al tiempo que hacía prometer a los países de la OPEP y a otros tenedores de dólares que no comprarían ninguna empresa estadounidense importante.³⁴

Varias medidas europeas contribuyeron a la apreciación del dólar cuando los mercados mundiales de divisas reabrieron por fin el lunes 19 de marzo. Francia anunció que no se permitiría el pago de intereses sobre el dinero extranjero depositado en bancos franceses, y que se impondrían requisitos de reserva del 100% sobre estos depósitos extranjeros. Para añadir mordiente, la nueva normativa se hizo retroactiva al 4 de enero. Los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo anunciaron medidas similares, y Alemania ya había impuesto restricciones de este tipo. Bélgica y Luxemburgo impusieron tasas de interés negativas del 0,25% semanal a los no residentes sobre el crecimiento de sus cuentas bancarias por encima de un nivel básico fijo.

Estas medidas dejaron pocos motivos para mantener eurodólares, tanto por parte de los inversores extranjeros (que no podían ganar intereses) como de los bancos nacionales (que vieron esterilizados sus depósitos extranjeros). Incluso España tomó medidas para evitar que su moneda se convirtiera en un medio de inversión especulativa, prohibiendo a los extranjeros y no residentes utilizar sus cuentas en pesetas convertibles para transacciones libres de divisas. Podían volver a convertir sus cuentas a sus monedas originales y sacarlas de España, pero en adelante las pesetas sólo podían gastarse dentro de España. Se prohibió el pago de intereses en todas las cuentas en el extranjero y se impusieron reservas obligatorias del 100%.

366

Los periódicos americanos culparon de las dificultades del dólar a las empresas multinacionales y a los jeques árabes del petróleo. El 12 de febrero, la Comisión Arancelaria informó de que las empresas multinacionales estadounidenses poseían unos 268.000 millones de dólares en activos líquidos. Gran parte de

³⁴ "U.S. and 13 Other Nations Adopt Measures to Ease Problem of Excess Dollars," *The New York Times*, 17 de marzo de 1973.

esta suma representaba inventarios, cuentas por cobrar y créditos a corto plazo a filiales y otras empresas, y por tanto no estaban disponibles para la especulación monetaria, pero se dio la impresión de que un mero cambio del 5% en la forma monetaria de estos activos a corto plazo podría provocar una crisis monetaria mundial.

Seguía siendo cierto, por supuesto, que los recursos financieros en manos de estas empresas eran grandes, y podían contribuir a la inestabilidad monetaria internacional simplemente por la práctica de pagar por adelantado las facturas a las naciones que eran candidatas a la revaluación, y pagar tarde las facturas a los países cuyas monedas parecían maduras para la devaluación. Las empresas internacionales podían cambiar sus depósitos de una moneda a otra, pero la mayoría no quería que sus tesoreros actuaran como especuladores de divisas. Varias empresas y bancos se habían quemado haciendo esto, y la mayoría de las grandes empresas temían que se les impusieran controles si actuaban como malos ciudadanos monetarios.

Todo el mundo parecía tener su villano favorito. Las personas con intereses contra los países árabes aprovecharon los rumores de que el jeque de Kuwait había convertido la mayor parte de sus 2.500 millones de dólares en oro y divisas.³⁵ Franz Pick culpó a Rusia, acusando a sus bancos extranjeros de beneficiarse de una especulación masiva apalancada contra el dólar. Este tipo de movimiento de salida de dólares por parte de corporaciones, jeques árabes y quizás países comunistas fue descrito como la causa principal de los problemas de la balanza de pagos de Estados Unidos, como si el gobierno de Estados Unidos no fuera más que un espectador inocente.

Mientras tanto, los funcionarios estadounidenses seguían haciendo declaraciones incendiarias sobre la necesidad de nuevas devaluaciones, flexibilización monetaria y eliminación de los controles de capital. Paul Volcker, dirigiéndose a una conferencia de la Asociación de Banqueros Estadounidenses en París, declaró que Estados Unidos era "escéptico a la hora de otorgar un grado muy elevado de autoridad discrecional" al FMI, ya que ello

³⁵ "The Great Dollar Whodunnit", Financial Times, 21 de marzo de 1973.

menoscabaría el principio fundamental de soberanía nacional de Estados Unidos.³⁶

Los europeos replicaron que su virtual crucifixión en la cruz de los dólares amenazaba su soberanía económica. Los funcionarios franceses fueron desairados cuando instaron una vez más a Estados Unidos a apoyar el dólar. Durante las dos últimas semanas de marzo, el Bundesbank alemán absorbió 1.500 millones de dólares en transferencias de divisas estadounidenses, en gran parte procedentes de Bélgica, los Países Bajos y Francia. A finales de junio, las entradas de dólares en Alemania forzaron una nueva revaluación del marco el 29 de junio, esta vez del 5,5%. Fue la quinta revaluación desde 1969, lo que situó el valor del marco alemán en 41 céntimos, frente a los 25 céntimos de cuatro años antes.

367

Un factor que contribuyó a la revaluación alemana fue el hecho de que no se estaban produciendo ventas internacionales de oro al precio "oficial" de 44,22 dólares la onza. La desmonetización del oro lo había eliminado como restricción de la capacidad de los países —o al menos de Estados Unidos— para incurrir en déficits de balanza de pagos. A finales de marzo, el precio libre del oro se había disparado por encima de los 100 dólares la onza, y en junio presionaba a 125 dólares la onza. Se rumoreaba que Italia había vendido 300 toneladas de oro en el mercado libre para obtener dólares con los que saldar su déficit de pagos con otros bancos centrales del Mercado Común. Pero la mayoría de los países con déficit de pagos intentaron conservar su oro, utilizando los dólares que no querían para pagar a Alemania Occidental y otros países con superávit de pagos.³⁷ Se dice que la Unión Soviética conservará su oro hasta que el precio alcance los 200 dólares por onza.

Durante el fin de semana del 6 de julio, los diplomáticos estadounidenses aparentemente acordaron compartir a partes iguales con Europa cualquier riesgo de cambio que pudiera surgir

³⁶ "Monetary Officials Divided on Intervention to Prop Dollar in Present Floating System," *Wall Street Journal*, 11 de junio de 1973.

³⁷ "Bonn Increases Official Value of Mark", *The New York Times*, 30 de junio de 1973.

de los préstamos de las monedas europeas. La falta de un acuerdo de este tipo había sido uno de los principales obstáculos para llegar a un acuerdo sobre la intervención de los bancos centrales.³⁸ La idea era que si Estados Unidos tomaba prestados marcos o florines para apoyar al dólar, y el dólar se devaluaba antes de que estos préstamos fueran devueltos, Estados Unidos sufriría sólo la mitad de la carga de la devaluación. La otra mitad correría a cargo de los bancos centrales que habían concedido préstamos en divisas a Estados Unidos. En el pasado, los países deudores, como Gran Bretaña, se habían visto obligados a soportar el impacto total de la devaluación de sus préstamos en el extranjero, pero ahora las reglas iban a cambiar para adaptarse a Estados Unidos. A cambio de esta cuasiconcesión, la Reserva Federal aumentó sus líneas de crédito con bancos centrales extranjeros de 12.000 a 18.000 millones de dólares, es decir, aproximadamente un 50%, incluyendo aumentos de 1.000 millones de dólares con los bancos centrales de Francia, Alemania Occidental, Japón y Canadá. Esto hizo presagiar una intervención oficial para apoyar el tipo de cambio del dólar, ya que no se había producido tal apoyo entre marzo y junio.

Pero una mayor capacidad de la Reserva Federal de EE.UU. para intervenir en apoyo del dólar no significaba que de hecho fuera a hacerlo. En el *Monthly Review* del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Charles Coombs, responsable de las operaciones oficiales de cambio de divisas de Estados Unidos, atribuyó la debilidad del dólar no al déficit de pagos que arrojaba cantidades cada vez mayores de dólares a los mercados mundiales, sino a "ataques esporádicos de nerviosismo y, a veces, fuertes operaciones a niveles injustificados e indeseables en cualquier evaluación razonable de la posición de pagos de Estados Unidos". Afirmó que el problema afectaba al precio de los bienes y servicios estadounidenses en relación con los de los países extranjeros, no al volumen del gasto militar y las salidas de capital para comprar industrias extranjeras.

368

³⁸ "Two-Day Dollar Rally Adds 5% to Value of Battered Currency", *The New York Times*, 11 de julio de 1973.

Coombs exponía lo que los economistas llaman la teoría de la paridad del poder adquisitivo de los tipos de cambio, a veces popularizada como el "principio de McDonald's", que define el tipo de cambio "natural" de un país como aquel al que una hamburguesa de McDonald's se venderá a un precio mundial uniforme. Este sería el caso si no fuera por las "distorsiones" internacionales. Por supuesto, el mundo real se rige por lo que los economistas académicos menosprecian como "distorsiones", encabezadas por el gasto público y la inversión privada. El argumento estadounidense ya había sido refutado a mediados del siglo XIX por John Stuart Mill, y sometido a una crítica más refinada por Keynes en la década de 1920, ambos señalando el impacto de las transferencias de capital u otros gastos no comerciales en los precios internacionales.

Las hiperinflaciones alemana y francesa de medio siglo antes habían demostrado que los tipos de cambio tienen más que ver con factores estructurales, flujos de capital y tipos de interés relativos que con los precios relativos de los productos. Esta realidad se percibía claramente en Europa. Calificando la devaluación estadounidense de nueva forma de proteccionismo, Mitterrand pidió a Francia que boicoteara las negociaciones sobre la liberalización del comercio mundial previstas para septiembre. En el Banco de Pagos Internacionales de Basilea, funcionarios franceses amenazaron con presionar para "el establecimiento de un bloque de oro del Mercado Común, que crearía de hecho un precio oficial del oro mucho más alto".³⁹ Europa y Estados Unidos se prepararon para la batalla en las reuniones del FMI de septiembre.

Las negociaciones comerciales se habían convertido en un tema muerto. Un comercio más libre quedaba descartado por el hecho de que la devaluación del dólar había aniquilado la mayoría de las concesiones arancelarias que Estados Unidos había hecho durante la década de 1960. Esto se puso de manifiesto el 14 de julio cuando la compañía belga Sabena Airlines encargó diez

³⁹ "Reserve Lists Countries Raising Their Credit Lines", *The New York Times*, 12 de julio de 1973; "Dollar Advances 3rd Straight Day", *The New York Times*, 13 de julio de 1973; "Confrontation Avoided by Basel Accord", *ibid.*

aviones Boeing 737 a unos 6 millones de dólares cada uno, en lugar de los bimotores franceses Mercure cuyo precio se había incrementado en dólares hasta casi 8 millones de dólares cada uno.⁴⁰ En 1969 el precio de estos dos aviones habría sido aproximadamente equivalente, aventajando al avión francés en la medida en que su capacidad era de 140 pasajeros, frente a los 115 del Boeing. El resultado fue un revés para la esperanza de Europa de construir una industria aeronáutica totalmente europea como base para su autonomía militar frente a Estados Unidos.

369

Se asestó otro golpe al libre comercio cuando el presidente Nixon obtuvo del Congreso autoridad personal para imponer recargos a la importación país por país si las economías extranjeras no aceptaban los planes comerciales de Estados Unidos e imponían cuotas de exportación "voluntarias" a sus propios productores.

Los negociadores comerciales estadounidenses también pidieron una compensación por las exportaciones estadounidenses perdidas como consecuencia de la ampliación del Mercado Común a Inglaterra, Irlanda y Dinamarca. Calculaban que la Política Agrícola Común (PAC) reduciría las exportaciones de grano estadounidense a estos tres países en unos 10 millones de toneladas anuales, y temían que en cinco años el Mercado Común se convirtiera en un exportador neto de grano. Estados Unidos se negó incluso a entablar negociaciones comerciales globales a menos que existiera un compromiso previo por parte de los demás países "para entablar negociaciones significativas y realistas en los sectores agrícolas", concretamente una ruptura de la PAC. Esta exigencia seguía planteándose en los años noventa.

Lo que Estados Unidos quería de Europa y Japón quedó patente en su propuesta de acuerdo con Corea del Sur "para obligar a los exportadores surcoreanos al mercado estadounidense a importar cierta cantidad de materias primas de

⁴⁰ "Dollar Weakness Aids Export Sales of U.S. Airplanes", *The New York Times*, 16 de julio de 1973.

Estados Unidos".⁴¹ En otro frente, Estados Unidos asestó un golpe a la propuesta de estatus de miembro asociado del Mercado Común para sus antiguas colonias africanas, dejando claro que no concedería nuevas preferencias arancelarias estadounidenses a ningún país del Tercer Mundo que concediera preferencias inversas a otras naciones industrializadas.

Lo que en 1945 había aparecido como una disolución liberadora del colonialismo europeo estaba tomando la forma de un intento estadounidense de encerrar a las economías del mundo en una nueva dependencia de Estados Unidos, sobre todo de la tecnología agrícola, aeronáutica y militar estadounidense. El plan estadounidense consistía en que los países extranjeros pasaran a depender de Estados Unidos para obtener granos alimenticios básicos, armas y tecnología, y en vender sus cotas de mando a los inversores estadounidenses sin tener en cuenta el hecho de que la economía estadounidense no generaba las divisas necesarias para pagar ese control.

El 9 de mayo, el Secretario del Tesoro Shultz dijo al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes que las próximas negociaciones comerciales con otras naciones líderes "probablemente no deberían ser 'recíprocas', añadiendo que 'puede que haya que dar más de lo que se recibe en lo que respecta a otras personas'". Las negociaciones "no serán todo ojo por ojo". La Administración Nixon amenazó a Europa con que, si no se cumplían sus condiciones, el Congreso podría aprobar el proyecto de ley Burke-Hartke, respaldado por los trabajadores, amenazando con recortar las importaciones estadounidenses en 8.000 millones de dólares. Francia tomó la iniciativa entre sus socios del Mercado Común al aprovechar esta declaración para insistir en que si no se reformaba el sistema monetario se descartaría una mayor liberalización del comercio.⁴²

⁴¹ "U.S. Official Backs Claim to Trade Aid in Europe," *The New York Times*, 22 de febrero de 1973. Véase también "Nixon Asks Power to Cut, Raise or Cancel Tariffs and to Set Import Curbs", *The New York Times*, 12 de abril de 1973; "Nixon Asks New Power on Trade. Faster Industry Aid on Import Damage is Also Sought", *The New York Times*, 23 de marzo de 1973; "Seoul Weighs Turn To U.S. for Imports", *The New York Times*, 23 de abril de 1973.

⁴² "Flanigan Backs Nixon Trade Bill. Aide Denies President is Making

Lo que hacía tan hipócrita esta postura era que Estados Unidos estaba promulgando precisamente el tipo de restricciones contingentarias por las que criticaba a Europa. La ley agraria general de la Administración Nixon incluía una disposición adicional que imponía cuotas permanentes a la importación de productos lácteos, ya limitadas por la sección 22 de la Ley de Ajuste Agrícola. La ley imponía límites permanentes a las importaciones de productos lácteos, restringiéndolas a sólo el 2% del consumo interno estadounidense del año anterior. El Presidente sólo podría aumentar esta cantidad [de importaciones libres de cuotas] si determina y proclama que dicho aumento es necesario por intereses económicos o de seguridad nacional primordiales de Estados Unidos". Tal conclusión sería presumiblemente difícil de hacer en circunstancias normales".⁴³

Aún más importante fue el hecho de que, bajo la presión de un aumento del 15% en los precios al por mayor y de casi un 50% en los precios de los alimentos, Estados Unidos impuso embargos a sus exportaciones, derogando los compromisos de venta existentes. Adiós a la ideología del libre comercio que Estados Unidos había auspiciado tras la Segunda Guerra Mundial. Ya en marzo, funcionarios estadounidenses habían pedido a Japón que impusiera cuotas "voluntarias" de importación de madera estadounidense para contener la demanda de exportaciones de ese país. Estas cuotas debían complementar los controles de exportación, igualmente coercitivos, sobre las exportaciones textiles y de acero de Japón a Estados Unidos. Pero si no importaba productos forestales y agrícolas estadounidenses, ¿cómo podía esperar reducir su superávit comercial con Estados Unidos?

Las cosas se agravaron el 27 de junio, cuando Estados Unidos impuso embargos a las exportaciones de soja, semillas de

'Unprecedented' Bid for Power", *The New York Times*, 9 de mayo de 1973; "Shultz Renounces Reciprocity in Trade Negotiations", *The New York Times*, 10 de mayo de 1973; "Common Market To Stress Tough Stand in U.S. Talks", *The New York Times*, 29 de mayo de 1973.

⁴³ "Farm Bill Stirs Official Concern. Dairy Import Limit is Seen as Threat to Trade Talks", *The New York Times*, 4 de junio de 1973.

algodón y sus productos, salvo las ventas que se estaban cargando en los barcos. Esto rompió los compromisos de exportación de la nación, perjudicando especialmente a Japón. Una semana después se impusieron nuevos controles a la chatarra y a otros cuarenta y un productos agrícolas, como piensos, aceites comestibles y grasas animales, cacahuets, manteca de cerdo y sebo.

Estas acciones unilaterales dejaron claro que Europa y Japón ya no podían depender de los suministros estadounidenses, sino que se esperaba que sirvieran simplemente como mercados residuales para los excedentes agrícolas e industriales estadounidenses, producto por producto. Y aumentarían su consumo de productos estadounidenses a medida que aumentara la producción de Estados Unidos, pero sólo hasta ese punto. Obligatoriamente, reducirían su consumo cuando disminuyera la producción estadounidense, para que el consumo interno y los precios de Estados Unidos se mantuvieran estables.

Los estrategias comerciales estadounidenses instaron a las naciones que acumulaban grandes superávits comerciales a comprar determinados tipos de exportaciones estadounidenses, en particular las de carácter militar, ya que el comercio de armas era una de las pocas áreas en las que Estados Unidos conservaba cierta ventaja competitiva. Trató de equilibrar sus importaciones de petróleo de Irán exportando cazas a reacción y otros equipos militares por un total de casi 4.000 millones de dólares, incluidas bombas láser, helicópteros y otros artículos que iban a formar parte del programa quinquenal de modernización del Sha.⁴⁴ En junio, el Pentágono anunció una venta de armas por valor de 2.000 millones de dólares a Arabia Saudí y Kuwait, incluidos unos aviones de combate F-14 por valor de 14 millones de dólares, tan nuevos que ni siquiera habían sido introducidos en las fuerzas armadas estadounidenses. El aumento de las exportaciones de petróleo estadounidense desde Oriente Próximo se financió así con un flujo creciente de exportaciones

⁴⁴ "Iran Will Buy \$2 Billion in U.S. Arms over the Next Several Years," *The New York Times*, 22 de febrero de 1973. Véase también "Pentagon Hoping Iran Will Buy F-14s", *The New York Times*, 19 de julio de 1973.

de armas a la región.

371

Parecía que la balanza de pagos de Estados Unidos sólo se lograría armando al resto del mundo. El fin implícito de este proceso era la hostilidad militar. Un escenario ideal a ojos estadounidenses podría haber sido uno en el que Irán, Arabia Saudí y otros clientes de armas estadounidenses invadieran países de la OPEP que no decidieran reciclar sus ingresos por exportación de petróleo al Departamento de Defensa. En lugar de eso, los árabes atacaron Israel en octubre.

Incluso los programas de ayuda exterior de Estados Unidos se estaban militarizando. El 5 de junio, el presidente Nixon revocó la prohibición oficial de las exportaciones militares financiadas con ayuda, alegando que Estados Unidos estaba perdiendo mercados extranjeros de armas en favor de los productores franceses y rusos. Incluso se incluyó al comunista Chile en la lista de candidatos a recibir ayuda armamentística estadounidense, en un intento de inducirle a no comprar MIG-21 rusos. El Secretario de Estado William Rogers racionalizó el cambio de política declarando ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes que "Estados Unidos ya no debería intentar determinar por los latinoamericanos cuáles deberían ser sus necesidades militares razonables".⁴⁵ Debía venderles lo que sus regímenes quisieran a crédito para que se lo devolvieran las generaciones futuras.

Los estrategas de la ayuda estadounidense habían reflexionado sobre la cuestión del crédito a la exportación durante algún tiempo. En febrero de 1972, el Consejo Consultivo Nacional sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales argumentó que el déficit de pagos de Estados Unidos impedía que el gobierno promoviera las exportaciones sobre la base de no pagar en efectivo y pagar después. El informe instaba a las naciones a evitar una "carrera crediticia" en la financiación de las exportaciones, eliminando el crédito "como

⁴⁵ "Nixon Authorizes Jet Fighter Sales to 5 Latin Nations. U.S. Reverses Policy in Bid to Stem Loss of Markets - Chile Placed on List", *The New York Times*, 6 de junio de 1973.

factor de competencia en las ventas de exportación". En otras palabras, para evitar que otros gobiernos utilicen su fortaleza en la balanza de pagos para ofrecer condiciones más favorables, el Consejo instó a que se establezcan "acuerdos internacionales para garantizar que el crédito a la exportación apoyado por el gobierno se desarrolle de acuerdo con criterios racionales".⁴⁶ Otros gobiernos deberían reducir en consecuencia su propia financiación a la exportación, a pesar de su evolución hacia el estatus de acreedor que les estaba permitiendo emular las políticas crediticias tradicionales de Estados Unidos. Tras haber ganado la primera vuelta de esta carrera crediticia durante el cuarto de siglo transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos intentó detener la carrera al ver cómo otras naciones amenazaban con adelantarse.

372

Las exportaciones estadounidenses eran menos competitivas en los mercados mundiales, ya que el crecimiento de la productividad iba a la zaga del de otras naciones industriales. Al perder la fortaleza financiera y comercial que había poseído en los primeros años de la posguerra, Estados Unidos ya no disponía de los medios para vender sus exportaciones a crédito en lugar de al contado, pero otros países disponían ahora de esos medios. La economía estadounidense evolucionaba hacia lo que algunos observadores llamaban una sociedad postindustrial, pero que parecía simplemente desindustrializarse. Seymour Melman achacó la situación al "capitalismo del Pentágono", con sus contratos de precio de coste incrementado que inflaban los costes de los principales fabricantes de armas estadounidenses.

En el plano internacional, Estados Unidos cargaba con 6 billones de dólares anuales en gastos militares en todo el mundo, a punto de sufrir una ignominiosa derrota en el Sudeste Asiático, e incapaz de retirarse de Europa y otras regiones sin volver a ser una nación más en un mundo de iguales. Se negó a hacerlo. Los ciertamente inmensos poderes agrícolas de Estados Unidos se

⁴⁶ National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies, *Annual Report to the President and to the Congress: July 1, 1970-June 30, 1971* (Washington, D.C.: 16 de febrero de 1972), pp. 3, 57.

veían limitados por un sistema de transporte en decadencia, y la nación estaba rompiendo sus contratos de exportación a todas las zonas del mundo, lo que les impulsaba a buscar con mayor urgencia la autosuficiencia en productos alimenticios esenciales.

Esto era precisamente lo que los planificadores económicos estadounidenses se esforzaron tanto por evitar en 1945 y en los años siguientes. Casi la única ventaja que le quedaba a Estados Unidos residía en los productos militares. El restablecimiento de una balanza comercial favorable para Estados Unidos parecía, por tanto, condicionado a que el resto del mundo se armara en lugar de desarrollar su propia capacidad para alimentarse promoviendo la inversión agrícola tras un proteccionismo agrícola similar al que Estados Unidos había aplicado con tanta eficacia.

Las perspectivas parecían poco halagüeñas para una mejora subyacente de la balanza de pagos estadounidense. Se calculó que la devaluación del dólar en un 10% en 1973, por encima de la devaluación del 11% de diciembre de 1971, había aumentado los gastos militares globales en unos 300 millones de dólares anuales.⁴⁷ Entretanto, el déficit comercial aumentaba como consecuencia del incremento de los pagos por energía y otras materias primas, mientras que el hundimiento del mercado de valores desalentaba la entrada de inversiones extranjeras.

¿Condominio EE.UU.-soviético?

Estados Unidos se encontró en una situación similar a la de Alemania en los años veinte. Incapaz de competir con éxito con sus aliados capitalistas, sólo podía recurrir a la Unión Soviética para un posible crecimiento de las exportaciones. Este giro ayudó a resolver las tensiones de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Al fin y al cabo, las economías estadounidense y soviética eran en gran medida complementarias. Rusia necesitaba trigo y era un importante productor de oro y petróleo.

373

Mientras que el comercio entre Estados Unidos y la Unión

⁴⁷ "Devaluation Said to Cost Pentagon \$80-Million," *The New York Times*, 15 de febrero de 1973.

Soviética había parecido más importante para la Rusia devastada por la guerra en 1945, ahora parecía ofrecer los mismos beneficios a Estados Unidos. La percepción del nuevo estado de cosas condujo a un irónico giro en el sistema económico estadounidense de la Guerra Fría. Estados Unidos aceptó vender sus excedentes de grano a la Unión Soviética a cambio de dinero y, quizás, de oro.

Un importante subproducto de la Guerra Fría había sido bombear dólares a los bancos centrales de los aliados de Estados Unidos. Ahora que este proceso ya no era deseado ni por Estados Unidos ni por sus naciones aliadas no comunistas, los funcionarios estadounidenses trataron de atraer divisas al Tesoro a través de la vía más prometedora: el comercio con la Unión Soviética y China. El Telón de Acero empezó a levantarse.

Ya en el año electoral de 1960, Estados Unidos y la Unión Soviética parecían cerca de establecer unas relaciones comerciales algo normales. Estados Unidos pidió a Rusia 800 millones de dólares para saldar sus deudas de la Segunda Guerra Mundial, y la Unión Soviética ofreció 300 millones. Como describió más tarde el Consejo Consultivo Nacional sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales, estas negociaciones se interrumpieron cuando "Estados Unidos no pudo aceptar la postura soviética de que dicha liquidación fuera acompañada de la conclusión simultánea de un acuerdo que concediera el trato de nación más favorecida a la Unión Soviética y la ampliación de los créditos estadounidenses a largo plazo a la Unión Soviética".⁴⁸ Ahora, en otro año electoral doce años después, Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar las condiciones soviéticas. Al término de la visita del presidente Nixon a Moscú en julio de 1972, se emitió una declaración conjunta en la que se pedía al Congreso que concediera a la Rusia soviética el trato arancelario de nación más favorecida, condicionado a la liquidación satisfactoria de las deudas del Lend-Lease derivadas de la Segunda Guerra Mundial. El resultado fue que Estados Unidos pronto vendería su grano a la

⁴⁸ Consejo Consultivo Nacional sobre Políticas Monetarias y Financieras Internacionales, *Informe Anual. . . 1 de julio de 1970-30 de junio de 1971*, p. 83.

Rusia soviética, financiando así sus gastos de apoyo a las tropas europeas i al alimentar a las tropas soviéticas al otro lado de la frontera de la OTAN!

La Unión Soviética había estado efectuando pagos regulares de la parte de la deuda sobre la que había podido llegar a un acuerdo con el Tesoro de Estados Unidos el 15 de octubre de 1945, cuando "se comprometió a pagar las entregas 'por oleoducto' que finalmente ascendieron a 222,5 millones de dólares, en veintidós plazos anuales, a un tipo de interés del $2\frac{3}{8}$ por ciento anual". La Unión Soviética ha venido efectuando pagos anuales por este concepto y al 31 de diciembre de 1970 había abonado un total de 187 millones de dólares." Pero había hecho deducciones no reconocidas por Estados Unidos, entre ellas 88 millones de dólares por los daños sufridos por los buques comerciales soviéticos en el puerto de Haiphong durante las incursiones estadounidenses en Vietnam del Norte. Además, Estados Unidos afirmaba que la Unión Soviética debía unos 2.600 millones de dólares por bienes civiles aún en uso al final de la Segunda Guerra Mundial. Estas deudas se negociarían finalmente a la llegada de los diplomáticos soviéticos a Washington en el verano de 1972.

374

Estados Unidos empezó pidiendo el pago de unos 1.000 millones de dólares, alegando que se habían acumulado unos 200 millones en intereses desde las discusiones de 1960. La Unión Soviética contraatacó con su oferta de 1960 de pagar 300 millones de dólares. Se acordó un nivel intermedio de 500 millones de dólares, quedando sólo por resolver las condiciones de pago. La Unión Soviética pidió el mismo trato que habían recibido los británicos tras la Segunda Guerra Mundial: un 2% de interés durante treinta años. Estados Unidos explicó que esas condiciones ya no eran adecuadas y sugirió un interés del 6% durante el mismo periodo de treinta años. El acuerdo final se alcanzó el 18 de octubre, con el pago por parte de la Unión Soviética de 722 millones de dólares a lo largo de los veintinueve años siguientes. "A cambio, el presidente Nixon ha autorizado al Banco de Exportaciones e Importaciones a conceder a la Unión Soviética el trato de nación más favorecida, lo que le permitiría

acceder al mercado estadounidense con los aranceles más bajos posibles".⁴⁹

Rusia básicamente se salió con la suya. Lo que cedió en pagos de intereses y principal al ofrecer pagar 722 millones de dólares para saldar sus deudas restantes de Lend-Lease lo recuperó indirectamente el 8 de julio, cuando contrató la compra de cereales estadounidenses por valor de 750 millones de dólares durante un periodo de tres años. De esta suma, 500 millones fueron financiados por el Export-Import Bank. Habiéndose asegurado la Rusia soviética y China como mercados de cereales, Estados Unidos podría mitigar sus objeciones a que Gran Bretaña se uniera al Mercado Común Europeo y se adhiriera a la Política Agrícola Común. Rusia podría asegurar un mercado para los agricultores estadounidenses en caso de que se quedaran fuera de Europa.

Varias empresas estadounidenses anunciaron planes para explotar los vastos yacimientos de gas natural y petróleo de Siberia. Se exportarían a Estados Unidos gas y petróleo soviéticos por valor de unos 10.000 millones de dólares a cambio de que Estados Unidos explotara los yacimientos siberianos y construyera una flota de petroleros para transportar esta producción. El 4 de noviembre de 1972, tres empresas estadounidenses — Tenneco, Texas Eastern Transmission Corp. y una filial de ingeniería de Halliburton Company — anunciaron que en un plazo de sesenta días esperaban completar un acuerdo de inversión de 3.700 millones de dólares para vender gas natural soviético en Estados Unidos.⁵⁰ Suministrarían y financiarían 3.000 millones de dólares en equipos estadounidenses de transmisión de gas, incluidas 1.500 millas de tuberías de acero de 48 pulgadas, además de compresores para licuar el gas y enviarlo en camiones cisterna a la costa este de Estados Unidos.

⁴⁹ "Nixon Trade Plan for Soviet Seeks Debt Repayment", *The New York Times*, 11 de julio de 1972; "Implications of U.S.-Soviet Trade Pact", *The New York Times*, 22 de noviembre de 1972.

⁵⁰ "Soviet Gas Deal Help Up as U.S. Studies Cost", *The New York Times*, 9 de enero de 1973. Véase también "U.S. Concerns and Soviet Sign Big Natural-Gas Deal. 3 Houston Companies to Supply the East Coast from West Siberia," *The New York Times*, 30 de junio de 1973.

La Unión Soviética vendería 2.000 millones de pies cúbicos de gas al día a Estados Unidos durante veinticinco años, utilizando unos 8.000 millones de dólares del total de 18.900 millones de dólares de ingresos de exportación para devolver los préstamos de inversión de capital. Y lo que es más importante, destinaría los 10.800 millones de dólares adicionales al reembolso de los préstamos a la compra de bienes y servicios exportados por Estados Unidos. En efecto, Estados Unidos pagaría sus importaciones de energía en dólares bloqueados, una vuelta a políticas similares por las que sus diplomáticos de libre mercado habían criticado a Alemania en los años treinta.

375

La financiación del acuerdo energético requería que la Unión Soviética pusiera 700 millones de dólares en efectivo, que el Eximbank prestara 1.500 millones al 6% de interés y garantizara otros 1.500 millones en créditos a quince años del sector privado al 7% de interés. Estados Unidos aceptó construir veinte petroleros de 130 millones de dólares cada uno (por un total de 2.600 millones), además de su inversión de 3.700 millones en el desarrollo de los yacimientos siberianos. Se calcula que la construcción de este proyecto generará 242.600 años-hombre de empleo nacional en Estados Unidos.⁵¹

El 12 de enero de 1973, la General Electric Company firmó un pacto de intercambio tecnológico con la Unión Soviética. En abril, Occidental Oil anunció un acuerdo de 8.000 millones de dólares para construir un complejo soviético de fertilizantes a cambio de entregas de amoníaco, urea y potasa.⁵² Asociado a este proyecto estaba la construcción de varios hoteles y un centro comercial en Moscú.

Se trataba de un curioso giro de la Guerra Fría, que debía garantizar la paz en Occidente y plantear la amenaza de hostilidad militar sólo frente a los países comunistas. La paz con estos últimos estaba siendo cimentada por la nueva política de

⁵¹ "Deal is Held Near on Siberia's Gas," *The New York Times*, 4 de noviembre de 1972.

⁵² "Soviet and Occidental Oil in Multibillion-Dollar Deal. 20-Year Barter Arrangement Provides for Export of American Technology and Goods for Fertilizer Complex," *The New York Times*, 13 de abril de 1973.

distensión. De hecho, cuanto más perdía Estados Unidos el control sobre sus aliados no comunistas, más se acercaban Estados Unidos y la Unión Soviética, precisamente para amenazar a Europa y Asia con lo que Henry Kissinger denominó un nuevo condominio, es decir, el imperialismo conjunto de Estados Unidos y Rusia contra sus respectivos satélites.

Responsable en gran medida de esta distensión fue el problema de balanza de pagos de Estados Unidos derivado de sus gastos en ultramar durante la Guerra Fría, y su venta de grano a Rusia para conseguir un mercado de exportación a largo plazo. El déficit de la balanza de pagos estadounidense se solucionó mediante una combinación de militarización de sus aliados y el recurso a la Unión Soviética como nuevo gran mercado de exportación.

Al igual que el origen del déficit de pagos de Estados Unidos fue militar, su solución también fue cada vez más militar. El gasto de guerra exterior en el sudeste asiático y en otros lugares debía equilibrarse con las ventas militares de Estados Unidos a sus aliados en otras partes del mundo. Y estas ventas sólo se verían espoloadas por el creciente acercamiento a Rusia, potencialmente a costa de Europa y Japón.

No había ninguna garantía de que Estados Unidos se convirtiera de hecho en el proveedor industrial favorito de la Unión Soviética y China. Del mismo modo que la URSS había buscado crédito en todo el mundo, utilizó las ofertas de Estados Unidos de invertir en el desarrollo de sus materias primas como palanca para obtener mejores condiciones de Japón y Europa. En noviembre de 1972, llegó a un acuerdo provisional con Japón sobre un proyecto de petróleo y gas de 200 millones de dólares, y se estaban llevando a cabo negociaciones en otras áreas.⁵³

376

De este modo, Estados Unidos corría el peligro de verse enfrentado a otros países capitalistas en condiciones desventajosas. Era obvio que la Unión Soviética deseaba créditos a medio o largo plazo para financiar sus importaciones, y las

⁵³ "Japan and Soviet Agree on Joint Oil-Gas Project," *The New York Times*, 25 de noviembre de 1972.

naciones fuera de Estados Unidos estaban en mejor posición en la balanza de pagos para conceder dichos créditos.

La jugada final llegó con la Guerra del Petróleo en octubre de 1973. Cuando Egipto y Siria atacaron Israel, los países árabes embargaron las exportaciones de petróleo a Estados Unidos, Holanda y Dinamarca. Los precios del petróleo se cuadruplicaron, reflejando la pauta de los precios de exportación de alimentos anterior en 1972-73.

El embargo petrolero cambió el patrón de los pagos internacionales, restableciendo el superávit en la balanza de pagos de Estados Unidos pero abriendo una brecha entre América y Europa. Los bancos de la OPEP, en lugar de los de Europa y Japón, se convirtieron en los principales acumuladores de dólares. Viéndose a sí mismos como países del Tercer Mundo, propusieron unirse para apoyar de forma generalizada los precios de exportación de las materias primas. El trilateralismo Estados Unidos-Europa-Japón se resquebrajaba bajo las tensiones de la balanza de pagos impuestas por el gasto estadounidense de la Guerra Fría en el interior y en el exterior.

La forma que eligió Estados Unidos para resolver estos problemas fue vender sus reservas de grano a la Unión Soviética. Esto triplicó o cuadruplicó los precios mundiales del grano y la soja, y condujo a los embargos a la exportación antes mencionados, que pusieron fin de hecho al movimiento de posguerra hacia políticas de libre comercio e inversión. Liderados por Estados Unidos, los países no comunistas se estaban volviendo más estatistas. El orden económico de la posguerra parecía estar dando paso a un nuevo orden económico internacional.

Esta fase de la economía mundial de posguerra, y cómo Estados Unidos logró sus objetivos de frustrar el incipiente Nuevo Orden Económico Internacional y la integración europea para aprovechar la riqueza de todos los bancos centrales extranjeros que acumulaban dólares, se describe en la continuación de este libro, *Global Fracture* (1977).

15. IMPERIALISMO MONETARIO: EL SIGLO XXI

Como a la mayoría de los individuos, a todas las naciones les encantaría obtener el proverbial almuerzo gratis que favoreciera sus propios intereses mientras otros países se abstienen pasivamente de promover sus propias economías. Pero pocos han intentado realmente poner en práctica este tipo de doble rasero. La década de 1930 demostró que cuando las naciones presionan unilateralmente en su propio interés, las respuestas internacionales tienden a degenerar en los juegos de suma cero de las guerras arancelarias competitivas y las devaluaciones monetarias de empobrecer al vecino.

Sin embargo, Estados Unidos puede registrar déficits comerciales y de pagos de cientos de miles de millones de dólares al año sin que el resto del mundo proteste. Los bancos centrales ya no cambian oro por dólares. Los países exportadores de petróleo ya no quieren comprar grandes empresas estadounidenses.

Los países exportadores de petróleo ya no pretenden comprar grandes empresas estadounidenses, ni los dirigentes políticos europeos o japoneses piden que Estados Unidos financie su déficit de pagos vendiendo sus inversiones en Europa, Asia y otras economías con superávit de pagos. Las condiciones actuales no son tales que los diplomáticos extranjeros estén dispuestos a adoptar frente a la economía estadounidense la postura acreedora que adoptaron los funcionarios estadounidenses desde la década de 1920 hasta los primeros años de la Segunda Guerra Mundial, cuando insistieron en que Gran Bretaña vendiera sus inversiones internacionales como condición para obtener crédito.

La sensación de conmoción ante el creciente déficit comercial y de pagos de Estados Unidos se ha ido perdiendo a medida que el déficit se ha ido incorporando al sistema económico mundial. El resultado es que, casi sin que nadie se diera cuenta de lo que estaba ocurriendo, el paso de Estados Unidos al estatus de

deudor convirtió la economía de posguerra en un doble estándar explotador. Desde que la nación abandonó el oro en 1971, el patrón de los bonos del Tesoro ha permitido a Estados Unidos utilizar los recursos del resto del mundo sin reciprocidad, gobernando financieramente a través de su posición de deudor, no a través de su condición de acreedor. Dado que las deudas en dólares han sustituido al oro como respaldo de las reservas de los bancos centrales y, por tanto, de la oferta de crédito mundial, todo el sistema se vería amenazado si se reabriera la cuestión de su injusticia intrínseca.

Ninguna nación ha sido capaz de invertir las reglas clásicas de las finanzas internacionales. Las economías que han caído en déficit no sólo han perdido su poder mundial, sino también, por lo general, su autonomía para gestionar sus propias políticas internas y conservar la propiedad de sus recursos públicos y de la política financiera de su banco central. Este sigue siendo el principio financiero y político que deben seguir. Sin embargo, los diplomáticos estadounidenses han logrado convencer a Europa, Asia y el Tercer Mundo —y desde 1991 incluso a la antigua Unión Soviética— de que reorienten sus economías para facilitar la evolución de Estados Unidos desde la situación de superávit de pagos a la de déficit de pagos.

378

¿Cómo ha podido Estados Unidos conseguir este quid sin el quo, algo a cambio de nada, una subvención gratuita de las naciones con superávit de pagos del mundo? En primer lugar, la lógica de la aquiescencia ha pasado de la fe en el liderazgo moral estadounidense y la retórica del libre mercado de la posguerra al temor de que Estados Unidos hunda al mundo en una crisis si no se sale con la suya.

Este libro ha descrito el camino histórico que ha conducido a la posición única de Estados Unidos. En lugar de utilizar su condición de acreedor como palanca para obtener normas internacionales generales que promovieran objetivos económicos más amplios a largo plazo entre la Primera y la Segunda Guerras Mundiales, Estados Unidos exigió el pago de deudas por encima de la capacidad de pago de Europa. Optó por "ir por libre". Pero al aplicar políticas esencialmente autárquicas fracturó la

economía mundial, y su exigencia de pagos de créditos oficiales a gobiernos extranjeros contribuyó a provocar la Gran Depresión que hundió su propia economía tanto como las de Europa y Asia.

En la década de 1940, Estados Unidos utilizó su posición de acreedor para crear una economía mundial más unificada, cuyas normas de libre comercio promovieran sus intereses del mismo modo que antes el libre comercio había beneficiado a Gran Bretaña. Las condiciones del Lend-Lease de 1940-41 y del Préstamo Británico de 1946 proporcionaron el modelo al obligar a Gran Bretaña a renunciar a su Imperio, renunciar a su zona de libras esterlinas y desbloquear los saldos de guerra que los países de la Commonwealth habían acumulado durante la guerra. Los negociadores británicos simplemente cedieron cuando sus intereses chocaron con los de Estados Unidos.

Su aquiescencia a estas condiciones de préstamo reflejaba el estado de ánimo históricamente único que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Creyendo que la idea misma de interés nacional era en última instancia militarista, muchos europeos estaban dispuestos a subordinarla a lo que prometía ser un sistema cosmopolita al servicio del bienestar de todo el mundo. En consecuencia, políticos y diplomáticos dejaron en manos de los planificadores estadounidenses la tarea de elaborar los planos de dicho sistema mundial sobre la base de la lógica de principios del libre comercio y de un trato económico ostensiblemente uniforme para todos los países.

No era así como debía funcionar la diplomacia internacional, y mucho menos el imperialismo clásico. Se suponía que cada parte debía defender sus propios intereses, llegando a un acuerdo en algún punto intermedio o rompiendo relaciones e incluso volviéndose beligerante. Pero el mundo se había cansado de tales conflictos. La mayoría de los países estaban agotados por las rivalidades nacionalistas que habían contribuido a las dos guerras mundiales.

Aparte del atractivo moral de una economía mundial más abierta, Estados Unidos proporcionó ayuda del Plan Marshall a la Europa devastada por la guerra y ofreció préstamos de ayuda exterior para cubrir los déficits comerciales que se preveía que se

derivarían de una economía internacional que todo el mundo reconocía que estaría dominada por los exportadores e inversores estadounidenses. El objetivo de estos préstamos era hacer que el sistema de posguerra fuera lo suficientemente aceptable para que Europa y otras regiones adoptaran un comercio relativamente libre y abrieran sus puertas a los inversores estadounidenses, ya que las monedas eran libremente convertibles y las naciones acordaron no utilizar la devaluación para reforzar sus pagos internacionales a expensas de Estados Unidos.

Estados Unidos insistió en que se le concediera poder de veto en el FMI y el Banco Mundial. Después de todo, señalaron sus diplomáticos, Estados Unidos aportaba la mayor parte de la financiación de estas instituciones. En efecto, la propuesta estadounidense era la siguiente: "No hemos exigido reparaciones a nuestros enemigos ni deudas de guerra a nuestros aliados, salvo el coste de las transferencias de Lend-Lease que aún tienen un valor económico residual para ellos. Desarrollemos organizaciones multilaterales para que la economía mundial avance hacia un comercio más libre sin controles monetarios. Algunos países tendrán déficits comerciales a medida que comiencen a modernizarse, pero ampliaremos la ayuda exterior para tenderles un puente durante este período de transición hacia un nuevo equilibrio internacional."

"Por supuesto, para obtener la aprobación del Congreso para esta financiación, hay que reconocer ciertas realidades políticas. Aunque las nuevas organizaciones multilaterales deben tener un espíritu internacionalista, los estadounidenses considerarían intolerable que en la práctica atentaran contra la soberanía de Estados Unidos. No podemos derogar nuestra Ley de Ajuste Agrícola de 1933, ni podemos aceptar ninguna cláusula de escasez de divisas para el FMI que permita a los países deficitarios tomar represalias contra los exportadores estadounidenses por el mero hecho de que nuestra economía sea tan fuerte. Y nos parece justo que, a cambio de financiar organizaciones internacionales, obtengamos poder de veto sobre cualquier decisión que puedan tomar. De lo contrario, los países con déficit de pagos podrían votar a favor de convertir a Estados

Unidos en un tributario de ellos mismos".

Las palabras sonaban casi altruistas en comparación con el comportamiento de Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial. El ambiente en el extranjero era de idealismo *laissezfaire* como principio comercial general, pero estaba limitado por las concesiones especiales exigidas por Estados Unidos.

Las implicaciones económicas del orden mundial emergente no se comprendieron realmente. No se trataba simplemente de que Estados Unidos fuera la nación más rica y el mayor mercado, ni siquiera de que su dólar fuera la moneda en la que se denominaba la mayor parte del comercio. Esta había sido la posición de la libra esterlina ya en el siglo XIX, cuando era un sustituto del oro y la balanza de pagos británica arrojaba normalmente un superávit como resultado de su liderazgo industrial y financiero. Y lo que es más importante, Gran Bretaña había patrocinado el libre comercio al poner fin a su proteccionismo agrícola cuando derogó sus Leyes del Maíz en 1846. La apertura de sus mercados alimentarios fue la contrapartida que llevó a otros países a consentir que se convirtiera en el taller del mundo y, por tanto, a consolidar su papel de banquero mundial.

380

En cambio, la forma de interdependencia centrada en Estados Unidos que surgió de la Segunda Guerra Mundial no fue simétrica. Los diplomáticos estadounidenses se aseguraron la mayor autonomía posible para sus propias políticas interior y exterior, pero rechazaron la idea de una influencia extranjera sobre la economía estadounidense. Los mercados agrícolas estadounidenses y los sectores clave de la "seguridad nacional" siguieron estando protegidos y fuertemente subvencionados mediante la inclusión en los acuerdos comerciales de las leyes y los controles de mercado que el New Deal de Roosevelt había introducido en los libros en la década de 1930. También se mantuvieron las deudas británicas en libras esterlinas a un tipo de cambio sobrevalorado. Esta condición establecida para el préstamo británico ayudó a garantizar que India, Egipto y los países latinoamericanos gastaran sus saldos en exportaciones

estadounidenses.

La aprobación de los acuerdos internacionales por el Congreso era simplemente un hecho de la vida política estadounidense. La razón aducida por el Congreso para negarse a ratificar la adhesión de Estados Unidos a la Sociedad de Naciones tras la Primera Guerra Mundial fue proteger la autonomía estadounidense e impedir que países extranjeros impusieran políticas que pudieran perjudicar los intereses económicos de Estados Unidos, incluidos los intereses creados locales que el Congreso siempre ha tenido presentes. Estados Unidos aceptó formar parte de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial después de la Segunda Guerra Mundial sólo con la condición de que se le concediera poder de veto. Esto le permitió bloquear cualquier política que no se considerara favorable a los intereses estadounidenses.

En aquel momento no se percibió con claridad hasta qué punto esta condición permitiría a los representantes de Estados Unidos mantener secuestradas a estas organizaciones hasta que cedieran a las exigencias de la política estadounidense. La iniciativa diplomática en estas organizaciones estaba en manos de representantes estadounidenses que respondían ante el Congreso y los intereses especiales de sus electores. En ningún otro país han tenido los políticos locales una capacidad equivalente para rechazar los acuerdos internacionales alcanzados por su poder ejecutivo, ni otros países han calculado sus propios intereses sobre una base tan estrecha de miras a la hora de negociar tratados. El resultado ha sido que las políticas de instituciones nominalmente multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, así como el Banco Asiático de Desarrollo y otras ramificaciones, reflejan un nacionalismo estadounidense a ultranza.

381

El "imperialismo alimentario" estadounidense frente a un Nuevo Orden Económico Internacional

En las moléculas del ADN del Banco Mundial se incorporaron problemas estructurales que hicieron que su evolución hacia la concesión de préstamos para el desarrollo fuera disfuncional

desde el principio. Sólo podía prestar dólares y otras divisas, no la moneda nacional necesaria para la modernización agrícola. Y aunque la reforma agraria era inicialmente necesaria en muchas antiguas zonas coloniales del mundo, el Banco no podía insistir en que los gobiernos modificaran sus políticas en este sentido, ya que se consideraba una intromisión en los asuntos políticos nacionales. Cuando el Banco Mundial empezó por fin a insistir en que los gobiernos modificaran sus políticas internas para poder optar a los préstamos, su filosofía económica se había vuelto tan disfuncional que, en lugar de promover políticas para que los países deudores fueran más autosuficientes, sus administradores exigían que los beneficiarios de los préstamos siguieran una política de dependencia económica, sobre todo de Estados Unidos como proveedor de alimentos.

El Banco Mundial se ha vuelto mucho más intervencionista desde 1991, más notoriamente en el modo neoliberal personificado por las "reformas" rusas, es decir, del lado de las oligarquías cleptocráticas. Las condiciones de apoyo del Banco — a las que en muchos casos se han condicionado los préstamos del FMI— han sido tales que han paralizado la viabilidad a largo plazo de los gobiernos que pretendían financiar la modernización de sus economías del modo en que lo ha hecho el propio Estados Unidos. El resultado neto de los programas de préstamos del Banco Mundial y del FMI ha sido, por tanto, paralizar las opciones de planificación de las economías, dejándolas con deudas en dólares sin haber puesto en marcha los medios para generar las divisas necesarias para pagar, excepto vendiendo más de su dominio público. Se ha subvencionado la dependencia en lugar de financiar la autosuficiencia.

El Banco Mundial debería haber aconsejado a Rusia y a otros países que gravaran las rentas de los recursos naturales y el dominio público, en lugar de permitir que estos ingresos fueran tomados por iniciados y enviados al extranjero en forma de fuga de capitales. Las rentas económicas de las empresas públicas y de la tierra y su riqueza mineral, el espectro radioeléctrico y otros monopolios naturales podrían haber ahorrado a los gobiernos tener que gravar el trabajo y el capital. Pero en lugar de movilizar

recursos para aumentar la autosuficiencia nacional y financiar así la política gubernamental, el Banco insistió en que los gobiernos clientes privatizaran su dominio público en condiciones cleptocráticas que favorecían a los inversores estadounidenses. El efecto fue ayudar a imponer la dependencia y las políticas oligárquicas como condición para la ayuda. Los ingresos de los que antes disponía el sector público fueron pagados al extranjero en forma de dividendos, intereses, primas de seguros y reaseguros y comisiones de gestión por los nuevos propietarios privados de lo que había sido dominio público o había sido arrebatado por el gobierno a los propietarios nacionales.

382

Dentro del FMI, sus monetaristas de la Escuela de Chicago evidentemente no han aprendido nada del fracaso de sus programas de austeridad en los años sesenta y setenta. (La alternativa es concluir que sus programas paralizantes son deliberados). Su exigencia estándar es que los gobiernos de los países deudores aprieten las tuercas administrando altos tipos de interés e imponiendo onerosos impuestos (sobre la mano de obra y el capital nacional, no sobre las propiedades extranjeras). Esta austeridad ahoga el desarrollo del mercado nacional, dejando que las materias primas se exporten en lugar de trabajarse en casa. También mantiene bajos los salarios nacionales, al tiempo que destroza los presupuestos gubernamentales, obligando a los regímenes clientes a someterse a una quiebra virtual.

En tales condiciones, la solvencia sólo se mantiene mediante la venta de las dotaciones nacionales a extranjeros, como ocurrió, por ejemplo, en la "segunda" fase de las privatizaciones rusas a finales de la década de 1990. Tales ventas significan que las rentas de los recursos naturales y las rentas de los monopolios no pueden utilizarse como base para los impuestos nacionales, ni pueden subvencionarse los costes de infraestructura para mantener baja la estructura general de costes de la economía. Las rentas de los monopolios las obtienen los propietarios privados y se envían en gran parte al extranjero, mientras que las que obtienen los propietarios nacionales también acaban en el extranjero a través de la fuga de capitales que constituye la contrapartida de la mayoría de los préstamos de "estabilización"

del FMI. Lo que se estabiliza es la tasa a la que los intereses financieros nacionales pueden convertir los ingresos nacionales en dólares u otras divisas fuertes.

El resultado es que los ingresos hasta ahora públicos de las empresas privatizadas y los ingresos cleptocráticos relacionados se están incorporando a los sistemas financieros de Norteamérica, Europa y Japón. Colateralizar y pignorar estas rentas económicas para obtener créditos bancarios en las naciones acreedoras del mundo amenaza con hacer irreversible la actual especialización mundial de la producción y la desestructuración fiscal, es decir, irreversible sin que se produzca una ruptura brusca, lo que implicaría pérdidas inmediatas a corto plazo y dislocaciones económicas.

Sin embargo, estas pérdidas a corto plazo palidecen en comparación con los costes a largo plazo de no romper con el sistema existente.

Durante el último medio siglo, los diplomáticos estadounidenses han disuadido a los gobiernos extranjeros de gestionar sus propias economías para lograr la autosuficiencia o de utilizar la ayuda exterior y los ingresos de los préstamos para desarrollar la capacidad de competir con los exportadores estadounidenses. Se ha ayudado principalmente a Estados Unidos, no a las economías extranjeras. Se ha opuesto especialmente a la Política Agrícola Común (PAC) europea y al proteccionismo agrícola japonés para mantener la autosuficiencia alimentaria. Estados Unidos se ha opuesto a las subvenciones agrícolas extranjeras, a las ayudas a los precios y a las cuotas de importación como las que el propio país ha empleado durante más de tres cuartos de siglo. Incluso se han denunciado los controles de calidad extranjeros en el comercio de carne de vacuno y cosechas, que siguen siendo una espina en la diplomacia comercial estadounidense con Europa, Asia y el Tercer Mundo.

383

A pesar de estas asimetrías en los beneficios de los actuales modelos internacionales de comercio e inversión, las presiones para crear un Nuevo Orden Económico Internacional se derrumbaron a finales de los años setenta. Parecía que el mundo seguía perteneciendo a Estados Unidos para que lo hiciera o lo

deshiciera. La cuestión seguía siendo cómo deseaban sus diplomáticos reestructurar la economía mundial, y lo costosos que parecían ser sus diseños para Europa y Asia.

El objetivo de Estados Unidos ha sido convertir las economías extranjeras en un conjunto de funciones residuales. La demanda exterior ha de crecer suavemente de acuerdo con

La producción extranjera se expande para satisfacer las necesidades de importación de Estados Unidos, pero no conduce a la autosuficiencia extranjera ni desplaza a los productos estadounidenses en los mercados mundiales. Europa, Asia y el Tercer Mundo deben absorber el excedente agrícola estadounidense, pero no deben proteger sus propios sectores agrícolas como ha hecho el propio Estados Unidos desde 1933. Mientras que el proteccionismo agrícola estadounidense se ha incorporado al sistema mundial de posguerra desde sus inicios, el proteccionismo extranjero debe ser cortado de raíz.

El imperialismo monetario implícito en los bonos del tesoro de EE.UU.

La característica más explotadora del US Treasury Bill Standard fue una consecuencia implícita que apenas se percibió en el momento en que se adoptó el dólar como moneda clave bajo el patrocinio aparentemente objetivo del FMI en las condiciones financieras que existían al final de la Segunda Guerra Mundial. Aparte de comprar oro, los bancos centrales sólo podían aumentar sus reservas internacionales comprando títulos del Tesoro estadounidense, es decir, endeudándose con gobiernos extranjeros. Los bancos centrales mantenían estos pagarés en dólares que devengaban intereses como reservas de divisas clave a la par que el oro, fácilmente convertible a un precio de 35 dólares la onza.

El sistema empezó a desmoronarse cuando la balanza de pagos de Estados Unidos entró en déficit y su oro empezó a regresar a Europa, no a los tenedores privados que lo habían enviado como capital de fuga a Estados Unidos ante la inminencia de la guerra, sino a los bancos centrales y, por tanto,

a los gobiernos de Francia, Alemania y otras naciones. El creciente déficit de pagos de Estados Unidos se debió al gasto militar en el extranjero, no al comercio y la inversión del sector privado. Comenzando lentamente durante la guerra de Corea, y ganando impulso con el inicio de la guerra de Vietnam, la cobertura de oro se redujo a un ritmo acelerado, acercándose a la cobertura legal mínima del 25 por ciento de la moneda en circulación.

384

Esta coloración militar y política del déficit de la balanza de pagos estadounidense era de vital importancia, ya que el gobierno se estaba endeudando para financiar políticas con las que la mayoría de sus acreedores europeos y muchos asiáticos no estaban de acuerdo. Bajo la presión de su déficit militar, el gobierno se inmiscuyó cada vez más en el ámbito del comercio y la inversión internacionales, destacando los controles que impuso a los préstamos bancarios en el extranjero y a la financiación en el extranjero de las empresas estadounidenses, con el fin de obligar a las empresas estadounidenses a comprar empresas extranjeras con dólares extranjeros.

Pero estos controles no fueron suficientes, dadas las presiones del momento. En 1968, Estados Unidos empezó a cerrar la ventana del oro, y en 1971 cortó formalmente el vínculo entre el dólar y el oro. En la primavera de 1973 sus funcionarios habían desarrollado la estrategia que la nación seguiría durante casi dos décadas. En lugar de adherirse a las reglas de las finanzas internacionales orientadas a los acreedores que había aprobado en 1945, Estados Unidos utilizó su posición de deudor para extorsionar más concesiones y riqueza extranjeras de las que había podido obtener como nación acreedora. Dijo a las economías con superávit de pagos que no utilizaran sus tenencias de dólares para comprar en la industria estadounidense de la misma forma que los inversores estadounidenses compraron en las suyas en los años cincuenta y sesenta. Obligó a los bancos centrales europeos y asiáticos a conceder créditos casi automáticos a través de la norma de los bonos del Tesoro estadounidense, al tiempo que mantenían una postura acreedora frente a los países endeudados del Tercer Mundo y del

COMECON.

Europa, Asia y otras regiones con superávit de pagos se vieron atrapadas en un dilema. Si se abstendían de absorber los excedentes de dólares y reciclarlos al Tesoro estadounidense, el dólar se depreciaría. A primera vista, esto proporcionaría a los productores estadounidenses una ventaja competitiva al tiempo que penalizaría a los exportadores de las economías con divisas fuertes. Sin embargo, el déficit de pagos de Estados Unidos se ha ampliado aún más, ya que el viaje gratis de Estados Unidos no le ha ayudado a restablecer el equilibrio. O mejor dicho, Estados Unidos tiene poco interés en hacerlo. ¿Por qué habría de hacerlo? Después de todo, se ha negado sistemáticamente a subir sus propios tipos de interés para obtener fondos extranjeros con los que financiar su déficit, alegando que ello frenaría la actividad económica interna, incluso cuando exige que otros países con déficit de pagos sacrifiquen sus economías para pagar a sus deudores extranjeros.

Los Acuerdos del Plaza de 1985 obligaron a Japón a mantener bajos sus propios tipos de interés, para que las presiones financieras internacionales no llevaran a los tipos estadounidenses a subir y disuadieran de la reelección a los funcionarios republicanos que estaban empeñados en hacer todo lo posible por destruir la economía japonesa. Los países europeos también se vieron presionados de esta manera. Entre las economías deudoras del mundo, se vieron obligados a someterse a programas de austeridad que los planificadores estadounidenses se negaron a adoptar para su propia economía. Los recientes disturbios de Argentina con el FMI, que derrocaron al gobierno en diciembre de 2001, son sólo el ejemplo más reciente de este doble rasero.

385

El resultado es que, incluso a pesar de los cientos de miles de millones de dólares en compras de títulos del Tesoro estadounidense por parte de bancos centrales extranjeros desde que se cerró la ventana del oro en 1971, el dólar bajó radicalmente frente al marco alemán, el yen (hasta 1995) y otras monedas fuertes. Los usuarios del dólar del Tercer Mundo han sufrido daños colaterales, ya que su petróleo, cobre y otras

materias primas han seguido cotizando en dólares. Su incapacidad para desarrollar una alternativa ha contribuido a mantener bajos los niveles de precios en Europa y Japón, pero gran parte del valor de la deuda oficial de Estados Unidos con estas economías acreedoras se ha visto erosionado por la inflación, acelerada por los saltos cuantitativos que se produjeron desde la crisis del grano y el petróleo de 1973 hasta la inflación Carter-Volcker de 1979-80.

Incapaz de obtener más que una ventaja competitiva marginal de su depreciación del dólar, el Gobierno de Estados Unidos trató de bloquear su participación en los mercados mundiales negociando cuotas fijas. Esto amenaza con convertir el comercio mundial en un lecho de Procusto de mercados gestionados, ya que los funcionarios estadounidenses no sólo exigen que las economías extranjeras garanticen cuotas de mercado fijas a los exportadores estadounidenses, sino que infringen las normas del comercio mundial imponiendo unilateralmente cuotas de importación.

Por otra parte, en el frente de la balanza de pagos, los funcionarios estadounidenses insisten en que los presupuestos militares extranjeros destinen sumas específicas a componentes fabricados en Estados Unidos. A Alemania Occidental y Japón se les ha pedido que paguen la presencia militar estadounidense como parte de sus propios presupuestos nacionales, sin ofrecerles el correspondiente control sobre estas tropas y armas. A estas dos naciones también se les ha pedido que presten una cantidad equivalente de dólares al Gobierno de Estados Unidos, con sólo una vaga idea de cuándo, o incluso si, se van a devolver los préstamos nominales.

Cuando se obliga a los bancos centrales a añadir dólares a sus reservas internacionales, se transfiere un valor equivalente de recursos de sus propios ciudadanos para financiar el déficit de pagos de Estados Unidos — y con ello, *pari passu*, el propio déficit presupuestario federal de Estados Unidos. De 10.000 millones de dólares anuales a principios de la década de 1970, los déficits de comercio exterior y de pagos de la nación crecieron hasta casi 150.000 millones de dólares anuales a finales de la

década de 1980, y el doble a finales del siglo XX.

Si déficits de esta magnitud ya no inspiran crisis como las que se produjeron en la primavera de 1973, es porque los bancos centrales de Europa, Japón, la OPEP y otros acumuladores de dólares han consentido tan a fondo lo que realmente puede llamarse un imperialismo monetario. Los vehículos de este superimperialismo no son las empresas privadas internacionales ni el capital financiero privado, sino los bancos centrales. A través de estas maniobras financieras internacionales, Estados Unidos ha aprovechado los recursos de sus aliados del Bloque del Dólar. No lo ha hecho de la manera clásica de un acreedor que extorsiona el servicio de la deuda, no tanto a través de sus empresas internacionales y sus actividades de inversión, y ciertamente ya no a través de su competitividad en las exportaciones y la libre competencia. Más bien, la técnica de explotación implica un hábil uso de los bancos centrales, el FMI, el Banco Mundial y sus instituciones regionales de crédito asociadas para proporcionar préstamos forzados al Tesoro estadounidense. Este juego amañado ha permitido a Estados Unidos inundar el mundo de dólares sin restricciones mientras se apropiaba de recursos y empresas, bienes y servicios extranjeros sin obtener nada a cambio, salvo pagarés del Tesoro de valor cuestionable (y ciertamente decreciente).

386

En resumen, Estados Unidos puede gobernar no gracias a su posición como acreedor mundial, sino como deudor mundial. En lugar de ser el banquero mundial, convierte a todos los demás países en prestamistas suyos. Así, en lugar de que su posición deudora sea un elemento de debilidad, la aparente debilidad de Estados Unidos se ha convertido en la base del sistema monetario y financiero mundial. Cambiar este sistema de forma adversa para Estados Unidos haría caer a los acreedores del sistema frente a Estados Unidos.

El temor generalizado de Europa y Asia a una ruptura de este tipo ha permitido a Estados Unidos dominar la economía mundial mediante un proceso inverso al que siguió Gran Bretaña en el siglo XIX. Gran Bretaña gobernó su Imperio no sólo a través de su posición como banquero mundial, sino porque como

banquero mundial asumió la responsabilidad de asegurar un mecanismo de pagos internacional que funcionara sobre líneas largamente entendidas que se consideraban equitativas para sus usuarios. Como banquero central del mundo, Gran Bretaña asumió la responsabilidad de mantener en funcionamiento el sistema financiero internacional.

Habría ido en contra de lo que se había convertido en una economía política elevada a la categoría de auténtica religión cívica que Gran Bretaña hubiera amenazado a sus compañeros de la Commonwealth con que "si no dejáis que los pagarés en libras esterlinas se emitan simplemente como papel, sin activos sólidos ni voluntad de pago que los respalden, vuestras economías se hundirán". Otros países se habrían separado, quizás incluso arriesgándose a la guerra para independizarse de una economía tan agresiva financieramente.

¡Qué contraste entre el *modus operandi* del imperio británico y el de Estados Unidos en la actualidad! Poco dispuestos a renunciar a la posición de su nación como exportador de alimentos al resto del mundo, los funcionarios estadounidenses exigen la dependencia alimentaria de las exportaciones estadounidenses por parte de Asia, la antigua Unión Soviética y los países del Tercer Mundo (tras haber perdido la lucha contra la Política Agrícola Común europea). También se exige la dependencia militar, mientras que los sectores de dominio industrial de Estados Unidos se basan principalmente en la electrónica y la tecnología relacionada con el ejército, que presenta como una economía post-industrial, ya que la industria pesada y el empleo obrero se están reduciendo en toda la economía de Estados Unidos.

387

Si Estados Unidos va a seguir siendo el banquero mundial a través de la norma de letras del Tesoro del gobierno de las finanzas internacionales, es como un país deudor, no como un acreedor que basa su posición bancaria en garantías tangibles como lo hizo Gran Bretaña. Lo que comenzó como un sistema ad hoc en 1945 se ha convertido en una capacidad unilateral de Estados Unidos para explotar los recursos de sus aliados del Bloque del Dólar sin que éstos puedan detener el proceso, a

menos que provoquen el colapso financiero mundial. Desde 1968, el punto de presión clave ha sido la disposición de los diplomáticos estadounidenses a desempeñar el papel de destructores del mundo si los bancos centrales extranjeros dejan de remitir sus entradas de dólares al Tesoro estadounidense. Se trata del equivalente monetario de la amenaza del "bombardero loco" del Presidente Nixon, trasladada a la esfera financiera: Si Estados Unidos no se sale con la suya, actuará de forma irascible y muy probablemente irracional, y el mundo sufrirá las consecuencias.

Al adoptar esta postura, Estados Unidos disfruta de una alternativa que otros países no han podido duplicar. Gracias al gran tamaño de su mercado interno puede "ir por libre". Sus pretensiones financieras y la superestructura de deudas en dólares que ahora impregnan la economía mundial —tomadas en conjunción con los altos niveles de inversión directa en Estados Unidos por parte de extranjeros— significan que un paso de Estados Unidos hacia la autarquía fracturaría el sistema financiero mundial.

El espectro de un colapso de este tipo ha dado a los diplomáticos estadounidenses una opción de la que no disponen las naciones cuyas economías dependen en mayor medida del buen funcionamiento del comercio y los pagos internacionales. El comercio exterior sólo representa alrededor del 5% del PNB estadounidense, frente al 25% de muchas economías europeas. Los bancos centrales extranjeros poseen más de un billón de dólares en títulos del Tesoro estadounidense. Hasta que Europa y Asia no sean capaces de sustituir el patrón dólar por un sistema monetario propio, y hasta que no estén dispuestas a correr el riesgo de una guerra comercial y de inversiones como paso intermedio para lograr su propia autosuficiencia, la economía estadounidense tendrá pocas razones para sentir que necesita vivir dentro de sus posibilidades.

Lo que impide que se tomen medidas para crear una economía internacional más justa y equitativa que la que proporciona la norma de los bonos del Tesoro de Estados Unidos es el hecho de que no se reconozca de forma más general su carácter

inherentemente explotador. Este reconocimiento debería convertirse en la premisa central de la diplomacia financiera mundial.

388

Estados Unidos ha conseguido gobernar a los países deudores del Tercer Mundo a través de élites clientelares. En las naciones acreedoras industriales avanzadas ha descubierto que todo lo que necesita para representar los intereses de Estados Unidos son banqueros centrales formados en las doctrinas del "monetarismo para la exportación" de la Escuela de Chicago, de sumisión financiera a Estados Unidos y al FMI. Para retener a los políticos europeos y asiáticos y a sus electorados, los funcionarios estadounidenses repiten en voz alta y casi incesantemente que su economía es la principal practicante de una sabiduría tecnocrática objetiva que proporciona el baluarte para la estabilidad económica mundial.

Pero la base doctrinal académica de estas afirmaciones —su teoría económica e incluso sus modelos estadísticos— descansa en las mismas políticas monetaristas disfuncionales que el FMI y el Banco Mundial han utilizado para paralizar al Tercer Mundo y a las antiguas economías comunistas durante las últimas décadas. Y en Japón, cuando esa nación montó un desafío industrial, los diplomáticos estadounidenses quebraron fácilmente su poder consiguiendo que aceptara los acuerdos del Plaza y del Louvre. Estos acuerdos económicamente suicidas comprometieron a Japón a inflar su Economía Burbuja, dejándolo efectivamente en bancarrota después de 1990.

Japón ha dejado que sus políticas económicas fueran dictadas por asesores estadounidenses, de forma parecida a como sucumbió Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial, como si las propuestas estadounidenses tuvieran realmente en mente los intereses extranjeros y pusieran el desarrollo mundial por encima de su propio interés nacional. Ahora debería ser obvio para todas las naciones que esa confianza en el liderazgo estadounidense ha estado fuera de lugar. Sin embargo, ¿cuántos japoneses recuerdan que en 1985-86 se pidió a su país que bajara sus tipos y creara una burbuja simplemente para ayudar a promover las condiciones de bonanza en Estados Unidos para ayudar a la

administración republicana a ser reelegida?

La economía mundial equitativa basada en el libre mercado que se prometió al término de la Segunda Guerra Mundial bajo la égida de Estados Unidos ha desembocado, en cambio, en una época de control gubernamental sin precedentes. Fuera de Estados Unidos, la planificación económica centralizada se promueve a través del sector financiero, no para aumentar la producción o el nivel de vida como prometían los libros de texto de economía monetarista, sino para exprimir los intereses y dividendos y transferirlos al extranjero. La "economía de libre mercado" de este tipo ha degenerado en un mero ataque a los gobiernos que intentan proteger a sus sociedades de esta explotación corrosiva. Pretende oponerse a los impuestos públicos simplemente para dejar un mayor excedente económico que se transferirá a Estados Unidos, ya sea en forma de intereses y dividendos de los países deudores, o mediante préstamos de los bancos centrales de las naciones acreedoras al Tesoro de Estados Unidos.

389

El mundo económico clásico ha dado un vuelco. Queda pendiente que los economistas académicos incorporen esta nueva realidad a sus teorías, y que otras naciones incorporen un análisis de la nueva dinámica a su futura política exterior.

Sin embargo, el papel de los grandes intereses creados en la evolución de los acuerdos monetarios posteriores a Bretton Woods sugiere que el colapso financiero mundial, más que la diplomacia mutua, debe preceder — de hecho, allanar el camino — a la reforma monetaria a nivel nacional e internacional. Porque ha sido la amenaza de tal colapso lo que ha disuadido de plantear alternativas, como se disuadió a Europa en 1933 y 1973. Parece que el colapso tendrá que forzar la mano de Europa en lugar de que tome la iniciativa en la protección de su autodeterminación económica.

*

Las partes I y II de este libro han trazado cómo la escalada de poder de Estados Unidos desde la Primera Guerra Mundial hasta

la Guerra de Corea reflejó su posición acreedora, aumentada por sus superávits anuales en la balanza de pagos. Por supuesto, esta diplomacia internacional tenía dos caras. Europa (y más tarde, Asia) consintieron porque durante siglos estas regiones habían elevado el poder de los acreedores a la corona determinante de la política mundial, incluso por encima de los objetivos de crecimiento y empleo nacionales. La crisis llegó en 1933, en la Conferencia Económica de Londres, cuando las filosofías de acreedores y deudores se enfrentaron frontalmente.

Lo que dio al año 1933 un giro especial fue que, mientras Estados Unidos adoptaba una postura acreedora hacia Europa, aplicaba una política deudora en casa para ayudar a aliviar la deuda agrícola, la deuda hipotecaria y la deuda empresarial. El New Deal de Roosevelt transformó el marco financiero en el que funcionaban las fuerzas del mercado. Un segundo giro sin precedentes fue el hecho de que la posición acreedora de Estados Unidos fuera una expresión del poder gubernamental, y no de la banca privada y otros intereses inversores. Hasta 1929, los préstamos privados habían encontrado un mercado en la facilitación del flujo triangular de fondos del sector privado estadounidense a los municipios y prestatarios privados alemanes, de éstos a los Aliados europeos y de éstos al Gobierno estadounidense para pagar las deudas de guerra. La deuda pública fue pagada por prestamistas privados que proporcionaron el dinero que permitió a los gobiernos pagar. Por lo tanto, el crecimiento de la deuda privada fue lo que permitió liquidar la deuda pública, y la liquidación fue lenta, ya que la mayor parte del servicio de la deuda pública adoptó la forma de cargos por intereses, no de créditos de amortización para saldar el saldo. En el caso del colapso de S&L en Estados Unidos, por el contrario, los gobiernos asumieron la responsabilidad de la deuda privada, "socializando las pérdidas". Esa es la esencia de la deuda pública derivada del Riesgo Moral, es decir, los rescates gubernamentales de los "deudores", que en realidad deberían llamarse rescates de banqueros, tenedores de bonos y otros "ahorradores".

Cuando la creciente superestructura de la deuda condujo al

colapso económico y la capacidad de pago de Europa se vio constreñida por la contracción de la producción y el empleo, algo tenía que ceder. Fue entonces cuando los banqueros privados adoptaron una posición "internacionalista" responsable y pidieron que se condonaran las deudas intergubernamentales. Roosevelt y sus asesores creían que su intención no era más que un eufemístico envoltorio teórico para la política de liberar a las cada vez más reducidas potencias endeudadas de Europa para que pagaran a los prestamistas del sector privado, no al gobierno. Siguiendo esta lógica, Estados Unidos no renunció a su deuda con Europa.

En lugar de negociar los términos en los que el Gobierno de Estados Unidos renunciaría a sus desestabilizadoras reclamaciones de intereses y amortización por parte de Europa, se produjo una brusca ruptura en 1933 en la Conferencia Económica de Londres. Estados Unidos siguió su propio camino, y los países europeos se vieron obligados a "ir por libre". Su respuesta en aquel momento fue crear sistemas rivales de preferencias comerciales imperiales, depreciación competitiva de la moneda y aranceles, controles de capital y otras políticas estatistas en el camino que condujo a la Segunda Guerra Mundial.

En 1945, los diplomáticos estadounidenses adoptaron una postura más ilustrada, incorporando una estrategia global. Reconocieron que las deudas extranjeras con Estados Unidos encontrarían su contrapartida en los pagos de Estados Unidos a extranjeros: para importar productos extranjeros, comprar empresas extranjeras y financiar un paraguas militar mundial. Estados Unidos creó unilateralmente una estructura política multilateral al servicio de sus políticas.

política estadounidense y, en concreto, para servir a Estados Unidos como principal potencia acreedora del mundo. Así pues, en los años de posguerra, el poder económico, político y militar de Estados Unidos aumentó hasta un grado sin precedentes en la historia para una sola nación frente a las demás. Su deuda pública se convirtió en el dinero internacional utilizado por los bancos centrales de todo el mundo como medio de saldar sus cuentas

mutuas. Estados Unidos había llegado a gobernar no sólo mediante el crédito en oro, sino mediante el crédito fiduciario.

La última parte de este libro — la Parte III — traza cómo se transformó el sistema financiero internacional después de que la balanza de pagos de Estados Unidos entrara en déficit durante la Guerra de Corea, llegando a perturbar gravemente las finanzas internacionales. Lo sorprendente es lo diferente que se comportaron los diplomáticos estadounidenses en su posición cada vez más deudora con respecto a la forma en que la Europa deudora había negociado en los años veinte, treinta y principios de los cuarenta. Mientras que Estados Unidos había insistido en que Europa secuestrara sus tenencias de capital privado y las vendiera para pagar al Gobierno estadounidense, Europa no hizo tal exigencia a Estados Unidos en la década de 1960, ni siquiera en la de 1970, ni posteriormente.

391

De hecho, mientras que el dominio estadounidense de la economía mundial se derivó de su posición acreedora entre 1920 y 1960, su control desde la década de 1960 se ha derivado de su posición deudora. No sólo se han cambiado las tornas, sino que los diplomáticos estadounidenses han descubierto que su influencia como principal economía deudora del mundo es tan fuerte como la que antes reflejaba su posición acreedora neta.

Los años 1972-73 son la contrapartida de 1932-33, ya que fue en estos dos últimos años cuando Europa y Estados Unidos, economías acreedora y deudora, se enfrentaron cara a cara. En ambos casos fue Europa la que pestañeó, no Estados Unidos. En ambos casos fueron los funcionarios del Gobierno estadounidense quienes optaron por "ir por libre", a costa de romper la economía internacional. Y en ambos casos, los funcionarios europeos se abstuvieron de sacudir la estructura internacional y entrar en la tierra de nadie institucional en la que las estructuras multilaterales tendrían que construirse de nuevo. Europa — a la que ahora se unían Asia, la OPEP y las economías exportadoras de materias primas y deficitarias en alimentos del mundo (eufemizadas como "países en desarrollo") — estaba dispuesta a sacrificar su idea de que las instituciones económicas internacionales debían repartirse equitativamente los beneficios

del comercio y la inversión internacionales, para evitar esa reestructuración.

Oro y la falta de alternativas consideradas justas y simétricas

Históricamente, el oro ha actuado como el activo "objetivo" abstracto, el premio por el que han competido las economías nacionales. Pero cuando se desmonetizó en 1971, no se desarrolló nada de carácter igualmente simétrico para sustituirlo. La ausencia de tal alternativa dio a Estados Unidos la oportunidad de llenar el vacío, y sólo él trató de llenarlo, no Europa, Asia o el Tercer Mundo. Incluso hoy, el euro sigue siendo poco más que un sustituto del dólar, no un activo internacional que preste los servicios que el oro proporcionó durante muchos siglos.

Keynes calificó el oro de "reliquia bárbara" porque restringía la creación de crédito interno y, por tanto, imponía condiciones deflacionistas que limitaban los mercados y el empleo, y terminaba transfiriendo la propiedad de los deudores a los acreedores mediante el proceso de ejecución hipotecaria. En el ámbito internacional, el oro impedía a las economías incurrir en déficits de balanza de pagos. Como la mayoría de esos déficits eran históricamente de carácter militar, el oro servía como restricción contra la guerra. En los años setenta, Estados Unidos registraba déficits comprando empresas y producción europeas. En estas condiciones, un patrón oro habría impedido la guerra de Vietnam, la compra de la industria europea con sus propios fondos y el parasitismo del que disfrutaba Estados Unidos al importar productos extranjeros a cambio de pagarés del Gobierno estadounidense.

392

¿Habría sido esto algo malo?

El crédito interno se ha liberado del oro para obtener el volumen necesario para garantizar niveles crecientes de empleo, producción y transacciones. En el ámbito internacional, no es necesario para financiar la producción, sino los desequilibrios en los pagos internacionales. Es una limitación para los

desequilibrios, no para la producción y el empleo.

El FMI ideó los DEG (Derechos Especiales de Giro) como "oro de papel" que en realidad eran "dólares de papel". El propósito era dar a los países de fuera de Estados Unidos algún tipo de pagaré de libre creación que no fuera una obligación en dólares del Gobierno estadounidense. Por lo tanto, se podría decir que Europa y Japón abandonaron el oro prematuramente, antes de desarrollar una alternativa al dólar o al dólar-proxy emitido por instituciones multilaterales que actuaban como brazos del Gobierno de Estados Unidos.

Las recientes propuestas de conceder nuevos créditos del FMI a los países más pobres del mundo son un eufemismo para pagar a los grandes banqueros dando a los deudores que de otro modo incumplirían un activo que otros países aceptarán: no sus propios pagarés, sino los de un superdólar. El objetivo de esta estratagema es permitir que el volumen de la deuda internacional siga creciendo exponencialmente en lugar de que vuelva a estar dentro de la capacidad de pago por la restricción del patrón oro.

El razonamiento es muy parecido al que utilizaron los banqueros internacionales estadounidenses en 1933 cuando instaron al Gobierno de Estados Unidos a condonar las deudas interaliadas y a los aliados a condonar las reparaciones alemanas. Esto dejaría los ingresos disponibles de estos países libres para ser pignoralados a los banqueros para nuevos préstamos. Estos probablemente habrían sido de carácter no militar, pero con igual probabilidad habrían sido militares en vista de las fuerzas políticas que ya llevaban a Europa hacia la Segunda Guerra Mundial.

¿Sería malo eliminar las deudas incobrables?

Hoy, en 2002, el euro no ha proporcionado la alternativa necesaria al oro, porque no es una moneda verdaderamente política como lo es el dólar. Carece de masa crítica, políticamente hablando. Pero lo que es aún más importante, ni Europa ni Asia han tenido la voluntad política de tomar una vía alternativa. Sólo Estados Unidos ha mostrado la voluntad de crear estructuras internacionales globales y reestructurarlas a su antojo para adaptarlas a sus necesidades financieras a medida que éstas han

ido evolucionando de la condición de hiperacreedor a la de hiperdeudor. Es como si la sociedad europea y asiática carecieran de algún gen de autoprogramación institucional para su propia evolución económica. Como una bailarina que sigue las indicaciones de su pareja, han actuado como la imagen especular de Estados Unidos.

393

Tal vez los historiadores que contemplen la era moderna desde su posición ventajosa uno o dos siglos en el futuro consideren sorprendente que ni los países europeos, ni los asiáticos, ni otros países pudieran concebir un Nuevo Orden Económico Internacional que hubiera mantenido las ganancias económicas para las economías nacionales que las producían, en lugar de cederlas a la economía estadounidense. No cabe duda de que esta era será vista como una de notable asimetría entre Estados Unidos y el resto del mundo. Estados Unidos ha estado recibiendo un trato de favor, mientras que Europa —incluso con la historia de la propia estrategia estadounidense orientada a los acreedores ante ella— no ha aprendido a jugar el juego de las finanzas internacionales con la astucia de los estadounidenses.

La conclusión a la que llegarán la mayoría de los historiadores es una escasez de imaginación por parte de Europa y Asia, y de impotencia por parte de las economías del Tercer Mundo que hicieron un breve intento de crear un Nuevo Orden Económico Internacional en la década de 1970. Los diplomáticos estadounidenses lograron desbaratar los intentos de liberarse de lo que se ha convertido en un maremoto, un tsunami de dólares de déficit.

En el plano más elevado, se puede culpar a la teoría económica de no haber desarrollado categorías funcionales que permitieran a los políticos, a los diplomáticos y al público en general comprender los principios que guiaban a los negociadores estadounidenses en 1932-33 y 1972-73. Sin esa comprensión, no se podría hablar de un nuevo orden económico internacional. Sin esa comprensión, no se puede crear un mundo post-dólar.

INDICE DE NOMBRES

Recopilado por Sue Carlton

- Acheson, Dean 103, 105, 147
- Ackley, Gardner 227
- Acuerdo Tripartito 1936 276-8
- acuerdos de canje 325
- Acuerdos del Louvre 1986 xvi, 28, 388
- Adler, John H. 194
- Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA) 138, 172, 228, 247
- Afganistán 32
- África 192, 224, 243, 259
- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) 219
- agricultura 211
 - y préstamos al desarrollo 187-8, 190-1, 192, 193, 194-5
 - subvenciones 25
- Ajuste Agrícola, Ley de. (1933) 93, 95, 107, 112, 217, 260, 270, 379
- Aldrich, Winthrop 269, 277
- Alemania 6, 56, 110, 272, 273, 293
 - acuerdos de bloqueo monetario 29
 - reembolso de la deuda 4, 66, 68, 73, 74, 75
 - exención del recargo a la importación 345
 - potencial exportador 70-1
 - exportaciones a EE.UU. 359
 - y paridades fijas 279
 - moneda flotante 335, 336, 337
 - hiperinflación 58-9, 368
 - pagos de intereses por depósitos en el extranjero 365
 - préstamos como ayuda 219 rearme 92
 - reparaciones 40, 47-50, 51, 58, 69-75, 87, 91, 92-3
 - revaluación 28, 346, 357, 359, 365, 367

- y superávit de dólares 334-5, 339, 349, 358-9, 365, 367
- amenaza de represalias 331
- Compromisos de tropas estadounidenses 28, 339, 353
- Allende, Salvador 9
- América Latina 158, 242, 243, 254, 261, 272
 - y Bretton Woods 185, 188, 192
 - reservas de oro 153, 281-2
 - y la cuota del FMI 281
 - e intereses estadounidenses 246, 247, 380
- American Economic Association 7
- American Selling Price (ASP) 65, 251, 259, 330
- American Tariff League 250
- American War of Independence 42
- Anaconda Company 245
- Andrew, A. Piatt 40-1
- Anschluss 115
- Appropriation Bill 122
- Arabia Saudí 28, 316-17
- Arancel Fordney 65
- Arancel Hawley-Smoot 112
- aranceles comerciales 2, 3, 64-5, 251
 - reducción 11, 102, 111-12
 - guerras arancelarias 5, 95, 111, 345
- aranceles del acero x
- Argentina 95, 145, 189, 203, 270, 281, 385
- armamento, préstamos para 1, 3, 40-2
- asistencia técnica 204-5, 218, 220, 240
- Asociación Americana de Banqueros 168
- Asociación Internacional de Fomento (AIF) 192, 199
- Asociación Internacional de Política Económica 353
- Asociación Nacional de Planificación 140
- Atlas, Z.Y. 164
- Auld, George 49
- austeridad, programas de xii, 18, 33, 34, 382, 384-5
- Australia 280-1, 285, 302, 363-4
- Austria 42, 115, 336
- Ayuda al Desarrollo del Comercio Agrícola, Ley de. 229-32

- ayuda exterior 202-6, 219-20
 - efectos adversos de 25, 209-10, 218
 - y geopolítica de la Guerra Fría 238-42, 244
 - militarización 221-4, 371
 - sistema multilateral 206, 228, 239-40, 244, 247
 - y balanza de pagos estadounidense 232-8, 244-5
 - Objetivos estadounidenses 218-19
 - véase también préstamos al desarrollo; ayuda alimentaria; Estados Unidos, ayuda exterior
- Baker, Newton 61
- Baldwin, Stanley 59-60
- Balfour, Nota 48
- Banco Asiático de Desarrollo 204, 240, 380
- Banco Danat 70
- Banco de Exportación e Importación (Eximbank) 11, 148, 229, 236, 268
 - condiciones de préstamo 255-6, 271
 - préstamos como ayuda 219, 220
 - certificados de participación 241
 - y la Unión Soviética 374, 375
- Banco de Francia 103
- Banco de Inglaterra 5, 18, 103, 134, 135, 306
 - Fondo de divisas 132
- Banco de Italia 306
- Banco de la Reserva Federal de San Luis 18-19
- Banco de Pagos Internacionales (BPI) 96, 368
- Banco de Reconstrucción 164
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 147-8, 244, 245, 356
- Banco Internacional de Desarrollo 241
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) 185, 198
- Banco Mundial xi, 10, 11, 137-8, 139, 140, 144-61
 - y desarrollo agrícola 187-8, 190-1, 192, 193, 194-6, 211
 - Estrategia estadounidense en el seno de la UE 179-216
 - y control de la natalidad 212-13
 - préstamos al desarrollo 10, 33, 185-96, 242, 381

- Directores ejecutivos 182-3
- fracaso de xv, 212
- préstamos en divisas 190-1, 381
- y reforma agraria xi, 195-6, 212, 381
- y condiciones de préstamo xi, 33, 200-6, 381
- localización de 179-80, 181-2
- políticas monetaristas 388
- Consejo Consultivo Nacional (CCN) 181, 183
- papel del presidente 183-4
- intereses privados y gubernamentales 180-1, 182, 184
- y privatización 29
- productividad 191-2, 194
- y dimensión social del crédito 188, 189, 190, 192-3
- Unión Soviética y 164, 165, 172
- programas de estabilización 189, 190, 203
- y fondos de proyectos no desembolsados 203-4
- y políticas estadounidenses de la Guerra Fría 197, 199, 208
- dominio estadounidense 18, 117, 179, 182-3, 206, 213, 253, 379
- e intereses estadounidenses 34-5, 196-216, 218, 227, 244-6, 380, 381, 386
- y paz mundial 268
- véase también Consenso de Washington
- bancos centrales 16-20, 385-6
 - y estabilización monetaria 274, 277, 295
 - y eurodólares 322-3
 - reservas congeladas 357
 - y oro 16, 17, 158-9, 296, 306, 310, 312, 318
 - fondo de inversión 357
 - y excedente de dólares ix, 16-20, 158-9, 310, 385
 - canje por oro xi, 16, 296, 306, 334, 339, 349
 - y valores del Tesoro estadounidense ix, 26, 293, 321, 323-4, 335, 383, 385, 387
- Barkley, Alben 13
- Barrett, M. 318
- Baruch, Bernard 105
- bauxita 246
- Beard, Charles 3

Bélgica 42, 52, 104, 306, 346, 365
Bell, Daniel W. 184
Benson, E.J. 311
Bevin, Ernest 135
bimetalismo 93-4
Birmania 132
Bizot, Jean J. 95
Black Friday 69
Black, Eugene 184
Blessing, Karl 296-7, 339
Bolivia 245, 246
Bolsa de Metales de Londres 225, 303
Bonnet, Georges 103
bonos, emisiones de 58, 59, 63-4
Boothby, Robert 271
Borah, William E. 74, 113
Brand, Robert 135
Brasil 244-5
Braun, Fernand 330
Bretton Woods 135, 137-40, 144-60, 265, 270
 apoyo europeo a 155-8
 y crédito papel 313
 y préstamos para la reconstrucción 157, 158, 160, 163, 185, 192
 y Unión Soviética 162-3
 y balanza de pagos estadounidense 158-60
 Objetivos estadounidenses 146-52, 276, 277
 véase también FMI; Banco Mundial
Brookings Institution 74, 322
Brown, Edward E. 165, 166-7, 183
Brown, William 107, 110
Bruselas, Conferencia de 1920 58
Bullitt, William C. 172, 174
Bundesbank 336, 367
Bunny, el 96, 98
Burckhardt, Jacob 30, 328
Burke-Hartke, Proyecto de ley 369
Burns, Arthur F. 329-30, 358 Bush, G.W. x

Byrnes, James 183, 270, 272

Fondo de divisas 132

cambio, tipos de 263, 275-6

y crisis del dólar de 1971 334

ajustes 274

véase también estabilización monetaria

Camboya 291

Canadá 26

exención del recargo a la importación 345

moneda flotante 346

y Gold Pool 302

y FMI 280-1

préstamo a Gran Bretaña 269

acuerdos arancelarios con EE.UU. 263

y valores del Tesoro estadounidense 311-12

capital financiero internacional 54-5, 63, 64-5

Carey, Henry 1

carrera crediticia 371

Cary, John 137

Castro, José de 216

Ceilán 195

Chamberlain, Neville 91, 105

Checoslovaquia 115, 170, 284-5

Chicago, Escuela de 4, 33, 382, 387

Chile 9, 31, 192, 193, 245, 371

China ix, 126, 228, 280, 281, 330, 374

Churchill, Winston 13, 109, 120-1, 124, 128, 129, 172, 271

Citibank 358

Clarke, Richard 134-5

clave-estándar monetario 15, 17, 34, 154-5, 300, 383

Clayton, William L. 133, 134, 183, 184, 185-6, 228, 284

cobre 225, 245

Coffin, Frank 244

Collado, Emilio G. 183, 184

Colombia 193-4, 195-6

- Columbia, Grupo xii, 291, 296
- comercio internacional
- acuerdos de trueque 263, 271, 348
 - regulación 24-6, 27-8, 248-57, 356
 - y doble rasero estadounidense 251-7, 259
 - como guerra 111
 - véase también GATT; aranceles comerciales
- comercio véase comercio internacional
- Comisión Arancelaria 366
- Comisión de Reparaciones 51, 72
- Comisión Preparatoria de Expertos 76-7, 93-4
- Commonwealth 71
- véase también Sistema de Preferencia Imperial Bloque comunista, aislamiento de 162-75
- Condcliffe, J.B. 7
- Confederación de Trabajadores Cristianos, América Latina 216
- Conferencia de Chapultepec 254
- Conferencia de La Habana 254
- Conferencia de Lausana 75, 85, 92, 93
- Conferencia Económica de Londres xiv, 95, 96-8, 277, 389, 390
- ruptura de 101-11, 118
 - preparación 98-101
 - El "bombazo" de Roosevelt 106-7, 118
- Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) 201
- Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo 169
- Connally, John 245-6, 335, 342-3, 345, 359
- Consejo de Relaciones Exteriores 13, 119, 124, 150, 255-6
- Consejo Nacional Obrero-Patronal de Comercio Exterior 250
- Consenso de Washington x, xvi, 1, 23, 24, 25-6, 28, 29, 31-3, 35
- Cooley loan' sales 230 Coolidge, Calvin 74
- Coombs, Charles 367-8
- Cooper, Richard 363
- Corea 222-3, 234, 291, 329, 330
- Corea del Norte 223, 305
- Corea del Sur 223, 338, 344, 369
- Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC) 229, 234
- Corporación Internacional de Metales 246

Corporación Pública de Desarrollo de EE.UU. 355-6
Coulondre, Robert 95
Cox, James M. 102, 103
crecimiento demográfico 200-1, 205, 211, 212-13, 214, 215-16, 232
crédito a la exportación 220, 371-2
crédito en papel/oro 111, 298, 310, 312-13, 316, 318, 347, 353, 392
 véase también Derechos Especiales de Giro (DEG) Patten,
 Simon 2, 3, 81
Crowley, Leo 126, 133
Cuba 26, 187, 284
Cuerpo de Paz 238

Danieliano, Informe 353, 354, 355-6, 357
Davis, Norman 90, 95
Dawes, Plan 1924 49, 52, 59, 72
Day, Edmund E. 76
Deaver, John 349, 350
Debre, Michel 318
Defensa, Ley de Producción de 260
Der Spiegel 339
Derecho público (P.L.) 480 229-35, 238, 243, 261
Derechos Especiales de Giro (DEG) 146, 206, 300, 312-18, 325-6,
 363
 y el exceso de dólares 355, 357
 como oro de papel 298, 310, 392
 véase también crédito papel/oro Spengler, J.J. 189
derogación 380
Despres, Emile 324
deuda entre aliados 1, 40
 y gasto en armamento 87, 89, 90, 92
 e intereses bancarios 77-9, 82, 92
 cancelación de 75, 78, 82, 85, 99, 113-14, 392
 y capacidad de pago 70, 72-3, 93, 108, 116
 y depreciación de la moneda 87
 impago 85, 88, 98-9, 101, 102, 109-10, 117, 118
 descarrilamiento del servicio de la deuda 73-5

- y reparaciones alemanas 47-53, 58, 85, 87, 89, 91, 108, 116-17
- y los intereses 60, 65, 81, 88, 96, 267
- moratoria 69-73, 74, 76, 83, 88
- aplazamiento 85, 86, 89, 95, 100
- consecuencias psicológicas de 61
- reembolso de 4, 39-44, 46-7, 58, 63-8, 76-9, 81-94, 126
- y los intereses agrícolas estadounidenses 77
- e intransigencia del gobierno estadounidense 50-3, 59-62, 69, 72, 79, 132
- véase también deuda intergubernamental
- Deuda Externa de Guerra, Comisión de la 46, 74, 85, 86, 87
- deuda intergubernamental
 - flujo circular 66-7, 73, 143
 - poder destructivo de la deuda 63 orígenes de la deuda 39-57
 - papel en la II Guerra Mundial 115-18
 - transformación en deuda privada 66
 - y recuperación económica mundial 89
 - véase también Deuda interanual
- devaluación
 - competitiva 273-8
 - véase también Gran Bretaña y devaluación
- Diario de Comercio 317
- Dickinson, J. 291
- Diebold, William, Jr. 112, 255, 256-7
- Dillon Round 262
- Dinamarca 71, 345
- DISCS (Domestic International Sales Corporations) 331
- divisas
 - paridades fijas 276-7, 278-80
 - especulación 334, 340-1, 358, 365-6
- doble rasero ix, 24, 35, 251-7, 259, 377, 385
- dólar, Área 26, 162, 174, 175, 273
- dólar(s) 274
 - depreciación/devaluación x-xi, 94-6, 99-104, 360-4, 367, 372
 - como guerra económica 108, 111
 - como proteccionismo 345, 349, 353-4, 358, 368, 385
 - respuestas a 307

- crisis del dólar xi, 334-40, 354
- exceso de dólares 355, 357
- y oro x, 16-17, 95, 286, 307, 384
- escasez de 276
- superávit x, 27, 334-40, 348-9
- como primera moneda mundial 120, 277, 383
 - véase también bancos centrales y excedente de dólares
- dólar(s), depreciación/devaluación
 - países en desarrollo
 - y deuda 203-4, 208, 242-7, 392
 - y dependencia de EE.UU. XVI, 217, 369, 381, 386-7
 - explotación de 32, 221, 227

- Eady, Wilfred 135
- Eccles, Marriner 123
- Economist 69, 272
- educación, ayuda a 205
- Egipto 71, 131, 132, 145, 245, 380
- Eisenhower, Dwight D. 229
- Elbel, Paul 95
- Elliot, Charles 202, 204-5
- empresas eléctricas, préstamos para 191-2
- enfoque de paquete único 356
- España 56, 332-3, 365-6
- estabilización monetaria 101-11, 166-7
 - enfoque de moneda clave 154-5, 277
 - protección contra la devaluación competitiva 273-8
 - véase también tipos de cambio
- Estados Unidos
 - como receptor de ayuda 227
 - exportaciones de armas 370-1, 372
 - balanza de pagos 292-3
 - y Guerra Fría 12-14, 15, 18, 26, 28, 175, 322, 355
 - papel de los receptores de ayuda 224-6
 - Guerra de Vietnam y 16, 305-6
 - déficit de la balanza de pagos ix-x, xi-xii, 12-23, 294-5, 308, 317-

27, 358
negligencia benigna ix, 22, 335, 336, 348, 350, 351
como política deliberada 20-2, 29-30, 328-9, 348-9, 350-1, 353
financiada por otros países xii, 316, 328-9, 333, 339-40, 342, 347, 348-51, 364
Hipótesis del intermediario financiero internacional (IFI) 318, 320-5
y gasto militar xiii, 27-8, 34, 355, 356, 358, 375, 383-4
como fuente de fuerza 20-3, 360
Razonamiento estructuralista 318-20
Guerra de Vietnam y xii, 16, 305-6, 384
superávit de la balanza de pagos 13, 14-15, 20, 22, 27, 28, 156, 262, 324-5
compra de empresas europeas 82, 84, 391-2
cuenta de capital 328, 354, 358
reembolso de la deuda 42, 291
estrategia deudora 31, 35, 117-18, 282, 389-91
y dominación mundial 24, 27, 309-27, 386-8
véase también Estados Unidos, déficit de la balanza de pagos;
Estados Unidos, ofensiva monetaria
técnicas contables engañosas 293-4, 302
salida de dólares 340-1
agresión económica 328-9, 341, 348-76, 359
política económica
años de entreguerras 3-6
posguerra 7-12, 131-6, 140-3, 168, 174, 253-4
acuerdo energético con la Unión Soviética 374-5
control de las exportaciones 24-5, 370
excedentes agrícolas 217, 229-30, 232-4, 383
excedentes de cereales 24, 261, 373, 376
imperialismo financiero 14-20, 26, 34-5, 53-7
financiación de guerras 291-308
imperialismo alimentario 381-3, 386
ayuda exterior xiii, 11, 12-14, 22, 27-8, 217-47, 293, 371
inversión extranjera 10-11, 34, 142, 294, 328, 353, 354, 363
regulación del comercio exterior 24-6, 27-8

- libre comercio 2, 7-12, 28, 80-1, 249-52, 361, 368-70, 379
- pleno empleo 7, 8, 140-1, 144, 157, 163, 186, 203, 342
- y GATT 140, 251, 252, 258, 259-64, 329
- y la ley alemana de reparaciones 47-50, 57
- explotación global 23, 28, 30, 32, 34-5
- embargo del oro 17, 22, 296, 340, 349
- y patrón oro 71, 95, 138, 150
- cuotas de importación 329-34, 345, 356, 361, 369-70, 385
- recargo a la importación 341-2, 343, 345, 346, 360, 361, 369
- inflación 351-2, 353
- tipos de interés 67-8
- y economía internacional 18, 138-9, 140, 143
- aislacionismo 1-3, 5, 7, 18, 80-1, 93, 109
- y ayuda militar 221-4, 241
- gasto militar 14, 162, 174, 226-9, 291-4, 298-9, 305-6
- y déficit de la balanza de pagos 27-8, 34, 355, 356, 358, 375, 383-4
- crisis monetarias 362
- imperialismo monetario 383-9
- ofensiva monetaria 348-76
- oferta monetaria 309-10, 312
- soberanía nacional 366, 379
- proteccionismo x, 9, 80, 93, 142, 254, 329-34, 383
- necesidades de materias primas 167, 172, 186-7, 214-15, 221, 374
- fijación de cuotas del FMI 280-3
- superimperialismo 24, 30, 53-7, 386
- y preferencias arancelarias 243-4, 259, 369
- reducción de impuestos x, 334
- cuotas textiles 228, 329-31, 332
- comercio con la Unión Soviética 168-9, 372-6
- superávit comercial 112, 144, 187, 264
- poderes de veto 18, 29, 149, 157, 252-3, 280, 314, 380
- véase también FMI, cuotas
- como acreedor mundial 1, 3-6, 31, 39, 53-7, 138, 378-80, 389-90
- Eurodólares 321, 322-3, 336, 364, 365

Europa

- y crisis del dólar de 1971 334-40, 354
- industria aeronáutica 368
- programas de austeridad 384-5
- emisiones de bonos 58, 59, 63-4
- y Bretton Woods 148, 149, 152, 155-9
- recompra de filiales estadounidenses 354
- y autonomía comercial 12, 141
- pago de la deuda 3-6, 64-5, 79, 117-18, 152, 265-6, 293
- servicio de la deuda 149, 152-3
- depresión 68-9, 109
- devaluación 110
- división en 112-13, 352-3
- y soberanía económica 366-7
- competitividad de las exportaciones 94, 102
- inestabilidad financiera 295
- monedas flotantes 335-6, 342
- reservas de oro 114-15, 281-2, 300-1, 365
- y patrón oro 392
- mercados de cereales 24, 261
- e internacionalismo 80-1
- aislacionismo 5, 6
- gasto militar 3-4
- medidas para reforzar el dólar 365
- nacionalización 81-2, 84
- y disuasión nuclear 296
- y rearme 84
- recesión 345-7
- reducción del consumo 64-5
- respuesta a la ofensiva monetaria estadounidense 362
- controles comerciales 260-1
- deuda de EE.UU. con 385
- y productos alimentarios estadounidenses 354, 370
- inversión estadounidense en 295-6, 314, 354
- y valores del Tesoro estadounidense 311-12, 323
- véase también Mercado Común

- Fabra, Paul 304
- Federación Americana del Trabajo (AFL) 250
- Feis, Herbert 101, 102, 110, 170-1, 270
- Financial Times 335
- Finlandia 71, 109, 110
- ayuda alimentaria
 - y dependencia 217, 229-32, 381
 - y balanza de pagos estadounidense 232-8
 - y superávit agrícola estadounidense 217, 229-30, 232-4
 - véase también préstamos al desarrollo; ayuda exterior
- FMI véase Fondo Monetario Internacional
- FMI, Cuota del 280, 281
- Fondo de oro de Londres 16
- Fondo Monetario Internacional (FMI) 10, 11, 28, 137-8, 139, 140, 144-61
- programas de austeridad 18, 33, 34, 382
 - Gran Bretaña y 271, 272-3, 280-1, 284, 304
 - y transferencias de capital 285, 295
 - condicionalidades xi, 269, 316, 381, 382
 - y convertibilidad de las monedas 340
 - crédito a los países en desarrollo 392
 - y estabilización monetaria 273-8, 283, 295
 - directores ejecutivos 182-3
 - expulsión de 284-5 fracaso de xv
 - y paridades monetarias fijas 278-80
 - depósito de oro en EE.UU. 292, 302, 304
 - operaciones de préstamo 283-7, 300
 - localización de 179-80, 181-2
 - políticas monetaristas 296-7, 388
 - y privatización 29
 - finalidad de 283-4, 286, 313
 - cuotas 162-3, 280-4, 292, 295, 296, 298, 300
 - reforma 299-300, 310, 316
 - Cláusula de escasez de moneda 146, 150-1, 379
 - Unión Soviética y 154, 162-3, 164, 165, 172, 173, 284
 - programas de estabilización 189, 203, 382
 - dominio estadounidense 18, 117, 253, 275, 280, 281, 284, 287

- e intereses estadounidenses 34-5, 276, 286, 379, 380, 381, 386
- y soberanía nacional 366
- y déficit de pagos de Estados Unidos 306, 318
- derecho de voto 280-1
- y paz mundial 268
- véase también Derechos Especiales de Giro; Consenso de Washington
- franco 276, 343
- franco, Zona del 224, 258
- Francia
 - reembolso de la deuda 43, 46, 52-3, 74, 85, 87, 101
 - impago 88, 109
 - devaluación 104, 281
 - y superávit de dólares 359
 - y Gold Pool 301, 302, 305, 307, 310
 - y Gran Depresión 6
 - hiperinflación 368
 - y préstamos del FMI 285
 - cuota del FMI 280, 281
 - pago de intereses sobre depósitos en el extranjero 365
 - préstamos como ayuda 219
 - y la OTAN 296
 - oposición a las exigencias estadounidenses 341, 343-4, 345, 369
 - oposición a la guerra de Vietnam 297-8
 - y revaluación 343, 346
 - política de subvenciones en la guerra 42
 - amenaza de represalias 331
 - y déficit de pagos de EE.UU. 317-18
- Franco, Francisco 56
- Frankfurt, Conferencia de 1967 302, 303
- Franklin, Benjamin 42
- Fraser, Leon 155-6, 269, 277
- Friedman, Milton 334

Gaddis, John 163-4, 173-4

- Gardner, Richard 121-2, 123-4, 129, 130
- Garner, Robert L. 184
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
28, 144, 156-7, 250-2, 257-64, 356
artículos del acuerdo 258-62, 263
cláusula de salvaguardia de la balanza de pagos 260-1
y empresas públicas 261-2
cláusula de perjuicio a la importación 262
y preferencias a la importación 261
cláusula sobre industria incipiente 262
y cuotas 25, 259-60, 261, 338-9
y EE.UU. 140, 251, 252, 258, 259-64, 329
y recargo a las importaciones de EE.UU. 342, 361
y cuotas textiles estadounidenses 330
- Gaulle, Charles de xii, 363
- Gayer, Arthur 124-5, 130
- General Electric Company 375
- Huelga general 1926 67
- Génova, Conferencia de 1922 58
- Giscard d'Estaing, Valéry 294-5
- Glasser, Harold 163
- Government Accounting Office (GAO) 203-4
- Gran Bretaña
y Bretton Woods 144-7, 149, 150, 155-8, 160-1, 221
y el Mercado Común 343, 374
y deuda con EE.UU. 6, 46, 76, 84-5, 98-9, 100-1, 145
liquidación 46, 87-8, 90, 91, 98-9, 100-1, 266-7, 269
transferencia de activos 127
como deudor 282-3
sistema de defensa 296
y deflación 67, 74, 145
y devaluación 70-1, 104, 133, 271, 273, 278-80, 281, 304
poder económico quebrantado por EE.UU. 133-5, 266-7, 268-73
comercio de exportación 277, 278
y deuda externa 145
y libre comercio 250, 380
patrón oro 71, 74, 76, 82
y mercado de cereales 261
préstamos del FMI 271, 284, 304

- cuota del FMI 280-1
- tipos de interés 18, 67
- y ayuda Lend-Lease 128-9, 378
- memorándum sobre política económica 93-4
- apertura del imperio al comercio estadounidense 10-11, 123-5, 127, 270-1
- y rearme 282-3
- relaciones con Estados Unidos 72-3, 119-20, 134-5, 149
- revalorización 346
- venta de activos 119, 120, 123
- y oro sudafricano 121 desempleo 345
- y cuotas textiles estadounidenses 330 poder de veto 281
- y el Banco Mundial 179, 182
- como banquero mundial 4, 56, 386
- véase también Gran Colapso 1929 73, 77
- Sistema de Preferencia Imperial; libra esterlina
- Gran Depresión 6, 67, 68-9, 86, 111, 113, 378
- Granby Mining Company, Canadá 225-6
- Grecia 43, 71, 76, 78, 222
- Greene, M.L. 318
- Greenspan, Alan x
- Guerra de Corea
 - y la OIC 256
 - y balanza de pagos estadounidense 14, 15, 27, 117, 285, 299, 383
 - e inflación estadounidense 158
- Guerra de los Pollos x, 251, 356
- Guerra Fría 162, 173-5, 286, 322
 - fin de 373-5
 - y ayuda exterior 238-42, 244
 - y balanza de pagos estadounidense 12-14, 15, 18, 26, 28, 175, 322, 355
- Guerra Mundial, Primera 2-3, 18, 39-40, 42-3, 116
- Guerra Mundial, Segunda xiv, 6, 79, 84, 88, 92, 109, 112-13
 - papel de la deuda intergubernamental 115-18
 - y reservas de oro estadounidenses 275
- guerras
 - y relaciones de balanza de pagos 299-300

financiación mediante empréstitos 291-308
subvenciones y préstamos 41-4, 125
véase también Guerra de Vietnam; Primera Guerra Mundial;
Segunda Guerra Mundial
Guyana 245, 246

Haberler, Gottfried 350-1
Haiphong 373
Halliburton Company 374
Hamilton, Alexander 42
Hansen, Alvin H. 133, 147-8, 168, 186
Harding, Warren G. 46
Harriman, W. Averell 163, 170, 184
Harris, Seymour 294
Harrison, George L. 105
Hartke, Vance 305, 307
Hatfield, Mark 346
Heller, Walter 334
Herriot, Edouard 75, 88, 95-8, 106
Hickenlooper, Enmienda 235
Hilferding, Rudolf 54
hiperinflación 58-9, 368
Hitler, Adolf 56, 94, 110, 111, 115
Hobson, John 1, 4, 8, 9, 54, 80
Holtrop, M.W. 297
Hong Kong 330, 344
Hoover, Herbert 45, 76-7, 78, 82-3, 89-90, 114
 encuentro con Roosevelt 83, 84-8
 Moratoria 69-73, 74, 83
Horsefield, J. Keith 284
Houthakker, Hendrik 319-20
Howe, Louis 109
Hull, Cordell 25, 112, 120, 123, 128, 135, 157
 y la Conferencia Económica de Londres 97, 99, 102-4, 107, 108,
 111

igualdad de sacrificio 125-6, 128-9, 131, 272
Impuesto de Igualación de Intereses 294, 311
India 131, 132, 145, 194, 222, 270, 380
inflación, mundial 351-2, 385
Informe Económico del Presidente 356-7, 361
inquilinos 192, 193
Instituto de Estudios Políticos xii
internacionalismo xiv, 80-1, 97, 102, 115, 116
investigación, ayuda a la 205
Irán 28, 230-1, 370-1
Italia 6, 56, 228, 273, 297, 306-7
 y superávit del dólar 359
 y paridades fijas 279 r
 evaluación 346
 venta de oro 367
 deudas de guerra 46, 101

Jackson, Informe 1968 239
Jamaica 195
Japón ix, xvi, 6, 110, 124, 128, 273
 proteccionismo agrícola 382
 y Banco Asiático de Desarrollo 240
 y autonomía comercial 24, 141
 crisis financiera 28 y paridades fijas 279
 tenencias de oro 312
 y patrón oro 71, 392
 importaciones de EE.UU. 25, 235, 357, 370
 tipos de interés 384
 escándalo de sobornos de Lockheed 9
 revaluación 337-8, 342, 346, 357, 361
 y DEG 206
 proyecto soviético petróleo-gas 376
 y excedente de dólares 349
 y cuotas textiles 329, 330, 338, 339, 344, 370

- controles comerciales 260-1
- balanza comercial 225-6
- deuda de EE.UU. con 385
- y asesoramiento económico estadounidense 388
- y gasto militar estadounidense 344
- y valores del Tesoro estadounidense 311-12, 323, 360
- Japón, Fundación Textil de 344
- Javits, Jacob 305, 307, 337, 346
- Jesse Jones, Préstamo 123
- Johnson, Lyndon B. 22, 239, 273, 306, 307
- Jung, Guido 95
-
- Kahn, Herman xiii Kant, Immanuel 363
- Katzenbach, Nicholas 305-6
- Kautsky, Karl 54, 55, 62
- Kennecott Copper Company 245
- Kennedy, David 328-9
- Kennedy, John F. 15, 149, 235, 242, 251, 292, 294
- Kennedy, Joseph 13, 269
- Kenyon, William S. 43
- Keynes, John Maynard 6, 39, 134-6, 145-6, 286, 368
 - sobre la devaluación 133, 279, 282
 - sobre las reparaciones alemanas 52, 58
 - y patrón oro 109, 135, 300, 313, 315, 391
 - y el FMI 284
 - sobre el sistema de preferencias imperial 123-4
 - sobre la deuda interanual 44, 52, 63, 66
 - y ayuda a la reconstrucción 128
- Problema de la transferencia 92
- sobre los negociadores estadounidenses 119, 120, 122
- y Banco Mundial 179, 181-2
- Kindleberger, Charles P. 324, 363
- Kissinger, Henry 168, 375
- Kitchin, Claude 43
- Kolko, Joyce y Gabriel 270, 282-3
- Korry, Informe 223, 238, 239

- Krause, Lawrence 363
Kuwait 28, 316
Ronda Kennedy 258, 259, 262, 338
- Laffer, Arthur 324
land-grant colleges 2
Laos 291
Laval, Pierre 85
Law, Andrew Bonar 59
Law, John 309-27
Leffingwell, Russell 90
Lehman, Herbert 184
Leith-Ross, Sir Frederick 95, 98, 99
Lend-Lease, sistema 92, 119, 121-36, 158, 268, 269
 beneficios para EE.UU. 122, 126
 apertura del imperio británico al comercio estadounidense 123-5, 127
 ayuda de posguerra a Gran Bretaña 128-9, 378
 renovación 125-9
 y reembolso 127-8, 130-1, 132, 134
 Unión Soviética y 165, 373-4
 y transferencia de activos británicos a EE.UU. 127
 y política estadounidense de posguerra 131-6
 liquidación de 129-31, 133, 160
Lenin, V.I. 1, 4, 9, 32, 54-5, 61, 62
Leuchtenburg, William F. 111 Liberty Loan bill 41
Ley agrícola 370
Ley de Acuerdos Comerciales (1934) 102, 111-12
Ley de Acuerdos Comerciales (1945) 156, 251
Ley de Asistencia Exterior 221, 238-9
Ley de Comercio Exterior 262
Ley de Préstamo y Arriendo (1941) 122-3
 ampliación de 126
 y disposiciones comerciales multilaterales (Artículo VII) 122, 123-4
Ley de Recuperación Nacional (1933) 95

- Ley de Say 323
Ley de Seguridad Mutua 229, 232
Ley de Supremacía Comercial 258
Ley Payne-Aldrich 1909 65
Leyes del maíz 1846,
Líbano 317
Libia 317
libra esterlina 67, 276
 devaluación de la libra 70-1, 104, 133, 271, 273, 278-80, 281,
 304
 sobrevaloración 11, 278-80, 282
libra esterlina, zona de la 26, 148, 221, 224, 273, 378
 y Preferencia Imperial 76, 164, 258
 amenaza para EE.UU. 71, 134, 268, 270
 y exportaciones estadounidenses 267
libre comercio 80-1, 82, 169-71, 201-2
Lindsay, Ronald 91-2, 100
Lippman, Walter 95, 107
Lloyd George, David 59-60
Lockheed 9
Long, Russell 333
Luxemburgo 365
Luxemburgo, Rosa 32
- MacDonald, Ramsay 85, 95-8, 99, 103, 104, 106
Macmillan, Informe 70
Maffry, August 154
Magee, Stephen 319-20
Magnifico, Giovanni 364
Malthus, Thomas 2
Malthusianismo 200-1, 205, 211, 212, 215
Manchester Guardian 182
Mansfield, Mike 339
Marco alemán 335-6, 337, 346
Marshall, Plan 12, 138, 221, 379
Marx, Karl 32

- May, Stacy 142
McCarthy, Terence xii
McCloy, John J. 184
McCracken, Paul 337
McDonald, Principio " 368
McNamara, Robert 184, 197-201, 216, 227, 238-9, 245
 y las condiciones de los préstamos 200-1, 211-12
Mellon, Andrew 41, 46-7, 59-60, 61, 69-70
Melman, Seymour xii, 372
Mercado Común 162
 y crisis del dólar de 1971 334-5
 estatuto de miembro asociado 34, 224, 243, 244, 259, 369
 y superávit de dólares 359 expansión 347, 369
 y represalias financieras y comerciales 251, 331-4
 y DEG 314-15
 y exportaciones agrícolas estadounidenses 24, 335-6, 342-3, 345,
 346, 369
 e inversiones estadounidenses en Europa 295-6
 y las amenazas de cuotas estadounidenses 330
 véase también EuropaMéxico 281, 345
Meyer, Eugene 183
Mill, John Stuart 368
Millikin, Eugene D. 149, 250, 253
Mills Tariff bill 318, 329, 330, 331, 332-3, 361
Mills, Ogden 84, 86, 92
Mills, Wilbur 329, 358, 361
Mitterand, François 368
Moley, Raymond 77, 78, 82-92, 95-6, 98-106, 108-9
Molotov, V.M. 163, 169-70
Monde, Le 304
monetarismo 4, 25, 33, 93, 296-7, 388
Moret, Clément 103
Morgenthau, Henry, Jr. 119-20, 216
 y la ayuda a Rusia 163, 166, 167
 y Bretton Woods 148, 180-1, 185
 y el sistema Lend-Lease 122, 123, 127
Mosse, Robert 281

- Moulton, Harold 74
Mussolini, Benito 56, 110, 111
- nacionalismo xiv, 79, 111, 115
Nakagama, Sam 362
natalidad, control de la 200-5, 211, 212-13, 214, 232
National Advisory Council on International Monetary and Financial
Policies (NAC) 116-17, 181, 183, 204, 371, 373
Nearing, Scott 2
New Deal 89, 93, 94, 97, 120, 380, 389
New England Economic Review 359-60
New York Federal Reserve Bank 103, 315, 317, 325, 360, 367
New York Times 221, 304, 318, 335, 362, 363
Nixon, Richard 9, 351-2, 355
 y ayuda armamentística 371
 y devaluación 361, 362
 e inversión extranjera 363
 y embargo de oro 17, 22, 339-41, 349-50
 y cuotas de importación 329, 331-2, 369-70
 y recargo a la importación 345-6
 y Unión Soviética 373, 374
 y reducción de impuestos 334
 y ayuda ligada 232
Norman, Montagu 59, 103
Noruega ix, 71, 256
Nueva Zelanda 280-1
Nuevo Orden Económico Internacional xvi-xviii, 347, 376, 383, 393
- Occidental Oil 375
Ohlin, Bertil
Okinawa 344
Okun, Arthur 334 O'Neill, Paul ix
ONU
 Consejo de Seguridad 18, 163
 Poder de veto de Estados Unidos 380

- Organización Internacional del Comercio (OIC) 11, 35, 144, 250, 252, 254-8
 - Unión Soviética y 170-1, 172
 - poder de voto 252-3, 254
- Organización Mundial del Comercio (OMC) 35
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) 334, 337
- oro x, 16-18, 71, 391-2
 - precio del oro 16-17, 274-5, 303, 346, 351, 361-2, 364-5, 367
 - redepositado en EE.UU. por el FMI 292, 302, 304
 - corrida de 15, 16, 304-5
 - escasez de 276
 - y plata 94-5
- Oro, Ley de Reserva de de 1934 305
- oro, patrón 82, 89, 104-5, 109, 150, 392
- oro, patrón xiii, 71, 74, 138, 149, 312
- oro, Piscina de 16, 300-5, 306-7, 309, 310
- OTAN 221, 296, 339
- Ottawa, Conferencia de 1932 6, 76, 95, 124

- Pablo VII, Papa 201
- Pax Americana 197
- Page, Joseph 246-7
- Países Bajos
 - moneda flotante 336, 337
 - y patrón oro 104
 - y FMI 285
 - revaluación 346
- Países de la OPEP 307, 352, 364, 371
- países deudores
 - y gasto en armamento 87, 89
 - incapacidad de pagar el servicio de la deuda 73-5
 - y privatización 29, 382
- Paish, George 67
- Pakistán 222
- Paley, Informe 257
- Partido Laborista 134

- Partido Laborista Británico 267
Pearson, Comisión/Informe 197, 201-6
Penn Central 322
Pentagon Papers xii, xv
Pepper, Claude 180
Perkins, Comité 239
Pershing, John J. 51 Perú 235
Peterson, Peter G. 343
Peterson, Rudolf 348-9, 350
Peterson. Comisión/Informe 197, 221, 223, 234, 236, 239-42, 243-4
petróleo
 y devaluación del dólar 364
 Guerras del petróleo xvii, 376
 precios x, 352
Philips, William 110
Phillips, Frederick 120
Pick, Franz 366
Pinochet, Augusto 31
Pittman, Key 102, 104-5, 107
Plan Blanco 146, 169
Plan Young 1924 59, 99
plata 93-4
Plaza, Acuerdos 1985 xvi, 28, 384, 388
Poincaré, Raymond 71-2
Polanyi, Karl 111, 116
Política Agrícola Común (PAC) 223-4, 343, 356, 359, 369, 374, 382
Políticas de puertas abiertas 10, 12, 25, 140, 143, 266
Polonia 169, 228
Pompidou, Georges 343-4, 346, 358
Poniatowski, Michel 332
Portugal 71, 317
Preferencia Imperial, Sistema de 6, 76, 95, 164, 258
 eliminación de 123-4, 141, 174, 273
 y acuerdos de Lend-Lease 122, 123-4, 127, 129, 131, 273
Préstamo británico 12, 13, 132, 229, 268-9, 278-80
 condiciones 11, 269-70, 271, 272-3, 378, 380

préstamos

y ayuda 217, 219, 220

y subvenciones 41-4, 125

préstamos al desarrollo 10, 185-96

y agricultura 187-8, 190-1, 192, 193, 194-5

y condiciones 200-6

y dependencia 185-6, 217, 381

efectos de 207-10, 218

y préstamos en divisas 190-1, 230, 234

y la industrialización 185-6, 188, 193-4, 207-8

y cambio institucional 210, 211, 212

y presiones políticas 190, 200

y productividad 191-2, 194

y reembolso 207, 208

dimensión social 192-3

y los intereses estadounidenses 185-7, 196-216, 217-18, 220, 228-9, 247

véase también FMI; Banco Mundial

préstamos para la reconstrucción 10, 157, 158, 160, 174, 192

Préstamos para la Victoria 41, 46, 65

Prince, Charles 165, 171

privatización 27, 29, 32-3, 34, 353, 382

Programa Alimentos para la Paz 221-2

proteccionismo 12, 24, 143, 175

agricultura 80, 93, 94, 382

EE.UU. 9, 80, 93, 142, 329-34, 383

véase también Mills Tariff bill; Estados Unidos, cuotas de importación; Estados Unidos, recargo a la importación; Estados Unidos, cuotas textiles

Proxmire, William 221-2

Proyecto de ley del Tratado Arancelario Recíproco 99

Quebec, Conferencia de (1944) 128

Quintana, Ramón Beteta 254

Radcliffe, Informe 220

- Rayburn, Sam 13
- rearme 84, 92, 282-3
 - y comercio 256-7
- recursos
 - programas de trueque 232, 234
 - explotación estadounidense de 214-15, 227
- Reed, David Aiken 76
- Regla de la nación más favorecida (NMF) 258-9, 356, 361, 373, 374
- Regulación Q 322
- Reserva Federal, Sistema de la 115, 319, 358
 - y políticas antiinflacionistas 48-9, 51
 - expansión de la masa monetaria 22, 351, 358
 - y tipos de interés 5, 22, 67, 358
- Reuss, Henry S. 204, 240, 337
- revaluación 28, 336-8, 341-2, 346, 348, 357
- Reverse Lend-Lease 126, 127
- Reynolds Metals Corporation 246
- Ricardo, David 2
- Rist, Charles 95
- Rockerfeller, Informe 246
- Rogers, William 371
- Roosa, Préstamos 319
- Roosa, Robert 292, 318-19, 320
- Roosevelt, Franklin D. 71, 77-8, 80, 81-3, 89-111, 114, 118, 142
 - y estabilización monetaria 100, 105-9
 - y Lend-Lease 124, 125-6, 128, 129, 132
 - préstamo a la Unión Soviética 166-7
 - reunión con Hoover 83, 84-8
 - New Deal 380, 389
- Rueff, Jacques 4, 364
- Ruhr, ocupación 71-2
- Rumania 170
- Rusia 31, 51
 - privatización 27, 32-3, 382
 - reformas xi, xvi
 - véase también Unión Soviética

Salant, Walter S. 322, 323, 324, 325
Salz, Arthur 8
Samuelson, Paul 334, 337
Sarre 53
Savannah, reuniones FMI-Banco Mundial 135, 172, 179, 180, 181, 182
Schacht, Hjalmar 29, 95, 111
Schiller, Karl 335
Schlesinger, Arthur M. 111
Schulze-Gaevernitz, Gerhart von 55
Schweitzer, Pierre-Paul 317, 318, 362
Scott, Hugh 339
Seldon, Armistead I. Jr. 222
Serven-Schreiber, Jacques 362
Shultz, George 356, 362, 364, 369
Siberia 374-5
Sindicato de Camioneros 180
Singapur 124, 317
Skidelsky, Robert 120, 132-5, 279, 281, 284, 286
Skidelsky, Robert 120, 132-5, 279, 281, 284, 286
 citando a Keynes 119, 179, 182, 282
Smith, E. Peshine 1
Smith, Frederick 271
Smith, H. Norman 271
Smithsonianos, Acuerdos xii, 348, 358, 372
Snowden, Philip 41, 52
socialismo nacional 6, 56
Sociedad de Naciones 18, 114, 254, 274, 380
Solomon, Robert 325-6
Sproul, Alan 184
Stalin, Joseph 170, 171, 174
Stans, Maurice 329
Stettinius, Edward R., Jr. 121
Stimson, Henry L. 78, 87, 88, 90, 91, 92
Sudáfrica 121
Suecia 71

Suiza 104, 336
Swope, Gerard 105

tabaco 234-5
Tailandia 330
Taiwán 222, 223, 338
Tanaka Kakuei 357, 361
Taussig, Frank 64
Tennant, Peter 332
Tenneco 374
teoría de la paridad del poder adquisitivo 368
Tesoro estadounidense
 pagarés 323
 valores 293, 311-12, 319, 323, 335, 363, 383, 385
Tether, Gordon 352-3
Texas Eastern Transmission Corp. 374
Thatcher, Margaret 31
The Times 76
Thomas, Elmer 94, 98
Torquay, Conferencia de 256
Towers, Graham 184
Trakhtenberg, Josef A. 164
transferencias, Problema de las 92
transporte, préstamos para 192
Triffin, Robert 323, 363
Truman, Harry S. 10, 127, 128, 133, 250, 268-9
Tucker, Rev. Josiah 162, 248
Tugwell, Rex 2, 77-8, 83, 88, 90-1, 93
Turquía 189, 203, 222

U.S. Treasury bill standard xi, xiii, 17, 20, 23, 383, 384, 387
U.S.S. Pueblo 305
Unidades comunes de reserva (UCR) 312
Unión Europea de Pagos 285
Unión Monetaria Europea (UME) xvii, 335, 361, 364, 387, 392

- Unión Soviética 28-9, 30, 157-8, 366
y Bretton Woods 162-8, 169, 172, 173, 175, 284
pago de la deuda 373-4
y libre comercio internacional 169-71, 173
reservas de oro 168
deudas Lend-Lease 165, 373-4
proyecto petróleo-gas con Japón 376
y orden mundial de posguerra 168-72
y recursos de materias primas 167
reconstrucción 163-4, 165, 171, 172, 174
comercio con Estados Unidos 168-9, 372-6
véase también Guerra Fría; Rusia
- Vansittart, Robert, Barón 95
Varga, Tibor 174
Veblen, Thorstein 3
Vernon, Raymond 257, 260
Versalles, Tratado de 3, 44, 46, 50-1
Vietnam, Guerra de 32, 175, 239, 296, 297-9, 392
financiación 291, 363
y cambio en los patrones del comercio mundial 227
y déficit de la balanza de pagos estadounidense xii, 16, 305-6, 384
opciones de EE.UU. 309-10
y liquidez mundial 324
y sistema monetario mundial 307-8
Vietnam, Guerra de 32, 175, 239, 296, 297-9, 392
Viner, Jacob 8-9, 25, 256-7
Vinson, Fred M. 133, 134, 181, 271
Volcker, Paul 346, 359, 362, 366
Voskresenski, A.F. 169
- Wall Street Journal* 304, 329, 359, 360, 361
Wallace, Henry 168
Wallenstein, Edmund 330

Warburg, James 96, 99, 102, 103, 107
Warren, George F. 94
Washington, sede del Banco Mundial 179-80, 181
Wheeler-Bennett, John W. 97
White, Harry Dexter 120, 127, 133, 147, 286
 y ayuda a Gran Bretaña 133, 279
 y ayuda a la Unión Soviética 163, 167, 172
 y Lend-Lease 127
 sobre la cláusula de escasez de divisas 151-2
Williams-Day, Informe 88-9
Williams, John H. 76, 89, 146, 269, 277-8
Williamson, John 364
Wilson, Harold 145
Wilson, Woodrow 2-3, 40, 47, 52
Winston, Garrard 62
Wohl, Matthew 65
Woodin, William 99, 103, 105, 120
Woods, George 199

Young, Owen 91
Yugoslavia 32, 156, 170, 223, 228

Zapata Norness, Inc. 225