

Reseña

de

1961

Por SIR GEORGE BOLTON

*Presidente del Bank of London &
South America Limited*

EL mundo del comercio y las finanzas sufre numerosos malestares, derivados de inquietudes respecto de la política internacional, de dudas en relación con las principales divisas del mundo y sus problemas conexos, y de ideas confusas acerca del comercio exterior. Es prácticamente imposible aislar y definir la totalidad de las diversas fuerzas en acción; pero ciertas situaciones a las que me he referido en los años recientes se están manifestando ahora más claramente y parece probable que ejerzan una influencia determinante en la conformación del estilo futuro del comercio y las finanzas.

Entre los factores fácilmente identificables se cuenta el fin de la expansión aparentemente automática del comercio mundial que empezó en 1945; el comercio exterior de las naciones industrializadas se ha venido haciendo cada vez más dependiente de la expansión de las inversiones de capital en industrias nuevas y en las existentes, y de la demanda de repuestos de bienes de producción y bienes de consumo duraderos más bien que en la demanda para nuevo consumo directo; y ha sido afectado también por una desaceleración del ritmo con que se elevaban los promedios del nivel de vida de los principales países comerciales.

Tardíamente, se está prestando atención a los efectos del continuo descenso de los precios de las materias primas a lo largo de la última década, sobre el comercio mundial. Semejante caída ha provocado perturbaciones de pagos y cambiarias y problemas financieros y monetarios internos en casi todos los países que dependen de la exportación de materias primas. Estas dificultades han afectado a toda la América del Sur, Centroamérica y África —excepción hecha de la República de Sudáfrica, que disfruta de un ingreso estable proveniente de la exportación de oro y diamantes— y de una u otra manera la Comunidad Británica ha sufrido sus consecuencias.

Además de estos problemas comerciales, y en parte como consecuencia de los mismos, se ha suscitado una falta de confianza —profundamente arraigada— en la estructura cambiaria. No son sólo las dificultades comerciales, sino además los continuados y gravosos gastos militares y para la ayuda al exterior realizados por E.U. y, en proporción equivalente aunque en menor extensión también por el Reino Unido, los que están afectando la estabilidad tanto del dólar como de la esterlina. Estas divisas sufren una presión despiadada, como lo revelan periódicamente los acontecimientos de las bolsas de cambios. El factor subyacente en la controversia sobre el precio del oro es una desconfianza intrínseca respecto de esos dos tipos de papel moneda y algunos otros: no obstante, debería ser obvio que la filosofía de la libertad individual no puede concretarse en una libertad tal como aquella de la que gozamos hoy en día a menos que haya confianza en los sistemas de papel moneda. La alternativa al mecanismo actual

no ha de hallarse en una vuelta a alguna variante del patrón oro, por la sencilla razón de que no existe oro suficiente para la circulación. Ni puede encontrarse ninguna solución inmediata en la creación de una moneda universal emitida por una autoridad internacional: ésta será acaso la solución final, pero parece muy remoto —en el contexto de las actuales fricciones internacionales— que sea una posibilidad realizable en el futuro previsible. La única alternativa probable para nuestro sistema actual sería la caída en una dictadura de extrema izquierda o de extrema derecha, acompañada por el control estatal de todas las actividades económicas y por una pérdida absoluta de la libertad del individuo.

Los países del mundo occidental están intentando —aisladamente y al azar— enfrentarse a estos problemas, pero en la mayoría de los casos su enfoque está matizado por políticas internas egoístas y por prejuicios heredados respecto del prestigio nacional. E.U. constituye una notable excepción: a pesar de su gran déficit presupuestario y de la posición crecientemente desfavorable de su balanza de pagos, reflejada por las grandes salidas de oro, el Gobierno de E.U. sigue sopor-tando la mayor parte de la carga de la defensa del mundo occidental y encabezando a las demás naciones por la ayuda que proporciona a los países en desarrollo. Cuanto pueda prolongarse esta situación, dependerá de la paciencia del contribuyente norteamericano y de la sabiduría de los europeos, que se encuentran entre aquellos que más se han beneficiado de la ayuda y el gasto militar de E.U.

Desafortunadamente, la opinión financiera en la Europa Continental critica rigurosamente las políticas monetarias tanto británica como norteamericana, y al mismo tiempo insiste en la necesidad política de que Gran Bretaña, y especialmente E.U., mantengan —a su costa— importantes bases militares en el extranjero, particularmente en Europa. Se está planteando una disyuntiva desagradable. La tensión impuesta tanto al dólar como a la esterlina por los compromisos militares y políticos de E.U. y Gran Bretaña se hace dolorosamente evidente cuando se observa la posición de la balanza internacional de pagos de estos dos países. A fin de proteger su moneda, lo mismo Washington que Whitehall pueden verse ante la necesidad de tomar una decisión respecto de la importancia de sus políticas militares y exteriores en relación con su estabilidad monetaria.

La política económica del Reino Unido no puede ser independiente de la situación mundial, ni puede tampoco el sistema de la esterlina dejar de ser afectado por cualquier decisión que E.U. tome por lo que toca al dólar. A pesar de ello, las reacciones del gobierno británico ante los problemas económicos en curso parecen ser poco congruentes con las necesidades internacionales, salvo por cuanto a su decisión de solicitar el ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea. El gobierno demuestra claramente, a través

de su cambio de actitud hacia la CEE, que ve en la adhesión del Reino Unido a la Comunidad un medio para introducir una mayor eficiencia en los asuntos industriales y laborales de este país. Se supone que Whitehall calcula además el movimiento como una forma de impedir la futura reaparición de crisis cambiantes de la esterlina. No obstante, si la afirmación de Gran Bretaña a la CEE y su unión política concomitante —las cuales está discutiendo actualmente el Comité Fouchet— no hubieran de conducir a una reducción de la carga del gasto militar, es sumamente dudoso que la maniobra proyectada pudiera tener por sí misma algún efecto favorable sobre la situación de la esterlina.

La unión política de Europa Occidental ha sido fomentada por E.U. como un medio para formar un poderoso bloque irrevocablemente comprometido con la solidaridad anti-comunista. Una Europa políticamente unificada y económicamente próspera implicaría un apreciable fortalecimiento de la NATO y supondría una capacidad incrementada por parte de ese bloque para compartir el costo de la defensa de Occidente relevando de ese modo a E.U. de una mayor proporción de su gasto militar en el extranjero; la unión política de Europa ayudaría también a asegurar el progreso ulterior de la integración y expansión económicas, y a reafirmar la estabilidad social.

Las ventajas que la administración de E.U. ve en este probable desarrollo de los acontecimientos, como un medio de anular las dificultades de la balanza de pagos, deben compensar las desventajas que pudieran resultar en la forma de discriminación comercial contra E.U. a través de la creación de una gran zona de comercio preferencial por la CEE. Al mismo tiempo, esperando mitigar las desventajas, Washington ha estado negociando reducciones arancelarias recíprocas con la CEE por mediación del GATT. Se ha llegado ya a un acuerdo sobre numerosos productos industriales, acuerdo que asegura el que el mercado europeo en expansión no se cerrará a los exportadores estadounidenses; el convenio implica también, sin embargo, un cierto aumento de las importaciones competitivas de la CEE a E.U., y la administración puede enfrentarse a dificultades al tratar de persuadir a un Congreso tradicionalmente proteccionista de que lo ratifique. En el importante renglón de los productos agrícolas —cuyas exportaciones de E.U. a Europa exceden en valor de los Dls. 1,000 millones anuales— el acuerdo está pendiente de la elaboración detallada de la política agrícola de la CEE, y dependerá en final de cuentas de la fuerza del proteccionismo agrario en la Comunidad.

Tanto Washington como Londres están deseosos, no sólo por interés propio sino también tomando en consideración las necesidades comerciales de los países agrícolas en desarrollo de todo el mundo occidental, de que prevalezca una política liberal en la CEE. Favorecería indudablemente los intereses de E.U., de la Comunidad Británica de Naciones, de Latinoamérica y de otros exportadores agrícolas, el que la CEE expandiese su comercio internacional en ambas direcciones en vez de convertirse en una región crecientemente autosuficiente que subsidiara una agricultura ineficiente y produjera a alto costo excedentes de los que sólo podría disponer mediante el dumping.

La influencia de E.U. y de Gran Bretaña en cuanto a estimular el desenvolvimiento de la CEE a lo largo de líneas más deseables no puede divorciarse de consideraciones políticas, y tendrá que ejercerse con una actitud comprensiva respecto de las razones internas que subyacen en las posiciones proteccionistas, especialmente las de Francia y Alemania. La dificultad con que los Seis llegaron finalmente a un acuerdo sobre las líneas esenciales de una política agrícola común indica el grado en que cada uno de esos países considera aún sus problemas económicos y sociales internos como cuestiones con prioridad en relación con las consideraciones de índole internacional.

Pueden observarse las mismas posturas en asuntos de política exterior, en los que las reacciones europeas ante las actuales y las previsibles tensiones internacionales parecen consistir por ahora en muy amplia medida en la decisión de confiar en la fuerza militar de E.U., evitando al mismo tiempo todo aumento importante de la parte que corresponde a Europa en el costo de mantenimiento de la NATO, y haciendo por lo tanto muy poco por aliviar la disminución de las reservas cambiarias de E.U. y Gran Bretaña. Esta renuencia a colaborar en mayor medida tiene probablemente conexión con el prestigio militar nacional y con el peso de la influencia norteamericana en la dirección de la NATO, pero además de

ello, la Europa continental parece conservar cierta indiferencia egocéntrica respecto del estado que guardan las dos principales divisas internacionales. El acuerdo al que se llegó recientemente en Viena para reforzar los recursos del Fondo Monetario Internacional no ha sido acogido con entusiasmo en ciertos círculos europeos financieros, y además, probablemente representa el máximo de concesiones que los países europeos están dispuestos a hacer. Las modestas reformas que se aprobaron en Viena pueden permitir al FMI corregir distorsiones a corto plazo de la situación cambiaria, pero son insuficientes para garantizar que el fondo pueda encarar serenamente una convulsión mayor, y no generan ninguna liquidez adicional que favorezca la expansión del comercio mundial.

El problema de la liquidez o convertibilidad mundial se hace más arduo debido a la debilidad recurrente de las dos principales divisas internacionales. Aunque las políticas monetarias de E.U. y de Gran Bretaña son bien diferentes, sus dos monedas son objeto de una gran desconfianza, y de tiempo en tiempo sufren presiones en las bolsas de cambios. Las causas son muy semejantes, como ya he apuntado, pero E.U. dispone de mayores reservas y puede soportar un período de tensión más prolongado que el Reino Unido, el cual tiene un margen pequeño dentro para reducirse y maniobrar. Por su parte, la esterlina puede recibir ayuda en la forma de transfusiones crediticias de divisas tales como la que le concedieron en marzo de 1961 los Bancos Centrales Europeos, o mediante créditos de disponibilidad inmediata en gran escala del FMI. Más aún: como Gran Bretaña posee una economía más pequeña y disciplinada, el gobierno puede tomar medidas de severidad variable, las cuales no contarían en E.U. con el apoyo de la mayoría de los sectores de la comunidad, aún si pudieran aplicarse sin tener que pasar a través del laberinto de múltiples autoridades instituidas por la Constitución.

El peligro inminente a que se enfrenta el dólar radica en la cotidiana responsabilidad del Secretario del Tesoro de E.U., quien tiene que suministrar a las autoridades monetarias extranjeras oro al precio de Dls. 35 la onza, y en su responsabilidad indirecta por lo que toca a mantener en los mercados libres el precio del oro tan cerca como sea posible del fijado oficialmente. La discusión en torno a si el precio de Dls. 35 por onza es o no el precio justo del oro, carece de importancia ante una situación consistente en que E.U. no tiene oro suficiente para satisfacer la demanda actual y la potencial, y en que el mundo ha demostrado su preferencia por el oro aun cuando su conservación y atesoramiento sean costosos.

En estas circunstancias, los créditos internacionales y los recursos de disponibilidad inmediata del FMI tienen sólo una modesta importancia: no existen alternativas realmente valideras al funcionamiento del dólar y la esterlina como divisas internacionales liquidadas a través de los centros financieros de Nueva York y Londres. A pesar de lo fuertes que puedan parecer el marco alemán, el franco francés, la lira italiana o el franco suizo, ninguno de los países en cuestión tiene los mecanismos indispensables o el deseo de asumir la carga de constituirse en uno de los banqueros mundiales. También está claro que, en algunos de estos países europeos, la estabilidad política y social básica que es esencial si es que el crédito internacional ha de mantenerse durante largos períodos, falta actualmente, y es poco probable que se alcance en un futuro cercano.

En este momento el problema fundamental no radica en si el precio del oro debiera elevarse, o se debieran devaluar el dólar o la esterlina, o en si los tipos de cambio debieran ser fluctuantes o fijarse oficialmente conforme a cotizaciones más amplias. El problema fundamental debe irse a buscar en el hecho de que los temblores —ya sean grandes o pequeños— que estremecen a las divisas, no son ya el reflejo solamente de las debilidades y errores de algún gobierno en particular: son el resultado de muchos años de abuso del sistema de papel moneda. En tanto que el aire se llena con los ecos de la controversia académica acerca de las salidas viables para cualquier situación difícil, el hombre común —esa víctima olvidada— demuestra cada vez más una saludable desconfianza en las medidas económicas acompañadas de lluvias de papel moneda de valor perennemente declinante.

Estos problemas están suscitando grandes repercusiones fuera de los países directamente afectados. Tienen una influencia inmediata sobre la capacidad y la voluntad de las economías avanzadas —E.U., Gran Bretaña, los países de Europa Continental— para comprender y reconocer la me-

dida de su responsabilidad en el desarrollo de las naciones en vías de surgimiento del mundo occidental. La escasez general de liquidez internacional y la falta de confianza financiera son sentidas con mayor agudeza que en cualquier otra parte en América Latina, África y otros grupos de países que se encuentran en las primeras etapas de su desenvolvimiento económico; pero los países industrializados —especialmente los europeos— se han estado preocupando demasiado de sus asuntos internos sin percibir las situaciones críticas que se gestan en otras partes del mundo. Todavía no es reconocido universalmente el hecho de que la escasez de reservas de divisas de los países subdesarrollados, la cual ha sido uno de los obstáculos principales para su progreso, les ha inducido a tratar de incrementar sus ingresos de exportación expandiendo su producción, resolviéndose el fenómeno en la formación de los excedentes y la baja de los precios. Su confianza en un crecimiento de la demanda de los mercados existentes ha desembocado en una decepción, y ahora ven una posible solución para sus problemas en la diversificación de sus mercados hacia los países comunistas.

Hace muchos años que E.U. y Europa han considerado a los países de África y Latinoamérica como de gran importancia potencial. La industria y el comercio han previsto el progreso económico de estas vastas regiones y el gran incremento del comercio mundial que se seguiría como resultado. Desestimar a estos países en razón de que las primitivas esperanzas no se han realizado completamente, y concentrar en consecuencia la atención en Europa, es dar un paso atrás, pues hay un límite al grado de mayor prosperidad que puede lograrse dentro de los confines comparativamente estrechos del Viejo Mundo.

Es fácil desalentarse ante la historia económica de los principales países latinoamericanos en los últimos veinte años, y ante las actuales perspectivas de África. A pesar de su vasto potencial de riquezas naturales y recursos humanos, las luchas de los países latinoamericanos por colocarse en una posición competitiva viable en relación con las economías más avanzadas del mundo, se han visto constantemente obstaculizadas por sus problemas monetarios nacionales y por la recurrencia de la inflación. Debe admitirse que muchas de estas dificultades han sido el producto de la inestabilidad política y la falta de disciplina interna; pero no es difícil ver que existe una causa fundamental de todos estos problemas, a saber, una falta casi absoluta de inversión interna de capital a largo plazo. Dicho capital no puede crearse sin ahorro, ni el ahorro sin ingreso; y el ingreso no puede obtenerse sin adecuados recursos de capital y sin que esos países reciban precios razonables por sus exportaciones.

Resulta por lo tanto obvio que todos los países subdesarrollados tienen que buscar ayuda fuera de sus fronteras. La "Alianza para el Progreso" demuestra que E.U. reconoce la existencia de estos problemas en Latinoamérica. También la reconoce, aunque desde otro punto de vista, la Unión Soviética. La contribución de la ayuda directa para el progreso económico es variosa, pero, en la escala sugerida en la "Alianza para el Progreso", de efecto limitado. Podría argumentarse que el mundo occidental entero, y también el mundo comunista, podrían con ventaja reflexionar nuevamente sobre cómo usar sus recursos disponibles.

Tal como son las cosas actualmente, la oferta de capital para el desarrollo está muy lejos de satisfacer las necesidades del mundo subdesarrollado; la disponibilidad de recursos en las principales naciones industrializadas se ha reducido por causa de la nueva carrera armamentista que empezó en 1951. Desafortunadamente, la promesa de la administración norteamericana de proporcionar a los latinoamericanos Dls. 2,000 millones anuales de acuerdo con la "Alianza para el Progreso", debe parecerles a éstos en verdad modesta al lado de la asignación de más de Dls. 50,000 millones para la defensa fijada en el presupuesto de E.U. para el ejercicio fiscal 1953.

Para lograr un progreso apreciable en función de ayudar a los países subdesarrollados a conquistar su desarrollo auténtico —cuestión diversa a acudir en su rescate en casos individuales de crisis de pagos y concederles ayuda para obras públicas y mejoramiento social— se requerirían convenios amplios sobre cuestiones de importancia económica clave. Sería necesario asegurar la estabilidad de sus reservas monetarias y tipos de cambio, y coordinar sus políticas monetarias con objeto de mantener la confianza en las monedas nacionales. Es importante asegurar también la libertad de movimientos del auténtico capital inversionista privado. Es esencial además que se encuentre la forma de igualar la oferta y la demanda

de materias primas, y de organizar un sistema de precios remunerativo para los productores eficientes. Eso sólo puede lograrse mediante la regulación del comercio con los aranceles más bajos que sea posible. No es fácil sin embargo, conciliar cualquiera de estos objetivos con las actuales políticas proteccionistas de la mayoría de las naciones industrializadas. Los sistemas de protección y subsidios a la agricultura dan origen a los excedentes y a la reducción de los precios mundiales y del volumen del comercio. Los países productores de materias primas están imposibilitados para influir en la fijación de esos niveles de precios, y se enfrentan frecuentemente a mercados cerrados, aun cuando sus productos puedan ser de mejor calidad y se produzcan más económicamente. Por otro lado, tienen que pagar precios cada vez más altos por los artículos industriales que importan, a medida que los salarios y los costos aumentan en las naciones manufactureras.

En este momento, muchas de las monedas de los países en proceso de desarrollo —si no todas— están bajo tensión; las respectivas autoridades monetarias están inmanteniendo sus tipos de cambio —con éxito variable— gracias al uso de créditos internacionales, y mediante políticas deflacionarias internas que tienden a restringir la actividad económica y a impedir cualquier mejoramiento de los niveles de vida. Estas políticas no dejan de tener sus peligros. En los lugares en que los niveles de vida son extremadamente bajos, como sucede en muchas partes de Latinoamérica, la incapacidad o el fracaso de los gobiernos para adoptar medidas eficaces o convincentes que introduzcan mejoras, es una fuente inagotable de descontento social. Y, además de sus implicaciones políticas, semejantes métodos pueden conducir sólo a una ulterior inestabilidad financiera y monetaria.

En estas circunstancias, los países en vías de desarrollo se ven forzados a depender cada vez más de créditos del extranjero, no sólo para ayuda económica directa y para la estabilización monetaria y cambiaria, sino también en cuanto al capital industrial, especialmente a través de la diferición del pago de equipos de capital, o del tratamiento de las importaciones de equipo como inversiones extranjeras. Sin embargo, es absurdo esperar que estos prestatarios reembolsen los créditos de este tipo en periodos tan cortos como —por ejemplo— cinco años. Será necesaria por parte de los países industrializados una paciencia mucho mayor y una actitud más liberal hacia la financiación de las exportaciones y los contratos de construcción, si se desea tener verdaderas esperanzas de que tales inversiones fructifiquen. Ningún país que se encuentre en las primeras etapas de su desarrollo puede construir una economía próspera y altamente industrializada de la noche a la mañana. Si los países desarrollados quieren ayudar en forma significativa para ese fin, de tal modo que las economías en crecimiento puedan consumir una mayor proporción de sus propias materias primas y convertirse en socios comerciales plenamente desarrollados cuyas poblaciones gocen de más altos niveles de vida y de consumo, es imprescindible que se concedan amplios plazos de pago a esos países.

La presente situación no se presta al florecimiento del comercio, ni es tal que el mundo occidental pueda enorgullecerse de la superioridad de su sistema. Si las democracias occidentales quieren mantener un comercio internacional próspero a través de mercados libres y precios fijados libremente, dirigido por la iniciativa de innumerable individuos al hacer su propia elección libre, el aseguramiento del funcionamiento eficaz del sistema monetario constituye un problema principalísimo.

En razón de las tensiones que actúan sobre los sistemas monetarios y de precios del mundo occidental, tanto en sus sectores desarrollados como en aquellos que están en vías de desarrollo, nos enfrentamos a la perspectiva de una prolongada crisis de la estructura financiera internacional. Es ésta una situación que exige atención inmediata, y todos los gobiernos responsables deberían darle una prioridad igual a la que conceden a la política internacional. Dicha situación requiere una cooperación mucho más amplia entre los gobiernos en todo el campo de la política monetaria, y una más profunda reconsideración de las políticas estratégicas. Ahora que las principales autoridades monetarias europeas han establecido relaciones activas con sus equivalentes británicas y estadounidenses, se han puesto durante 1951 las bases para transacciones cambiarias más prácticas. Este principio esperanzado puede abrir la vía a condiciones más estables en los mercados monetarios, cambiarios y de capital, y alejar el fantasma de la anarquía monetaria.