

Las grandes potencias y la economía mundial

Sherle R. Schwenninger

Dada la coyuntura recesiva por la que atraviesa la economía mundial —uno de cuyos rasgos es la escasez de capital que se evidencia a todos los niveles—, es necesario pasar del modelo trilateral (Estados Unidos, Japón y Alemania) que ha venido tirando del proceso económico global, a uno de cooperación multilateral que inyecte liquidez e incentive la demanda de cara a una recuperación equilibrada de los flujos de comercio e inversión, tanto en el mundo desarrollado como en los países atrasados¹.

* * *

“Las lámparas de la historia están siendo extinguidas por los vientos de la recesión”.

Sen. William Cohen^{1A}

I

LAS LUCES DE LA DEMOCRACIA y la cooperación internacional, que iluminaron los prospectos para un nuevo orden mundial en la posguerra fría, han perdido su intensidad al tiempo que el lento crecimiento y la recesión han aparecido golpeando la economía mundial.

Desde la caída del muro de Berlín la economía mundial ha crecido de manera lenta y desigual, tratando de mantener niveles bajos de desempleo en los países industrializados, de integrar al antiguo imperio soviético dentro del sistema mundial y de satisfacer las demandas de mercado y de capital del Tercer Mundo. El hundimiento económico y el estancamiento de los niveles de vida en la mayor parte del mundo occidental no sólo han disminuido las inversiones de capital en ultramar sino que además han creado nuevos obstáculos tanto a la cooperación trilateral como al proceso de compromiso global de asistencia a la antigua Unión Soviética, de cara a la conclusión de las negociaciones de comercio mundial.

En Estados Unidos dos años de recesión y de abortadas recuperaciones han intensificado un aumento de los reclamos por la recuperación del liderazgo norteamericano, a la vez que se ha hecho más difícil la asistencia económica internacional y la genuina cooperación con Japón y Europa. En el caso europeo, se registra un ascenso de los grupos nacionalistas de de-

I TRIMESTRE 1993

recha que tratan de sacar provecho de la desconfianza acerca del futuro y del resentimiento contra los inmigrantes empobrecidos del este y del sur. Alemania, el ancla política y económica de Europa, ha comenzado por sí misma a apartarse de sus prácticas establecidas a la vez que trata de reunir fuerzas para atender las múltiples demandas provenientes de la unificación, la integración europea y la asistencia financiera para Europa del Este.

Entre tanto, el otro compañero trilateral de Estados Unidos, Japón, atraviesa la más seria crisis política del período de la posguerra, mientras enfrenta el desafío de mantener su economía doméstica a flote después de una de las más largas fracturas del mercado en los tiempos modernos. En Europa del Este, como en el mundo en desarrollo, democracias frágiles buscan sostenerse hasta que lleguen tiempos mejores, presionadas tanto por una dolorosa austeridad como por las continuas demandas de Washington y de las instituciones financieras internacionales para que asuman una mayor liberalización económica. Incluso en países que tienen un crecimiento más rápido, como Venezuela, la liberalización económica ha causado gran malestar entre las clases media y trabajadora, la espina dorsal de la democracia, con el consiguiente saldo de inestabilidad política.

Una fuerte recuperación de la economía mundial, aunque ciertamente no es la panacea dadas las disparidades en el crecimiento de la riqueza de muchas sociedades, de todas formas si ayudaría a calmar los agitados ánimos políticos en el mundo industrializado, a la vez que llevaría algún alivio para los países del antiguo imperio soviético en su dolorosa transición hacia la economía de mercado y para que las nacientes democracias de Latinoamérica sobrevivan a la austeridad propia de los esfuerzos de reestructuración económica. Sin embargo aún lo peor del desplome de la posguerra fría no ha terminado. A mediados del año anterior, el Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó sus pronósticos para el crecimiento de la economía mundial, el cual descende de 2.7% a 1.4%. Aun cuando la economía estadounidense está por fin mostrando signos de una recuperación más amplia, Alemania y Japón, los principales motores del crecimiento económico mundial durante los tres años anteriores, se encaminan hacia un período de lento crecimiento y de recesión. El bajón en Europa y Japón podría descarrilar una ya frágil recuperación norteamericana, la cual ha dependido en un alto grado del incremento en las exportaciones.

La perspectiva económica mundial se hace más preocupante por el hecho de que Alemania y Japón, los dos más grandes proveedores de capital, pasaron a engrosar, el año pasado, la red de importadores del mismo. Con tasas de interés más altas que las de sus compañeros negociadores, Alemania ha atraído capital del resto del mundo industrializado para cubrir los ascendentes y aparentemente interminables costos de la unificación, mientras Japón se ha visto forzado a repatriar capital invertido en el extranjero

con el propósito de cubrir las enormes pérdidas corporativas y bancarias causadas por una declinación del 60% en la bolsa de Nikkei. El resultado ha sido un crujido global del capital que sólo se ha podido soportar dado el lento crecimiento y la recesión globales.

Estos desarrollos constituyen un choque no sólo para la economía del mundo sino también para la visión norteamericana sobre el nuevo orden mundial. La estrategia de la administración Bush(*) para reforzar el liderazgo norteamericano en la posguerra fría ha reposado sobre el bienestar económico y la importancia política de sus tradicionales aliados, Alemania y Japón. Juntos, ellos elevarían las demandas domésticas de sus economías, estimulando de ese modo la economía mundial. Una economía global revigorizada le permitiría a Estados Unidos reducir sus enormes déficits comerciales y de cuenta corriente con un mínimo de dolor doméstico y de traumas para el comercio mundial. Al mismo tiempo, Alemania y Japón cubrirían sus continuas necesidades de capital norteamericano y contribuirían a las iniciativas geoestratégicas y económicas de Washington —ya sea que se trate de salvar a las familias nobles del Golfo de las garras de Saddam Hussein o de servir de fiadores a los bancos estadounidenses en Latinoamérica con paquetes de deuda provenientes del FMI y del Banco Mundial. En el escenario mundial, al menos en asuntos concernientes a Washington, Estados Unidos continuaría al comando— aunque con dinero de otras gentes.

Pero con Japón y Alemania con sus economías en una fase de crecimiento lento, sirviéndose ahora del capital mundial para sus propias necesidades domésticas y regionales, el plan de acción norteamericano para un nuevo orden mundial, ya resquebrajado por el resentimiento aliado sobre la guerra del Golfo Pérsico y por el desacuerdo en cuanto a la asistencia a la antigua Unión Soviética, queda hecho trizas y disperso.

Lo que es más importante, el plan de juego de la economía mundial que ha guiado las políticas económicas de los países industrializados desde la reunión de 1985 de ministros de finanzas en Nueva York, se ha agotado (en parte debido a sus propias contradicciones y en parte como resultado de los hechos de los tres años pasados). Japón y Alemania ya no son capaces de actuar como motores para la economía del mundo, y Estados Unidos aún se encuentra agobiado por un presupuesto enorme y por sus déficits comerciales. Con las políticas macroeconómicas de los tres mayores poderes económicos constreñidas, la economía mundial ha entrado en mares turbulentos, sin compás, capitán ni motor. La respuesta a este dilema sin precedente depende no ya de una coordinación trilateral como ha sido usual, sino de una verdadera cooperación multilateral dirigida a inyectar liquidez y a incentivar la demanda a través de las iniciativas del "sector público mundial".

Lo que se juega en este primer examen de diplomacia económica global en la posguerra fría no es poca cosa. Millones de personas que apenas empiezan a acariciar la libertad en Europa del Este y en la antigua Unión

1/ *World Policy Journal*, verano de 1992.

1A/ Citado por Peter Jenkins, "New Hampshire: Does Europe care?", *New York Times*, febrero 18 de 1992.

*/ Nota del Editor: este artículo fue escrito con anterioridad al debate electoral norteamericano en el cual salió elegido el actual presidente, Bill Clinton.

Soviética miran al Oeste por ayuda y asistencia, o al menos por mercados para sus productos. Igualmente se hallan a la expectativa las poblaciones de América Latina, Asia y África, que se han embarcado en un proceso de democratización y liberalización económica. Si el Oeste les falla ahora, después de una década de estar predicando las virtudes de la democracia y el mercado libre, entonces el apuro económico podría fácilmente empujarlos hacia el caos y el autoritarismo derechista, configurando el escenario para un nuevo y horroroso capítulo de la historia mundial.

II

LA CRISIS ECONÓMICA REFLEJA una transición inconclusa dentro del orden económico mundial: el paso de un orden unilateral a uno multilateral, elemento que resulta tan significativo para la paz global como el fin de la guerra fría en sí mismo considerado.

Por cerca de tres décadas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos actuó unilateralmente como el consumidor y el prestamista de la economía mundial, asegurando mercados abiertos para sus compañeros comerciales menos prósperos y manejando los déficits en la balanza de pagos con el fin de inyectar liquidez al sistema global. Al tiempo que la economía estadounidense comenzó a resentirse bajo el peso de estas responsabilidades económicas en los setentas, Europa y Japón empezaron a recoger parte de la carga agenciando como soportes del dólar e incluso tomando el relevo como locomotoras globales. Cuando este esfuerzo trilateral inicial se desplomó pasando los setentas, Estados Unidos aseguró de nuevo su rol unilateral sacando a la economía mundial de la recesión de 1980-82, pero al costo de un presupuesto enorme y de déficits comerciales. Para finales de 1985 el déficit anual de comercio de Estados Unidos se fue aproximando a 150 billones de dólares, y el país fue adicionando cifras insostenibles de 12 billones de dólares por mes a la deuda internacional. La preocupación fue creciendo dentro de los mercados financieros, al punto que los enormes desbalances que se desarrollaron al interior de las democracias industrializadas fueron conduciendo la economía mundial hacia la perspectiva de un duro aterrizaje, a menos que se tomaran las medidas necesarias para reducir la deuda norteamericana.

El programa para tratar este problema, que fue adoptado por Estados Unidos y por los otros conductores poderosos de la economía mundial, puso nuevamente la coordinación trilateral a la vanguardia del manejo económico del mundo. La esencia del programa, el cual fue conocido como el *Acuerdo Plaza*, (*The Plaza Accord*), demandó de Japón y Alemania expandir sus economías domésticas y asumir mayores responsabilidades internacionales, mientras que Estados Unidos pasó de ser el gran deudor (deuda estimulada por los déficits federales) a convertirse en el gran exportador (gracias a la expansión de la demanda externa y a los precios favorables (llevado a cabo por el encuentro expansivo de demanda extranjera de las mercancías

estadounidenses)². En particular, el programa abarcó el realineamiento de políticas macroeconómicas y tasas de cambio entre los principales poderes económicos. Estados Unidos reduciría su déficit presupuestal y devaluaría el dólar (excesivamente sobrevaluado hasta entonces). A su turno, Japón y Alemania adoptarían políticas fiscales y monetarias más estimulantes, y los bancos centrales de estos dos países intervendrían para amparar al dólar evitando caídas exageradas.

Otros dos elementos completaron la estrategia del *Acuerdo Plaza* según el interés de Estados Unidos. Uno fue el esfuerzo modesto por aliviar la deuda internacional que restablecería parte de la pérdida de los mercados de exportación norteamericanos en los países de ingreso medio y reduciría la exposición de los bancos de ese país a las deudas pendientes del Tercer Mundo. El *Plan Baker* de 1986 y más tarde el *Plan Brady* de 1989, de carácter más expansivo, daban alivio a un selecto grupo de deudores tercermundistas, comenzando con México, Chile, Venezuela y las Filipinas, los cuales se mostraron listos a atenerse a los duros programas del FMI y fueron receptivos a una mayor liberalización económica. Aunque la Tesorería de Estados Unidos y los bancos norteamericanos aportarían una porción del dinero en cuestión, los aliados de Washington también pagarían a través del Banco Mundial, el FMI y a través de contribuciones del Banco Interamericano.

El otro elemento vinculaba un esfuerzo más concertado por parte de Estados Unidos para forzar a sus compañeros comerciales a remover cualquier barrera existente para los bienes e inversiones de la metrópoli. En el caso de Japón y otros productores de Asia del Este, donde existían pocas barreras para los productos de Estados Unidos, la estrategia se enfocaría sobre obstáculos visibles, o sobre lo que llegara a conocerse como impedimentos estructurales al comercio. Forzando a estos países a estructurar una sociedad de consumo abierta y orientada, el ejecutivo norteamericano promovería una ayuda equitativa en dirección a esos países.

Como ejercicio en el manejo de la crisis, la estrategia del *Acuerdo Plaza* ha sido exitosa en la gestión de un relativamente suave aterrizaje de la economía estadounidense. Igualmente ha ayudado a hacer de las exportaciones un componente más fuerte de la economía de Estados Unidos y a reducir el déficit comercial. Entre 1986 y 1991 las exportaciones crecieron más rápidamente que las importaciones y el déficit comercial cayó de 144 billones de dólares a \$66 billones. Sin embargo, a pesar de este mejoramiento, el *Acuerdo Plaza* fracasó en su objetivo de colocar la economía de Estados Unidos en un ritmo sostenido de crecimiento de las exportaciones. De hecho, Estados Unidos está bastante lejos de llegar a alcanzar un excedente en la cuenta corriente, nivel imprescindible con el propósito de frenar la reestructuración de las obligaciones de la deuda internacional. Puesto que bue-

² Para una excelente crítica reciente del *Acuerdo Plaza* y la política económica mundial estadounidense, ver Walter Russell Mead. "The United States and the World Economy: From Bretton Woods to the Bush Team", *World Policy Journal*, vol. 6, No. 1 (Invierno de 1988-1989).

na parte de la mejora en la cuenta comercial de Estados Unidos puede ser atribuida a un crecimiento más lento del país, el déficit comercial casi se ampliará nuevamente en la medida en que se asiste a una recuperación tras la recesión de 1990-91, mientras sus principales compañeros comerciales experimentan un crecimiento inactivo.

De otra parte, lo que es más importante, la estrategia del *Acuerdo Plaza* ha fracasado en brindar un marco de trabajo adecuado para un mayor crecimiento económico mundial y un desarrollo sustentable. Aunque la lógica fundamental del acuerdo (la de corregir los déficits estadounidenses a través de un crecimiento en las exportaciones), resulta inevitablemente válida en el largo plazo, las realidades prevalecientes de la economía exigen replantear algunos aspectos de la táctica postulada en el mismo. El problema básico, como se sugirió anteriormente, es que por diferentes razones políticas domésticas y económicas, Alemania y, en menor grado Japón, habrían alcanzado en el último año el límite de sus capacidades en el marco de políticas expansivas —al menos en lo previsto en el *Acuerdo Plaza*—. De hecho, ambos amenazan con convertirse en un obstáculo para la economía del mundo: se espera que Alemania crezca, al máximo, un 1.5% este año, mientras Japón está en el segundo cuarto de una disminución económica. Lo que es peor, ambas economías han dejado de ser los mayores proveedores de capital para el resto del mundo; y juntos, los bancos centrales alemán y japonés (aunque un poco más el *Bundesbank*) están siguiendo políticas monetarias restrictivas que imponen presiones deflacionarias a la mayor parte de la economía mundial.

En Alemania, la escalada de costos de la unificación (calculada en 110 billones de dólares para 1992) y de la ayuda al Este europeo y a la antigua Unión Soviética (estimada en cerca de \$30 billones) han creado un gran déficit presupuestal, y con esto una preocupación acerca del riesgo inflacionario. Con la inflación marchando hacia el 5%, alto para los niveles tradicionales alemanes, y con incrementos en los jornales más altos que lo esperado, el *Bundesbank* ha tratado de compensar con incrementos en las tasas de interés. En diciembre de 1991, a pesar de haber signos de recesión por toda Europa, el *Bundesbank* aumentó sus cifras de descuento de 7.5% a 8%, alcanzando el más alto nivel desde la Gran Depresión. Bajo las reglas del Sistema Monetario Europeo, los otros miembros de la CE no han tenido más alternativa que reaccionar a la defensiva. La Comisión Europea revisó recientemente su estimativo del crecimiento real europeo y descendiendo de 2.3% a 1.75%; así, más que sirviendo como locomotora para la economía europea, como lo estimó el *Acuerdo Plaza*, Alemania está ahora exportando y crecimiento lento y recesión.

Con los costos de la unificación y la ayuda al Este europeo sin mostrar ningún signo de declive significativo en el futuro cercano, y con retornos de inversión para el largo plazo, se espera que el Banco Central Alemán mantenga altas tasas de interés en el futuro próximo. El gobierno alemán ha comenzado a concertar un esfuerzo para acortar el presupuesto conservando el gasto nacional por debajo de la elevación en el crecimiento total económico; pero con un crecimiento económico ahora disminuyendo lentamente

pocos esperan que el gobierno federal alcance la meta fiscal de reducir el déficit a un 3.5% de la totalidad del producto doméstico para 1995. Así, parece ser poco o ninguno el alivio proveniente de la firme política monetaria del *Bundesbank* y, por tanto, poca o ninguna la esperanza de unas tasas de crecimiento más altas para los países europeos en el corto plazo.

La imagen en lo que concierne a Japón es más compleja pero no más alentadora. Aparentemente Japón está en una mejor posición para mantener su curso expansionista. Sin embargo, también adolece de serios problemas estructurales relacionados con la inversión, con el auge experimentado por el mercado de valores en los ochentas y con la subsecuente lucha del gobierno contra el caudal inflacionario. El crecimiento económico japonés disminuyó a 1.1% en el primer cuarto de 1992. Esta caída fue causada por un desplome dramático en la inversión de capital y por problemas de crédito ocasionados por el salto hacia abajo de los derechos sobre activos y los precios a la propiedad siguiendo el auge de 1986-90. A este respecto las restricciones sobre la economía japonesa en gran parte provienen del rol crítico que jugó Japón en la estrategia del *Acuerdo Plaza*, cuando comenzando 1986 mantuvo su tasa de descuento en un bajo nivel artificial para sostener el dólar. Como resultado de la débil política monetaria gubernamental, las tasas de interés cayeron y el costo de capital para compañías japonesas disminuyó casi hasta cero. Lo que se creó no fue un auge de consumo, como lo esperaban los funcionarios estadounidenses, aunque éste aumentó de alguna forma, sino más bien un auge de inversión de capital de proporciones gigantescas —y junto con ello, una mayor lucha contra el caudal de inflación. En el período 1986-1989 las ratas japonesas de inversión externa saltaron a un 22%. Impulsados por la especulación, el mercado de valores y los precios a la propiedad se elevaron incluso más dramáticamente (entre un 70 y 50% respectivamente).

Con un caudal de precios a esos niveles inflacionarios, el Banco de Japón no tuvo otra alternativa que sacar parte del mismo fuera del sistema y reducir la burbuja de liquidez, lo cual empezó a comprometer la integridad de su sistema financiero. Reforzando la política monetaria en 1990 y 1991, el Banco Central Japonés ha manipulado cerca de un 60% de la caída en los precios del mercado bursátil; pero el costo ha sido una economía estancada y mayores preocupaciones acerca del bienestar de las corporaciones y bancos japoneses, los cuales mantienen acciones como parte de su capital. Con una economía lenta y una demanda mundial inactiva, gran cantidad de corporaciones japonesas han reducido dramáticamente el capital de inversión. Muchas otras compañías más pequeñas han entrado en bancarrota.

Pero la preocupación real recae sobre el bienestar de los bancos japoneses. En Japón los poseedores de capital empresarial en la bolsa de Nikkei son grandes. De hecho, las ganancias ilusorias de capital en acciones constituyen una porción mayor de la base de capital de la mayoría de bancos japoneses. Ellos también actúan como las únicas reservas que muchos bancos tienen para cubrir préstamos mal orientados o trunco, lo cual se ha incrementado drásticamente durante el decrecimiento actual. Así, al igual que el precio de las acciones ha bajado, otro tanto ocurre con las bases de capital

bancario y por consiguiente con su disponibilidad para prestar. Consecuentemente, el préstamo se ha hecho más difícil y costoso para muchas compañías japonesas, generando un descenso posterior de la inversión y una contracción de la economía.

Las dificultades presentes de Japón, como las de Alemania, crean potencialmente serios problemas a la economía mundial. El principal inconveniente, claro está, recae sobre la repatriación de capital, la cual ya ha contribuido a una caída en el crédito mundial. Hasta 1991 Japón era el más grande exportador de capital del mundo; mientras en 1987 invirtió un total de 136 billones de dólares en ultramar, en el último lapso compañías japonesas e instituciones financieras repatriaron capital para cubrir pérdidas en la bolsa de valores y en el mercado de la propiedad, el flujo externo se convirtió en una corriente interna de \$36.6 billones, es decir, un desplazamiento de más de \$170 billones. Los efectos de este cambio aún no son tan profundos, ya que gran parte de la economía ha estado en recesión desde 1989 (aunque existe alguna evidencia en que el retiro del capital japonés de los mercados financieros estadounidenses ayudó a que se precipitara la recesión de 1990-91). Pero cuando el crecimiento se recupere, la escasez de capital podría actuar como freno sobre la expansión.

Los bancos japoneses, por ejemplo, ya han cortado sus préstamos en ultramar. En los mercados internacionales la participación japonesa en nuevos créditos a compañías diferentes de los bancos han caído de 46% en el periodo de 1986-89 a aproximadamente 5% durante 1990-91. De nuevo, este corte en los préstamos de los bancos japoneses a ultramar ha tenido un efecto menor del previsible en parte debido a la recesión y en parte porque otros bancos, principalmente alemanes, han cubierto la brecha. Pero los bancos alemanes también están comenzando a retroceder como resultado de su creciente despliegue tanto al interior como hacia Europa del Este. De ese modo, varias compañías en Estados Unidos, Europa y el Este de Asia que contaron con bancos japoneses para préstamos relativamente baratos, pueden encontrarse en un futuro compitiendo por préstamos a costos más altos en mercados de capital estrechos.

Por otra parte, como Japón se ha convertido en un neto importador de capital, muchos de los procesos que condujeron a la actual situación están causando un superávit comercial japonés, creando problemas a sus compañeros comerciales. A partir de 1986 y a través del tercer cuarto de 1991, el excedente comercial japonés declinó hacia un crecimiento exportador moderado y una expansión de las importaciones. Durante este periodo, Japón hizo algún progreso en la línea de conducir el crecimiento doméstico. A pesar de las continuas quejas comerciales de Estados Unidos, el mercado japonés se ha convertido en fuente de crecimiento para este país y para los productores del Este asiático. Pero ahora con el descenso en su mercado doméstico, las compañías japonesas miran hacia los mercados de ultramar para compensar el descenso en las ventas internas. Como resultado, el superávit comercial japonés está nuevamente en marcha. En el último cuarto de 1991, este superávit se incrementó rápidamente de 7.4 billones de dólares, a 24.4 billones durante el mismo cuarto de 1990; y en abril de 1992, cre-

ció más de 13% comparado con el mismo mes del año anterior. Solamente las exportaciones a Estados Unidos crecieron cerca de un 16% a \$7.5 billones, mientras que las importaciones no experimentaron cambios.

Lo peor está aún por venir, especialmente si el yen permanece débil respecto del dólar, lo cual podría ocurrir. Durante los cinco años pasados, las compañías japonesas invirtieron la asombrosa suma de \$3.3 trillones en fábricas nuevas y equipo. Mientras una porción de esta nueva inversión fue orientada a la modernización de la capacidad existente, otra parte creó capacidad adicional. Así, una nueva ola de capacidad productiva japonesa empieza a alinearse y estará buscando mercados en medio de una economía mundial y doméstica estancada. Muchas compañías japonesas han señalado a Europa como un mercado en crecimiento para los noventa, pero con el crecimiento europeo ahora obstaculizado por las altas tasas de interés alemanas, mayor cantidad del exceso de capacidad japonesa será dirigida hacia Estados Unidos. De ese modo, Estados Unidos y Japón podrían estar avanzando hacia una nueva confrontación comercial.

Preocupado por el exceso especulativo existente en la economía y por el relativamente estrecho mercado laboral, el gobierno japonés, y en particular el Banco del Japón, avanza lentamente para poner en marcha un programa de recuperación económica. En abril del 92, Tokio anunció un paquete económico que incluyó una aceleración del gasto público y un corte en la tasa de descuento oficial, aproximadamente de un 0.75% a un 3.75%. El programa, no obstante, no detuvo el derrumbe del mercado bursátil, el cual cayó otro 10%. De tal manera, cualquier efecto estimulante del paquete de recuperación ha sido compensado por las consecuencias contractivas del declive en el capital.

Mientras parece haber algún margen de estímulos fiscal y monetario, el gobierno japonés, desgarrado por el escándalo, ha sido demasiado débil para actuar en forma más decisiva. Como resultado, los burócratas en el Banco del Japón y en el Ministerio de Finanzas, muchos de los cuales están aún poseídos por los fantasmas del exceso especulativo, han aumentado su participación en la tarea de resistir la presión estadounidense por mayores cortes de la tasa de descuento. Correctamente o no, se hallan preocupados de que otro esfuerzo japonés por mantener la demanda doméstica y mundial a través de una política monetaria más flexible pueda desbaratar los esfuerzos hechos durante los últimos dos años para tratar de contener el caudal inflacionario. Ellos advierten que una reducción posterior en la tasa de descuento podría conducir a una baja presión adicional del yen, lo que puede a su turno desembocar en mayores superávits externos.

Una vez los excesos especulativos estén contenidos, Japón emergerá como una economía más fuerte y productiva y, definitivamente, retomará su rol de principal exportador de capital. Pero a corto plazo, Japón ocupa una posición paradójica en la economía mundial: un superpoder comercial, con un récord de superávit, pero también un importador de capital, atrayendo recursos del resto del mundo.

Con las capacidades alemanas y japonesas para exportar capital bloqueadas en el futuro cercano, Estados Unidos se debate en un muy desfavor-

able ambiente macroeconómico global de cara al crecimiento y el desarrollo económico mundiales.

Para comenzar, los nuevos países industrializados del Este de Asia (NICs), han seguido el rumbo japonés adicionando capacidad productiva a la economía mundial, mientras usan al mismo tiempo una mayor proporción de sus superávits comerciales para propósitos domésticos. A excepción de Hong Kong, los Nuevos Países Industrializados del Este Asiático – Korea del Sur, Singapur y Taiwán – experimentaron, aunque en diferentes medidas, auges de inversión en los ochentas, lo cual aumentó sus capacidades productivas, y, como Japón, comenzaron a conservar mayor cuantía de su capital doméstico. Taiwán, por ejemplo, se ha embarcado en programas de capital de 600 billones de dólares para seis años, lo cual reducirá las exportaciones de capital japonés y así ejercerá mayor presión sobre los mercados mundiales de capital. Igualmente preocupante, un nuevo grupo de países asiáticos – Tailandia, Malasia, China y Vietnam – están tratando de hacer el salto hacia el *status* de NIC, emulando la estrategia de desarrollo de las exportaciones japonesas. Esto también causará problemas a la economía mundial, ya que el modelo de desarrollo del Este asiático tiende a debilitar la demanda agregada global, dejando atrás la producción para los mercados mundiales.

En segundo lugar, un número sin precedente de países en desarrollo, incluyendo el surgimiento de algunos basados en el mercado, tales como los de Europa Central y del Este, se han embarcado simultáneamente en programas de ajuste estructural prescritos por el FMI y el Banco Mundial. Estos programas envuelven una reducción en la demanda doméstica, liberalización comercial y expansión de las exportaciones tradicionales al igual que las no tradicionales. Estos países que han recibido tratamiento especial del FMI y del Banco Mundial al igual que del *Plan Brady* (Chile, México y Venezuela) comienzan a disfrutar de cifras de crecimiento significativas y han comenzado a importar más – particularmente bienes de capital estadounidenses. Pero la gran mayoría de países que siguen programas del FMI permanecen endeudados y víctimas de un lento crecimiento. Aunque el FMI y el Banco Mundial han comenzado a mitigar algunas de sus condiciones más severas y a prestar mayor atención a la inversión social, no poseen dinero disponible y adecuado para los países deudores con el fin de diferenciar realmente sus crecimientos y los prospectos de inversión. De hecho y debido a los préstamos, las instituciones financieras internacionales están recibiendo nuevamente más dinero del que desembolsan procedente de muchos países en desarrollo. Así, en un futuro próximo el crecimiento y el ajuste en los países en desarrollo debilitarán la demanda agregada global e incrementarán la competencia por mercados de exportación.

Finalmente, las economías de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, a excepción de Hungría, Polonia y Checoslovaquia, se han sumergido en una depresión al estilo de los años treinta: tanto el consumo como la capacidad productiva se han desplomado. Al interior de las repúblicas de la antigua Unión Soviética el Producto Nacional Bruto cayó en 17% en 1991, e incluso una más larga caída se prevé para 1992. Por razones de

seguridad, Europa y Estados Unidos se han visto forzados a brindar asistencia agravando así la estrechez del mercado mundial de capital.

Esta perspectiva macroeconómica general de la economía mundial (una inadecuada demanda global junto con la escasez de capital) lleva a un serio dilema a los hacedores de la política estadounidense. Con Alemania y Japón dirigidos hacia un crecimiento más lento y con las exportaciones de Estados Unidos hacia el mundo en desarrollo aún deprimidas por patrones históricos, Estados Unidos tiene dos alternativas poco envidiables: puede recurrir a políticas más expansionistas para tratar de sacar al resto del mundo de un desplome, ampliando su presupuesto y los déficits comerciales, o puede dejar que la economía mundial permanezca igual con todas las consecuencias negativas que ello tendría para la cooperación trilateral y para las transiciones que están ocurriendo en Latinoamérica, Europa del Este, y otras regiones menos desarrolladas.

Realmente, es cuestionable si aún la economía de los Estados Unidos puede actuar como locomotora para el resto del mundo o si el resto del mundo arrastrará hacia abajo una de por sí débil recuperación económica norteamericana. La recuperación estadounidense ha sido retardada por muchos de los mismos factores que causaron la recesión en primer lugar: altos niveles de la deuda incorporada y de consumo, sobrecapacidad en las industrias militares y de servicio, estancamiento y/o caída en los salarios, enormes déficits federales y del presupuesto estatal, mercados de capital relativamente estrechos, y mercados de propiedad sobrevaluados. Mientras ha habido adelantos en algunas áreas, pasarán varios años antes que se restañen las heridas dejadas por el expansionismo militar, la acumulación de deuda y la especulación en el mercado durante los ochentas.

Tratando de contradecir estas presiones de recesión en la economía, los dirigentes norteamericanos no han hecho un uso cabal de las herramientas políticas y macroeconómicas tradicionales. Refrenada por enormes déficits presupuestales, la administración no ha sido capaz de recurrir al bombeo fiscal como lo habría hecho en situaciones similares. Como resultado, ha sido forzada a depender de la política monetaria y de las actuaciones de la Reserva Federal. Aunque en un principio fue lenta para responder a la recesión, la Reserva Federal se hizo más agresiva en el corte de tarifas haciendo más fácil la política monetaria en el tercero y último cuartos de 1991. En ese período la Reserva Federal redujo su tasa de descuento (la carga sobre los préstamos a los miembros de bancos) cinco veces, de 6.5% a 3.5%.

Pero la política monetaria es un mecanismo imperfecto de política macroeconómica para estimular la economía, incluso bajo las mejores circunstancias; y éstas no son las más óptimas. Como lo sugiere la débil recuperación, la flexibilidad en la táctica monetaria federal se ha visto frustrada por una combinación de altos niveles de deuda de consumo, caída en el caudal de precios, y déficits en el capital mundial³. Los consumidores, por

3/ Este análisis pertenece a Michael Moffit, "The United States and the World Economy", lectura proveniente de la Nueva Escuela para Investigación Social, noviembre 20 de 1991.

ejemplo, no se han incrementado gastando en línea con tasas de interés más bajas. En lugar de ello, han tomado ventaja de tasas más bajas para refinanciar sus hipotecas y reducir sus deudas por la caída real de los precios estatales. De forma similar, han bajado los costos de los fondos monetarios no para expandir préstamos sino para incrementar sus márgenes de ganancia y reconstruir capital. En vez de reducir sus tarifas marchando al compás de las tasas de descuento federales que son más bajas y buscando agresivamente hacer nuevos préstamos, los bancos ceden a las seguridades gubernamentales. Los tipos de interés a largo plazo sobre las garantías del gobierno no han bajado en consonancia con las tarifas a corto plazo en parte debido a las expectativas inflacionarias y a la competencia internacional por el capital. Por ésta y otras razones, una política económica más flexible solamente ha tenido un resultado limitado en el refortalecimiento de la economía.

El factor más destacado de la economía de Estados Unidos durante los dos años anteriores han sido las exportaciones, las cuales fueron un soporte vital durante la recesión y las fases iniciales de la recuperación. Las exportaciones, por ejemplo, sostuvieron el crecimiento económico en el cuarto final del último año. Pero con la presente fase de desaceleración de las economías japonesa y europeas, podría haber una caída, la cual socavaría la recuperación que se ha insinuado. En resumen, con un crecimiento doméstico aún obstaculizado por factores estructurales y con una demanda en bienes estadounidenses disminuyendo, una recuperación sostenida de Estados Unidos no es asegurable bajo ningún punto de vista.

Dada la relativa debilidad en la recuperación éste país necesitará recurrir a políticas estimulantes por un largo periodo, especialmente si la idea es ayudar a que la economía mundial se mantenga a flote. Pero entre más recurra a este tipo de estrategias, más grande será el presupuesto al igual que los déficits comerciales. Así, incluso si Estados Unidos es capaz de sacar a la economía mundial de su pasividad, tendría que encarar un problema de ajuste para los noventa, tan grande o más grande que el soportado hace pocos años.

III

LA PERSPECTIVA MACROECONOMICA GLOBAL plantea un reto sin precedentes para el sistema trilateral con el cual contamos para dirigir la economía mundial. Cada uno de los tres principales poderes económicos está padeciendo cambios estructurales que limitan su habilidad para adelantar políticas expansionistas. Todavía existe la amenaza de una recesión mundial como resultado de la inadecuada demanda global y de los apretones potenciales de liquidez. La administración Bush no ha tenido una estrategia clara para tratar esta situación, más allá de pedir repetidamente a Alemania y Japón reducir sus tasas de interés. Las propuestas de Washington no han conseguido logros con Tokio y Frankfurt porque ellos creen que políticas monetarias más flexibles solamente haría la situación de sus economías nacionales más difícil de manejar. Además, no están dispuestos a ser empujados por Washington y, antes bien, opinan que la mala administración norteamer-

icana de los ochentas es, en buena parte, la responsable de la crisis actual.

Japón, por ejemplo, se ha resistido al llamado de Washington por reducciones concertadas en el tipo de interés, mientras lucha contra problemas que cree que no fueron de su propia cosecha, ya que el caudal inflacionario se originó en los esfuerzos japoneses para apoyar los requerimientos de Washington alrededor de la demanda doméstica y la estabilización del dólar. El resultado de las presiones norteamericanas es que Tokio se ha cansado de las incesantes demandas de Washington y de su poco aprecio por los servicios hechos en el pasado. Japón se preparó para embarcarse en una nueva sociedad con Estados Unidos durante la visita del Presidente Bush a Tokio a principios de 1992, pero el presidente ignoró las propuestas japonesas y, por el contrario, hizo que las cuotas de importación fueran el tema central de su visita. Preocupado por el creciente "aislacionismo" de Washington y su énfasis en el NAFTA, Tokio ha empezado a inclinarse más activamente hacia los negocios en su propia región — incluso hasta el punto de tratar de asegurar que los superávits disminuidos de capital asiático sean retenidos dentro de la región para compensar posibles déficits.

También Alemania ha dado la espalda a las propuestas norteamericanas. La opinión en Bonn es que Washington debería sanear su propia economía antes de decirle a otros lo que deben hacer. Duramente presionado por los costos de la unificación, Bonn es difícilmente receptivo hacia las demandas estadounidenses, especialmente aquellas que contrarian su propio interés nacional. Además, los funcionarios alemanes ya han hecho su parte; después de todo Alemania contribuyó con \$12 billones a la *Tormenta del Desierto* y ha asumido las mayores cargas de la asistencia a Europa del Este y la antigua Unión Soviética, mientras Washington apenas ha levantado un dedo. Ciertamente, Bonn ha empezado a esgrimir el argumento de sus dificultades presentes, exigiendo que Estados Unidos haga más para ayudar al proceso de transformación del imperio ex Soviético.

Estados Unidos no tiene otra alternativa que aceptar y trabajar dentro (o alrededor) de los límites estructurales japoneses y alemanes. Quejándose hacia Bonn y Tokio acerca de las tasas de interés, como ha comenzado a hacer, o tratando de usar su influencia en asuntos de seguridad militar, como trató de hacerlo luego de la guerra del Golfo, Washington no llegará muy lejos y sólo hará que las cosas sean más difíciles. Pero aceptar las limitaciones de Tokio y Bonn, no justifica la inactividad norteamericana, especialmente dados los peligros envueltos. Por ahora existen diferentes caminos para reconciliar los intereses alemanes y japoneses con el estadounidense y para tratar de resolver los problemas fundamentales de la situación macroeconómica mundial. Pero para hacerlo Estados Unidos necesitará mostrar más simpatía no solamente para brindar soporte al crecimiento y el desarrollo fuera del mundo industrial, sino también para usar las ayudas de las instituciones financieras internacionales orientándolas hacia la expansión de la demanda global y hacia la reducción de los déficits de liquidez.

A la luz de los obstáculos que pesan sobre las políticas expansivas en cada una de las tres principales economías, particularmente la falta de estímulos monetarios, se carece de un soporte público mundial para la recu-

peración económica⁴. En otras palabras, Estados Unidos, con el apoyo de Europa y Japón, debería intervenir para expandir la demanda a nivel global, en vez de hacerlo a nivel nacional, usando el FMI, el Banco Mundial, y los bancos de desarrollo regionales, tales como el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo. Tal medida global, claro está, no sustituiría enteramente las políticas nacionales —o los profundos cambios necesarios para un crecimiento económico más balanceado. Pero Alemania, Japón y Estados Unidos tendrían más espacio para adelantar políticas expansionistas si éstas fueran complementadas por iniciativas del sector público mundial dirigidas a aliviar la liquidez deficitaria y a ayudar al crecimiento y al desarrollo en Europa del Este y en los países en desarrollo.

El lento crecimiento del mundo en desarrollo y la antigua Unión Soviética es uno de los problemas principales del actual panorama macroeconómico mundial, y uno de los vacíos más notables de la estrategia del *Acuerdo Plaza*. La reactivación del crecimiento añadiría vivacidad a la economía mundial y crearía mayor demanda a las exportaciones de Estados Unidos y Occidente. No obstante, los actuales niveles de ayuda hacia estas regiones son inadecuados bien sea para ayudar a la transición democrática o para dar un real empujón a la economía mundial. Los esfuerzos del sector público mundial para incrementar la demanda global estimulando el crecimiento del mundo en desarrollo podrían ser alcanzados a bajo costo para los contribuyentes occidentales y con un riesgo reducido de coletazos inflacionarios en el corto término. Estados Unidos debería empezar enfocando sus esfuerzos hacia medidas de corto plazo, en especial de cara al piso de los próximos seis a nueve meses, que es un período crítico para la economía mundial en el marco de la transición de la posguerra fría en Europa del Este y el mundo en desarrollo.

Para comenzar, sería necesario trabajar dentro del FMI con el fin de sustentar un primer programa de Derechos Especiales de Giro, como lo requirió Japón y lo han demandado los países en desarrollo. Ello ayudaría a aliviar la tirantez del crédito mundial causada por el colapso temporal de Japón y Alemania como naciones exportadoras de capital, y permitiría mitigar el desbalance entre las necesidades de inversión mundial y los ahorros. Si las naciones industrializadas renunciaran a sus derechos especiales de giro para los países en desarrollo y las antiguas repúblicas de la Unión Soviética, estos países estarían capacitados para pedir más préstamos al FMI.

No obstante, esta alternativa choca con diversos obstáculos que impiden su concreción, pues el Departamento de Tesorería y los grandes bancos comerciales de Estados Unidos sacan provecho considerable de la actual escasez de Derechos Especiales de Giro. Ello se debe a que el sistema internacional de pagos basado en el dólar presiona a los bancos centrales de los países en desarrollo a pedir (o canjear) grandes sumas a las instituciones financieras de Estados Unidos con el propósito de mantener una provisión en moneda norteamericana con miras al pago de obligaciones y a la finan-

ciación de operaciones comerciales⁵. Pero sería lamentable que Estados Unidos permitiera que tales intereses estrechos estorbaran el camino de una medida que estimularía el crecimiento en áreas de interés geoeconómico.

Para hacer que los Derechos Especiales de Giro sean más atractivos para Estados Unidos, una porción del crédito otorgado por éste podría ser desplazado por las compras de bienes de capital procedentes de los países industrializados. Lo interesante de este esquema es que crearía demanda externa para las industrias de bienes de capital occidentales, lo cual permitiría que Estados Unidos y sus socios expandieran las exportaciones al tiempo que se iría consolidando la capacidad productiva de las emergentes economías basadas en el mercado. En otras palabras, se alcanzaría un equilibrio entre el interés propio y el altruismo semejante al que se buscaba con el *Plan Marshall*.

Un acuerdo en materia de Derechos Especiales de Giro sería el camino más directo y efectivo para resolver los problemas macroeconómicos globales de hoy: facilitaría la obtención de liquidez, elevaría la demanda global agregada, agrandaría los mercados de exportación norteamericanos, aliviaría las dificultades de los países deudores, y costaría poco para los contribuyentes occidentales. Por estas razones, debería ser el eje de cualquier plan de recuperación económica del sector público mundial. Pero un acuerdo semejante no es por sí sólo suficiente como para reducir las presiones recesivas de la economía mundial. Por lo tanto, necesita ser complementado con otras medidas orientadas a expandir la demanda global y a resolver los problemas de liquidez.

Tales medidas deberían incluir, en primer término, la ampliación de los préstamos del Banco Mundial. Recientes incrementos de capital han dejado un margen expansivo que podría ser utilizado para acelerar y elevar los préstamos para el desarrollo de infraestructura pública y servicios sociales en Europa del Este al igual que en Latinoamérica y África. En estas regiones existe un gran número de necesidades urgentes en las áreas de construcción de vías, modernización ferroviaria, limpieza nuclear y del medio ambiente, y telecomunicaciones. Muchos de los proyectos que se encuentran sobre la mesa de trabajo podrían ser acelerados y expandidos sin sacrificar la calidad del préstamo. De tal manera, los programas podrían satisfacer necesidades de educación, salud y nutrición, al igual que otras medidas keynesianas. Al mismo tiempo, a fin de que esta expansión del préstamo no rompa con los programas regulares del Banco en materia de empréstitos, Estados Unidos, en su calidad de mayor accionista del Banco, podría pedir un incremento inmediato en los límites de préstamos estatuidos, con el entendimiento que los incrementos de capital serían pagados en un período de tres años. Tal crecimiento aumentaría la proporción de ajuste sin comprometer el rango crediticio del Banco, lo cual daría un estimulante efecto adicional a los préstamos bancarios.

4/ Esta sección del artículo es basada en el documento preparado por la Comisión Cuomo sobre Comercio y Competitividad.

5/ Keith Bradsher, "Discord Is Said to Stall Plan to Raise I.M.F. Loan Aid to Ex-Soviets", *New York Times*, abril 20 de 1992.

Una segunda medida sería la extensión de los esfuerzos para la reducción de la deuda externa de los países en desarrollo, reducción que incluiría el perdón multilateral. Por así decirlo, el *Plan Brady* y otros programas para aliviar las deudas, se han aplicado solamente a obligaciones comerciales o a pasivos oficiales del gobierno norteamericano, pero no a préstamos procedentes del FMI y de otras agencias multilaterales. Como se mencionó anteriormente, esto más bien ha creado una situación en la que la mayoría de países africanos y caribeños, y algunos latinoamericanos, están devolviendo más dinero al FMI y al Banco Mundial del que reciben recientemente en préstamos y créditos de las mismas instituciones. Como medida interina para ayudar a corregir dicha situación, Estados Unidos podría apoyar la suspensión de los intereses de pago provenientes del Banco Mundial y el FMI, mientras se elabora un plan para el perdón de deudas de los países que se encuentran más presionados. Una suspensión en los intereses de pago actuaría como inyección de capital, permitiendo a los países en desarrollo incrementar sus inversiones y consumo.

Una tercera serie de medidas podría ser el señalamiento de condiciones especiales para Europa del Este y la ex Unión Soviética. Para ayudar a superar el declive económico en esta región, Estados Unidos debería buscar que el FMI y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (EBRD), establecieran una *Unión de pagos* para el Este europeo y las repúblicas de la antigua Unión Soviética. El establecimiento de tal unión, respaldada por \$10.15 billones de dólares en dinero contante, ayudaría a dar un vuelco a la creciente baja en el comercio oriental que resultó de la desintegración del COMECOM en 1989. El colapso del comercio Este-Este ha agravado grandemente las ya inmensas dificultades de la transición a una economía de mercado en todos los países del Centro y Este europeo. De hecho, reactivar el comercio del Este es esencial para cualquier programa de recuperación y desarrollo económico. Un banco de liquidez del Este europeo podría ser moldeado sobre la experiencia de la Unión Europea de Pagos, la cual ayudó a la recuperación del Occidente europeo después de la Segunda Guerra Mundial.

Al mismo tiempo, Estados Unidos debería usar su peso dentro del FMI y el Banco Mundial para fomentar una transición hacia la economía de mercado abierto en el Este europeo y la antigua Unión Soviética. Cuando las economías dominadas por el Estado son sumergidas en el mercado occidental y abiertas a la competencia, desaparecen muchas fábricas y empresas de negocios, aniquilando así el capital. Pero con una transición más gradual, incluyendo un período de protección para las industrias domésticas y para algunas de las empresas del sector no militar que ahora atraviesan pérdidas, éstas podrían continuar su funcionamiento transformándose en empresas más eficientes. Ambas medidas —una Unión de Pagos del Este Europeo, basada en el soporte del dólar por el FMI y una política que favorezca una economía abierta de mercado— coinciden con los intereses geoeconómicos de Estados Unidos, ya que ayudarían a aliviar la presión sobre los mercados mundiales de capital e incrementarían la demanda global.

Finalmente, con el objeto de contrarrestar las expectativas inflacionarias que estas iniciativas del sector público mundial crearían, Estados Unidos también debería plantear medidas para enmendar el desbalance a largo plazo entre los ahorros mundiales y las necesidades mundiales de capital. Al efecto, se debería promover, al interior del FMI, la transformación de los gastos más antieconómicos —en especial los que se hacen en materia militar— en usos más productivos. La mejor vía para hacerlo y para que Washington se mueva más rápidamente, sería reduciendo su propio presupuesto militar de conformidad con las nuevas realidades de seguridad. Fuera de esto, es tiempo que Estados Unidos tome la iniciativa en el establecimiento de un sistema moderno y global de impuestos para garantizar las necesidades del sector público mundial. Dada la acumulación de necesidades de diversa índole que van desde el medio ambiente global hasta la salvaguarda de la paz por las Naciones Unidas, ya no bastan las contribuciones "voluntarias" nacionales, las cuales dependen del ánimo de los políticos de cada país. Los llamados a los Estados más poderosos para incrementar el desarrollo internacional y la asistencia ambiental no han sido atendidos a lo largo de los años, excepto por las naciones más internacionalistas de mediano poder, tales como Canadá y Suecia. Si las agencias internacionales deben tener los recursos necesarios para manejar los críticos problemas transnacionales, entonces necesitaremos movernos hacia un sistema de contribuciones adicionales que serían automáticamente recaudadas cuando los bienes y servicios crucen las fronteras nacionales. Bajo tal sistema, aquellos que más se benefician del comercio mundial —por ejemplo, consumidores acaudalados y corporaciones transnacionales— pagarían la mayor parte (un 1% impuesto a todos los bienes y servicios comerciales aproximadamente producirían \$50 billones para usos del sector público mundial). Esta suma podría elevarse con un impuesto más alto sobre ciertos tipos de comercio —tales como transferencia de armas— que la comunidad mundial desea desestimular.

La conjunción de éstas y otras medidas de carácter global ayudaría a que Estados Unidos y las demás naciones del G-7 tuvieran suficiente fuerza para un ambiente macroeconómico mundial que actualmente experimenta una recesión y un incremento de los conflictos. La razón fundamental de semejante programa es que hoy por hoy un estímulo macroeconómico aplicado globalmente sería menos inflacionario y por consiguiente menos desgarrador para el mantenimiento del crecimiento mundial que las políticas domésticas. También sería más efectivo para corregir los desbalances de los actuales estados de cuenta. Tal programa no solamente crearía nuevos mercados para los bienes estadounidenses, ayudando de este modo a mantener una recuperación en las exportaciones, sino que aliviaría la presión del mercado norteamericano sobre los bienes de otros países.

Finalmente, un programa como el descrito produciría un interesante dividendo en seguridad. Orientar una mayor cantidad de capital público hacia las áreas más deprimidas de la economía mundial, que están atravesando dolorosas transiciones de ajuste estructural, ayudaría a reducir la confusión política en esas regiones sin menoscabar la disciplina requerida para los intentos de ajuste. El restablecimiento del crecimiento económico en dichas