

LA ECONOMIA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

A estas alturas resulta un lugar común decir que el equilibrio de la economía mundial depende del equilibrio interno de la economía norteamericana. La facilidad con que una depresión se engendra y propaga es lección bien aprendida por los gobernantes norteamericanos, quienes, al resistir las presiones —cada vez afortunadamente más débiles— de la opinión aislacionista e imponer la ayuda económica al extranjero, dan pruebas de haber aceptado toda la responsabilidad inherente a la dirección política de la economía mundial.

Interesa, pues, sobremanera conocer las líneas generales de esta política, pero sin olvidar nunca que, en definitiva, la finalidad última —como de toda verdadera política, cualquiera que sea el adjetivo con que se adorne— es el bienestar del país en que se formula. La necesidad de hacer compatible la soberanía nacional en el campo económico con la existencia de un orden internacional, es precisamente el problema nuclear de las relaciones económicas internacionales. De su solución quizá dependa la supervivencia de nuestra civilización. Y si bien ofrece no escasas dificultades, que resulta imposible subestimar, no debemos sentirnos pesimistas cuando existe la voluntad de afrontarlo y se cuenta con medios para ello.

Viene a cuento este proemio del interés que pretendemos suscitar por el conocimiento de la situación económica de los Estados Unidos; un conocimiento muy imprescindible, porque el bienestar norteamericano constituye —digámoslo en términos matemáticos— condición necesaria, aunque no suficiente, del bienestar mundial.

Que es condición necesaria no creemos ofrezca la menor duda a nadie que repase sumariamente la cifras a que asciende la ayuda norteamericana al resto del mundo. Su realización actual y las perspectivas de su continuidad dependen básicamente de la soli-

dez que demuestre el enorme edificio que es la economía de los Estados Unidos. Y que el esfuerzo norteamericano por sí solo es insuficiente para restablecer una economía mundial cuyos cimientos arruinó ya la guerra de 1914-1918, sin que hasta el presente haya sido posible reconstruirlos, lo patentiza, no sólo la oposición soviética, visible en todos los órdenes, sino las propias disensiones entre los beneficiarios de la ayuda, disensiones que motivaron la admonición de Mr. Hoffmann en la reunión de la O. C. E. E., verificada en noviembre del pasado año.

Esto dicho, es posible que alguno de nuestros pacientes lectores se pregunte hasta qué punto puede demostrarse la existencia de una correlación entre las fluctuaciones de la actividad económica en Estados Unidos y las tendencias observables en nuestro viejo Continente. Y cabe incluso que alguno, más suspicaz, se sienta inclinado a buscar en razones esencialmente políticas el determinante de esa conexión económica que observa a través de la aplicación del Plan Marshall. Y decimos esto porque nos ha sido posible observar hasta qué punto penetra inconscientemente la propaganda soviética en medios que le son aparentemente inasequibles.

A esta segunda objeción hemos pretendido salir al paso al señalar cómo la finalidad última de la política norteamericana era el bienestar nacional. Por consiguiente, la clave del problema reside en demostrar la existencia de esa nueva tesis, a la que indudablemente no se ha dado toda la importancia que realmente posee, según la cual la expansión de la economía norteamericana constituye el supuesto indispensable de la estabilidad económica mundial.

Sobran testimonios de que para los gobernantes norteamericanos ello no ofrece la menor duda. La consigna «La prosperidad y la paz son indivisibles» recurre constantemente. En el discurso que el Presidente Truman pronunció en Filadelfia el 29 de agosto del pasado año, con motivo de la Convención anual de la Legión Americana, al definir los principios que deben inspirar la política económica de las Naciones Unidas manifestó terminantemente: «Intentamos la expansión del intercambio de bienes y servicios entre las naciones... No nos hemos obligado a una empresa caritativa.» Y más adelante: «Hay otra cosa que, como americanos, debemos recordar. Nuestro país es la unidad económica más importante del mundo actual. El futuro del mundo depende de la continuación de nuestro proceso económico. Si podemos continuar

aumentando nuestra renta nacional y elevar nuestro tenor de vida, la solución de los problemas económicos internacionales será mucho menos difícil.»

La preocupación por contribuir a la recuperación económica internacional impregna también el discurso que pronunció el Secretario de Estado, Mr. Acheson, el 2 de noviembre pasado ante el National Foreign Trade Council. Es sabido que el mayor obstáculo con que se tropieza para superar la escasez de dólares que sufre el mundo radica en la dificultad de competir con los norteamericanos en su propio mercado. La abundancia de sus recursos, su capacidad de trabajo y el avance técnico, unido a una fuerte protección arancelaria y a un indirecto proteccionismo administrativo, tan eficaz o más que ésta, obligan a un esfuerzo muy intenso cuando se trata de incrementar las exportaciones a los Estados Unidos. El resultado es el superávit crónico de la balanza comercial de aquel país, que en el año 1948 ascendió a unos seis billones de dólares y que, a lo largo del período que media entre 1914 y 1948, ha permitido acumular la fabulosa suma de cien billones de dólares (1).

Pues bien, esta prodigiosa acumulación de capital constituye, en frase de Mr. Acheson, un verdadero problema: «Me impacienta toda esa charla sobre nuestra balanza comercial *favorable*. El hecho escueto, del que muchos no parecen darse cuenta, es que pasamos, y venimos pasando desde hace mucho tiempo, por verdaderas dificultades en nuestra balanza de pagos.»

A nadie que conozca el modo mediante el cual ha tenido Norteamérica que hacer frente a esta situación se le ocultará la verdadera naturaleza del problema a que alude el Secretario de Estado. Porque el excedente de exportaciones ha tenido que financiarse en sus dos terceras partes el Gobierno americano mediante préstamos y donaciones, y de la tercera parte restante la mitad corresponde a compras de oro efectuadas por los Estados Unidos. De aquí que resulte obligado coincidir con la citada autoridad cuando opina que «ha sido una fortuna para el mundo y para nosotros que la capacidad de producción de América fuese tan grande que permitiese en situaciones de emergencia tan vastos excedentes de exportación».

(1) La expresión «billón» se utiliza, siguiendo la costumbre hoy generalizada, en el sentido americano; esto es, 1 billón = 1.000 millones.

Ahora bien, como él mismo explica, tales excedentes «han servido de objetivos de la mayor importancia nacional». Y si bien «no han constituido una ventaja para los norteamericanos en cuanto consumidores (al reducir el abastecimiento interior de productos) ni como contribuyentes (obligados a financiar los préstamos exteriores)», sí han sido una ventaja para ellos como ciudadanos, «porque hemos aprendido —dice— que la recuperación y prosperidad de otros países son esenciales para la prosperidad y la seguridad nacionales».

El cambio radical en la política exterior de Estados Unidos, que revela estas manifestaciones, corrobora la afirmación reiterada de esta crónica sobre la experiencia de los últimos veinte años. La política económica expansionista, como correctivo a la depresión económica iniciada por el New Deal, no fué probablemente la sola causa de la recuperación, como apunta con mucha agudeza autoridad tan destacada en estas materias como el profesor Robertson (2); pero lo que hoy ya no cabe discutir es que dicha política contribuyó a ella muy eficazmente.

La correlación existente en las últimas décadas entre el índice de producción industrial de la Reserva Federal y el *quantum* del comercio mundial resulta sorprendente, dice un economista norteamericano: No es en modo alguno improbable que, sin una adecuada política interior americana, unida a una colaboración internacional..., las naciones europeas consideran esencial a su estabilidad política y económica practicar una política encaminada a la segregación económica respecto de los Estados Unidos. Ello sería, ciertamente, una tragedia mundial. Mediando la intervención de los cambios y otras regulaciones elaboradas durante la guerra, es probable que pudiera integrarse en un sistema sensiblemente unificado un área internacional considerable, que incluiría no sólo el Imperio británico y los países de Europa occidental, sino, cuando, menos, aquel sector de América latina cuyo comercio ha estado siempre estrechamente ligado a Inglaterra y al Occidente europeo. Una semiunión de esta índole abarcaría una parte muy considerable del mundo industrial moderno. Pero con los Estados Unidos situados al margen tendríamos un caos mundial» (3).

En vista de los acontecimientos posteriores, no parece muy pro-

(2) *Money*, 2.^a edición, pág. 189.

(3) A. H. HANSEN, *America's Role in the World Economy*, págs. 24-25.

bable que esa unión del Imperio británico y la Europa continental lleve trazas de realizarse, cosa que, por otra parte, no supondría el caos mundial, como creía en 1945 el economista citado, sino, por definición, el equilibrio mundial. Porque resulta difícil comprender cómo un área económica de la magnitud de la postulada pudiera dejar de ser un mercado para las exportaciones norteamericanas inferior al actual, que, según hemos visto, tiene que mantenerse gracias al apoyo que presta la inversión de los excedentes. Ahora bien, si lo que se piensa es que la capacidad de competencia de la presunta economía eurobritánica sería muy superior a la de Estados Unidos, entonces iríamos a parar a lo que siempre es el nudo de la cuestión: la llamada escasez de dólares, que nace de la dificultad de rebasar las barreras con que los intereses, perfectamente lógicos, de grandes sectores de la producción norteamericana defienden su mercado. Porque, una de dos, o esta situación es consustancial con la economía de los Estados Unidos, y entonces éstos tendrán que seguir perpetuamente financiando sus exportaciones, o es susceptible de ser modificada, en cuyo caso, lejos de ser un peligro el aumento de las importaciones de aquel país, se convierte en el único método viable de solucionar la escasez de dólares.

Pero abandonando el terreno de la hipótesis y ciñéndonos a la situación real que, hoy por hoy, enfrenta una Europa económicamente desunida, pese a todos los intentos, con la gigantesca capacidad productiva norteamericana, reanudemos el hilo de nuestra argumentación. La posición preeminente de los Estados Unidos en la economía mundial —reflejada en la correlación aludida entre su producción industrial y al *quantum* del comercio internacional— nace de la importancia de su mercado interior para las importaciones extranjeras, de su producción de materias primas, sustancias alimenticias y artículos industriales, que alcanza un volumen superior a las necesidades de su propio mercado interior, no obstante la magnitud de éste, y, finalmente, del que hay que considerar como un hecho inmutable durante Dios sabe cuánto tiempo: su carácter de primer país acreedor del mundo. Analicemos sucintamente estas circunstancias.

La significación del mercado interior de un país desde el punto de vista de las importaciones puede medirse aproximadamente expresando éstas en tanto por ciento del consumo en dicho país. Utilizando este método salta inmediatamente a la vista un hecho

que, superficialmente interpretado, parece contradecir nuestra primera afirmación: la cifra en Estados Unidos es extraordinariamente baja si la comparamos con las análogas de otros países. La contradicción, no obstante, desaparece tan pronto como observemos que el valor absoluto de esta cifra es muy elevado, de forma que sólo la enorme capacidad de consumo de la economía norteamericana puede hacer que el volumen de las importaciones, por grande que sea, resulte en su conjunto reducido cuando se le compara con aquélla.

Pero aún hay más. Si del volumen total de las importaciones pasamos a su composición, la significación palmaria que el mercado de Estados Unidos tiene en la economía mundial resalta inmediatamente. A pesar del gran número de artículos que produce este país dista mucho, como no podía por menos de ser, de la autarquía. Véase en prueba de este aserto el siguiente cuadro, donde se destaca la significación de ciertas importaciones para el abastecimiento del mercado norteamericano.

CUADRO I (4)

Importaciones en Estados Unidos de las mercancías que se indican, expresadas en % del consumo, antes de la última guerra.

MERCANCIA	Por 100	MERCANCIA	Por 100
Caucho	100	Cacao	100
Estaño	100	Té	100
Café	100	Espicias	100
Seda cruda	100	Plátanos	100
Yute	100	Quebracho	100
Abacá	100	Cobalto	100
Níquel	99	Papel de periódico	75
Cromo	99	Semilla de lino	63
Manganeso	98	Acúcar	50
Amianto	95	Tungsteno	50
Aceite de tung	90	Bauxita	50

(4) Fuente: *Our 100 Leading Imports*. U. S. Chamber of Commerce, Washington, 1945. Apu. ENKE, S., y SALERA, V., *International Economics*, New York, 1947, pág. 13.

La importancia de las materias primas y sustancias alimenticias enumeradas en el cuadro precedente, su peso en las importaciones de Estados Unidos y la capacidad de consumo de este país se conjugan para demostrar la significación que dicho mercado tiene para la economía de los países que producen tales mercancías. Bastaría este solo hecho para que cualquier modificación de la capacidad de compra exterior norteamericana repercutiese inmediatamente en la economía mundial (5).

Examinemos ahora la significación de las exportaciones norteamericanas en la economía mundial. Da una idea de su importancia decir que con anterioridad a la última guerra los Estados Unidos eran el primer país exportador del mundo. A mediados del pasado siglo exportaban principalmente materias primas tales como algodón y tabaco, pero al desarrollar su sistema ferroviario en el último tercio del siglo se convirtieron en exportadores de sustancias alimenticias. La abundante oferta americana de cereales, carne, etc., influyó extraordinariamente en esta época en los movimientos de los precios y en la orientación de la producción en Europa. A partir de 1890 el progreso industrial norteamericano empezó a reflejarse en su comercio exterior, y el exceso de importaciones de artículos manufacturados se convirtió en un excedente de exportaciones. Este cambio en la estructura del comercio exterior de los Estados Unidos repercutió inmediatamente en los precios de las materias primas, de las cuales el nuevo gran país industrial empezó a ser notable consumidor. Y la primera guerra mundial afirmó definitivamente a Norteamérica como primer país exportador de productos industriales (6).

Una idea de la significación de las exportaciones de productos agrícolas norteamericanos la ofrece el cuadro de la página siguiente.

(5) W. A. LEWIS, en la obra recientemente aparecida *Economic Survey, 1919-1939*, pág. 57, recuerda, apoyándose en datos de la publicación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos *The United States in the World Economy*, que en 1927 y 1928 el consumo norteamericano de nueve de los principales productos primarios representaba el 30 por 100 de los quince países más importantes.

(6) Véase la publicación de la Sociedad de Naciones *The Network of World Trade*, debida a FOLKE HILGERDT, pág. 51.

CUADRO II (7)

Exportaciones de algunos productos del campo en % de la producción de Estados Unidos, por décadas

PERIODO	Trigo	Algodón	Tabaco	Carne de cerdo	Tocino
1900-1909	21,9	67,1	35,4	10,0	34,8
1910-1919	24,2	58,3	37,0	11,4	30,9
1920-1929	26,1	56,6	38,8	6,9	34,8
1930-1939	9,1	50,0	31,4	1,6	18,5
Promedio cuarenta años ...	20,6	57,6	35,6	7,2	29,8

En cuanto a la participación creciente de los productos industriales en las exportaciones norteamericanas resalta de modo evidente en el cuadro siguiente:

CUADRO III (8)

Balanza comercial de Estados Unidos en los años que se citan, en millones de dólares de 1932

	AÑOS					
	1881 1885	1891 1895	1901 1905	1911 1913	1926 1929	1936 1938
Productos básicos..	+ 250	+ 197	+ 414	+ 343	- 325	- 246
Artículos manufacturados.....	- 142	- 106	+ 41	+ 196	+ 963	+ 519

Es sabido cómo después de la segunda guerra mundial el exceso de las exportaciones sobre las importaciones norteamericanas ha

(7) Fuente: ENKE y SALERA, op. cit., pág. 39. Calculados según datos de la *Estadística Agrícola*, 1942, publicada por el Departamento correspondiente.

(8) Fuente: Sociedad de Naciones, *Industrialisation et Commerce Extérieur*, página 120. Obra también de FOLKE HILGERDT.

aumentado. Según datos del *Boletín de la Reserva Federal* (9), la marcha de la balanza de pagos de aquel país es como sigue :

CUADRO IV

Balanza de pagos de Estados Unidos, en billones de dólares

	A Ñ O S			
	1946	1947	1948	1949
Importaciones.....	7,2	8,5	10,5	9,8
Exportaciones.....	15,0	19,7	16,8	15,9
<i>Saldos.</i>	+ 7,8	+ 11,2	+ 6,3	+ 6,1

Dada la importancia de los Estados Unidos en la economía mundial, que, después de los razonamientos que anteceden, esperamos no ofrecerá duda a nuestros lectores, el cuadro anterior pone de manifiesto el problema de la escasez de dólares y justifica sobradamente las preocupaciones de Mr. Acheson. Sumados los superávit de la balanza de pagos norteamericana en los años de esta postguerra, arrojan la cifra de 31,4 billones de dólares, que han sido cubiertos de la siguiente manera : 21,2 billones por el Gobierno, mediante préstamos y donaciones con cargo del Programa de Recuperación de Europa (Plan Marshall); 4,9 billones por el crédito privado norteamericano y el resto por los países deudores, mediante ventas de oro o de valores en dólares. La tendencia de la anteguerra prosigue, por consiguiente, sin alteración.

¿Cuáles son las posibilidades que se ofrecen a la política norteamericana para hacer frente a la situación?

Resumamos, ante todo, la posición del Secretario de Estado en el discurso repetidas veces aludido (10). Admitida la necesidad de continuar prestando ayuda durante algunos años, y esperando

(9) «The Balance of Payments Position of the United States», *Federal Reserve Bulletin*, April 1950, pág. 404.

(10) El texto del mismo puede verse en el *Boletín de la Secretaría de Estado* núm. 541, de 14 de noviembre del pasado año.

que en el futuro continúen las posibilidades de inversión del capital privado norteamericano, caben dos procedimientos para equilibrar la balanza de pagos: reducción de las exportaciones o incremento de las importaciones. Si se tiene en cuenta que parte del volumen de exportaciones debe considerarse anormal, es lógico esperar que, a medida que se recupere la producción de otros países, tal volumen disminuya. En parte, así viene sucediendo. Ahora bien, no es posible cortar las exportaciones por bajo del límite preciso en que las industrias americanas trabajan a un cierto grado de su capacidad sin peligro de ocasionar un daño a aquellas de mayor eficiencia, y de las cuales depende la potencia económica del país.

La solución, por consiguiente, reside en el empleo de otro procedimiento: el aumento de las importaciones. Lo más significativo de la política económica exterior de los Estados Unidos radica hoy en la campaña que su Gobierno realiza en este sentido. Todo el resto del discurso de Mr. Acheson se halla dedicado a estudiar las medidas que podrían adoptarse para favorecer las importaciones. Reducciones arancelarias, simplificación de los trámites administrativos, reflejo en las importaciones de la política de apoyo a los precios agrícolas y de la protección a la industria y a la navegación nacionales; todos estos puntos se analizan rápida y certeramente, para concluir exhortando a los hombres de negocios a ser, según sus propias palabras, *import minded*, esto es, de mentalidad favorable a las importaciones.

Para estudiar la situación del comercio exterior el día que cese el Plan Marshall se ha creado una División especial en la Administración de Cooperación Económica. Además, Mr. Gordon Gray, de la Universidad de Carolina del Norte, quedó agregado a la Presidencia de la República para ocuparse de este mismo asunto, que constituye la preocupación de una serie de entidades privadas de carácter más o menos representativo e incluso oficioso, como la Brookings Institution, el Twentieth Century Fund, la National Planning Association, la National Association of Manufactures y la Cámara de Comercio.

Pero cualesquiera que sean los esfuerzos que el Gobierno y los grandes sectores de la opinión realicen para lograr un aumento de las importaciones norteamericanas, el problema es extraordinariamente complejo y afecta de modo muy diferente a los diversos Estados de la Unión. Las demandas de protección arancelaria, tradi-

cionales en la política económica de los Estados Unidos, no llevan trazas de cesar. La acción gubernamental choca con los intereses de grupo ahora y siempre. En un artículo de *The Economist* (11) se recuerdan las recientes presiones de los fabricantes de tejidos de Nueva Jersey y de los sombrereros de Danbury. Pero el Departamento de Estado no cede en sus propósitos, habiendo anunciado que está dispuesto a conceder rebajas arancelarias para 2.500 artículos procedentes de diecisiete diferentes países, proposición que piensa presentar a la Conferencia que se reunirá en Torquai el 28 de septiembre próximo.

En último término, las posiciones dentro de Estados Unidos en torno al problema pueden sintetizarse, como hace el artículo citado, en las de los senadores Conolly y Lodge. El primero, elegido por un Estado (Tejas) exportador de algodón y petróleo, es partidario de un gran volumen tanto de importaciones como de exportaciones; el segundo, que representa a Massachussets, Estado industrial cien por cien, defiende la idea de que Europa pueda equilibrar su balanza de pagos con Estados Unidos desviando sus compras hacia otros mercados antes que sufrir la competencia de las exportaciones europeas.

Para terminar, los esfuerzos norteamericanos para hacer compatibles las conveniencias de su economía interior con la necesidad de conseguir un equilibrio de la economía internacional, merecen la máxima atención por parte de todos aquellos a quienes interesa la estabilidad y la paz de Europa. En definitiva, se trata de llenar el vacío que originó la primera guerra mundial al desplazar de Londres a Norteamérica la dirección de las relaciones económicas internacionales. En el período anterior a 1939 dicho vacío no ha podido llenarse. La existencia de un comercio internacional normal, orientado en la dirección marcada por unos precios que la estabilidad monetaria de aquel entonces permitía que reflejasen adecuadamente las tendencias reales de la economía de cada país, fué posible antes de 1914 gracias a la existencia de un gran mercado importante británico y a una política de inversiones de los excedentes de la balanza de pagos (nacidos de los ingresos por fletes, seguros, comisiones bancarias y rentas de capital), en fomentar el desarrollo de otras economías. Hemos visto que los Estados

(11) *Total Economic Diplomacy*, número de 15 de abril del corriente año, página 829.

Unidos realizan desde 1918 esta política, como era obligado en ellos dada su condición de primer país acreedor mundial. No es tan fácil, por el contrario, que pueda convertirse en un gran mercado para los demás países. Por mucho que hagan, no parece posible que su balanza comercial llegue a ser deficitaria como era la de Gran Bretaña. El tipo de equilibrio tradicional no es viable.

Por consiguiente, la aportación máxima que los Estados Unidos pueden hacer a la estabilidad económica europea mundial consiste en aumentar sus importaciones hasta el máximo grado que permita la conveniencia de sus propios productores. Esperar otra cosa sería incurrir en una evidente falta de realismo, que la experiencia de muchos años contradice. Bien entendido que si una adecuada política industrial no logra reducir la significación económica interior de las exportaciones norteamericanas, el problema de la escasez de dólares, lejos de solucionarse, se agudizará cada vez más.

J. A. PIERA LABRA