

## **CRISIS PETROLÍFERAS, ESTANFLACIÓN Y DESAFÍOS EXTRAEUROPEOS**

La edad dorada no acabó de repente, aunque a veces sea cómodo ver su final de esta manera. Los mecanismos de compromiso interno que habían dado tan buenos resultados para garantizar la paz social y la reinversión de los beneficios, que tranquilizaban, respectivamente, a empresarios y trabajadores, se habían ido deteriorando progresivamente, aunque sólo fuera por razón del paso del tiempo y por la "aparición de nuevas generaciones que no se sentían vinculadas por los compromisos y actitudes de sus padres. La conflictividad sindical fue aumentando, y alcanzó cotas preocupantes a finales de los años sesenta y en los primeros setenta. Por otra parte, un compromiso de estabilidad básico del mundo económico de posguerra —a saber, la estabilidad cambiaría— saltó por los aires el domingo 15 de agosto de 1971 cuando el presidente Nixon decidió la suspensión de la convertibilidad del dólar. Ante el agobiante déficit público, consecuencia de los gastos militares extraordinarios y crecientes de la guerra del Vietnam, Estados Unidos necesitaba libertad para practicar políticas más inflacionarias y libertad para devaluar si lo necesitaba, como respuesta a sus dificultades presupuestarias y comerciales. La decisión norteamericana significaba el final de la era de cumplimiento —tan trabajosamente alcanzada en 1958— de los acuerdos monetarios de Bretton Woods e inauguraba un período de inestabilidad monetaria internacional. Inicialmente las tasas de crecimiento de la economía mundial no se vieron afectadas, pero la incertidumbre había aparecido en el panorama económico internacional. Las monedas europeas reforzaron sus mecanismos de cooperación mediante la adopción de lo que se conoció como «serpiente monetaria», es decir, la fijación de bandas de fluctuación para sus divisas. Cualquier shock extremo se produciría en un mundo donde los países más desarrollados dispondrían de más margen (indeseado, pero real) de actuación para sus políticas monetarias. El shock llegó por donde menos se esperaba: consistió en el brusco aumento de los precios del petróleo decidido a finales de 1973 por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, aparentemente como represalia por la actitud pro-israelí de los países occidentales en la guerra del Yom Kippur. La era de la energía barata, que había durado desde el final de la segunda guerra mundial, se acabó. En muy poco tiempo —de octubre de 1973 a enero de 1974— el precio del petróleo se cuadruplicó, provocando la aparición de masivos déficits comerciales en todos los países importadores de combustibles líquidos. El petróleo ya representaba, a los precios anteriores a la decisión de la OPEP, la principal partida de las importaciones de la mayoría de países. Era, aún más que el carbón a principios de siglo, el «pan de la industria». Había ido sustituyendo al carbón en todos los usos energéticos y era la materia prima de la pujante industria petroquímica. La nueva, y encarecida, factura petrolífera significaba un puro y simple empobrecimiento de los países importadores, que tenían que pagar cuatro veces más caro su petróleo a los países productores. A

corto plazo no había posibilidad de escapatoria. En términos económicos, la demanda de petróleo era muy rígida.

El mundo no se dividía sólo en países importadores y exportadores de petróleo. Curiosamente, la tercera categoría — la de los países básicamente autosuficientes— correspondía a Estados Unidos y a la Unión Soviética. Las dos grandes potencias mundiales estaban sustancialmente resguardadas de la crisis. Eran grandes productores con una exposición moderada al comercio exterior. Quienes más sufrieron la crisis fueron Europa occidental, Japón y todo el Tercer Mundo importador de petróleo. Por consiguiente, la crisis del petróleo dividió al mundo según nuevas fronteras. Estados Unidos superó la crisis con un esfuerzo de ahorro energético discreto. La Unión Soviética aprovechó la ocasión del encarecimiento del petróleo para aumentar su esfuerzo exportador y obtener ganancias extraordinarias en el mercado mundial. Los países de la OPEP se enriquecieron hasta límites insospechados. Los pequeños emiratos árabes y los otros micropaíses exportadores de petróleo pudieron distribuir la riada de dólares entre la parentela y los súbditos. Aquellos países con mayor población (Irán, Irak, Argelia, Venezuela y, en menor medida, Indonesia y Nigeria) pusieron en marcha ambiciosos programas industrializadores y de bienestar social. En el Tercer Mundo importador de petróleo, la decisión de la OPEP fue un hachazo contra el progreso de su nivel de vida. Pudieron soportarlo endeudándose y esperando tiempos mejores. Su principal problema fue la reducción de la capacidad de compra de los países más desarrollados, hacia donde se dirigían sus exportaciones, dado que los países de la OCDE con la excepción de Estados Unidos se vieron drásticamente empobrecidos. Todos ellos pasaron de unas tasas de crecimiento invariablemente altas desde hacía veinte o veinticinco años a otras mucho más bajas o negativas. El nuevo escenario no había sido previsto y costó mucho que los agentes económicos se familiarizaran con él.

Las respuestas a la crisis fueron diversas. La ruptura de la estabilidad cambiaria internacional pactada en Bretton Woods —pero sólo aplicada desde 1958—, provocó la aparición de un nuevo escenario dominado por los tipos de cambio flotantes en lugar de los tradicionales tipos de cambio fijos. En este ambiente más incierto, los gobiernos tuvieron más márgenes de maniobra y pudieron tomar cursos de acción distintos. De hecho, los países comunitarios liquidaron los planes de unificación monetaria y pospusieron los de coordinación de sus políticas monetarias para ganar libertad de acción. Podemos distinguir tres tipos de políticas.

En algunos países, como Suecia y España (pese a lo distintos que eran, reaccionaron de forma similar) los gobiernos optaron por entender que la crisis era transitoria y que la pérdida de capacidad adquisitiva del conjunto del país podía absorberse mediante el presupuesto público. Los precios del petróleo no se repercutieron plenamente a la población y el Estado decidió conformarse con una reducción de los impuestos que cobraba de la venta de los derivados del petróleo. Estos países gozaron de tasas de crecimiento algo superiores a las del resto de la OCDE, particularmente durante 1974 y 1975, pero no pudieron escapar a la lógica depresiva del shock petrolífero. Durante los años subsiguientes no se prepararon para ningún ahorro energético ni prepararon a su población para una actitud de reacción cooperativa ante el empobrecimiento sufrido.

Un segundo bloque, el más numeroso, aplicó políticas de traslación de los nuevos precios al público y enfrentó la crisis con una voluntad de ahorro energético claro. Sin embargo, la política de rentas se mantuvo inalterada y los sindicatos, que habían demostrado en los últimos años su fuerza y su ímpetu reivindicativo, consiguieron aumentos salariales en consonancia con los aumentos de los precios (incluido el del petróleo). Para cuadrar el círculo los gobiernos tuvieron que aceptar crear más dinero y financiaron políticas inflacionistas. Estos países (Francia, Gran Bretaña e Italia, principalmente) fracasaron en digerir que el shock petrolífero les había empobrecido aunque se esforzaron en reducir su consumo de petróleo.

Finalmente, la RFA y Japón aceptaron inmediatamente que se habían empobrecido. Japón aplicó instantáneamente fuertes aumentos del precio del petróleo y sus derivados. Soportó la crisis más dura de todos los países desarrollados en 1974 y 1975 pero, una vez digerida la nueva estructura de precios, volvió a crecer a gran velocidad, apuntando ahora al desarrollo de sectores poco intensivos en energía como la electrónica de consumo. La Alemania federal apuntó al mismo objetivo pero por mecanismos distintos. El Bundesbank mantuvo el objetivo de contener la inflación (algo a lo que renunciaron los japoneses) y obligó a que los agentes económicos —familias, empresas, sindicatos, administraciones públicas— ajustaran sus ingresos. Alemania salió de la crisis con una moneda más fuerte, con inflación baja, con ganancias de competitividad y con una estructura industrial renovada y aligerada del lastre de los sectores más consumidores de petróleo.

En cualquier caso, en todos los países de la OCDE la inflación aumentó y el paro también. La combinación de estancamiento económico e inflación, conocida como «estanflación» fue el principal quebradero de cabeza de políticos y economistas, pues no estaba prevista en los modelos de política económica tradicionales, de corte «keynesiano».

Cuando todas estas políticas ya habían empezado a producir sus resultados, buenos o malos, y, sobre todo, cuando el precio del crudo se hubo estabilizado, llegó el segundo shock petrolífero. En 1979 el Sha de Persia fue derribado por una revolución de carácter islamista dirigida por el Ayatollah Khomeini. Sus declaraciones antioccidentales y la tensión con Estados Unidos crearon incertidumbre en el mercado

petrolífero. El miedo se trocó en pánico cuando, en el otoño de 1980, estalló la guerra entre Irán e Irak, que no sólo afectó a dos grandes exportadores de petróleo sino que se desarrolló en sus regiones productoras de crudo. La OPEP aprovechó para encabezar una nueva multiplicación (por 2,5) de los precios del crudo lo que, de nuevo, provocó un empobrecimiento en los países importadores y una recesión entre 1981 y 1983.

Las reacciones fueron ahora mucho más homogéneas. Los gobiernos se convencieron de que no tenían márgenes de maniobra y aplicaron en todas partes recetas similares. En Japón y Alemania, que ya habían realizado fuertes ahorros energéticos, el impacto fue incluso pequeño. En los países que no habían digerido el empobrecimiento nacional, aunque sí el energético, el segundo shock fue la ocasión para aprobar la asignatura pendiente de los acuerdos nacionales para la distribución responsable de la carga de la factura energética. Es lo que ocurrió en Francia, Gran Bretaña e Italia aunque con políticas distintas (para simplificar: de izquierdas, de derechas y de centro, respectivamente). En los países que habían tratado de «puentear» el primer shock, como España y Suecia, el segundo fue durísimo pues se tuvo que realizar el ajuste energético y el social simultáneamente y con retraso. Todos los gobiernos de la CEE se esforzaron por coordinar más sus políticas por lo que reactivaron el sistema monetario europeo (SME), con unos márgenes de oscilación entre las monedas bastante estrechos. El principio de que más valía luchar juntos contra la inflación había triunfado.

El segundo shock petrolífero combinado con los cambios en la cotización del dólar y en los tipos de interés provocó otras consecuencias. La crisis de la deuda fue la más importante. Vayamos por partes. El reverso de la medalla de las crisis petrolíferas en los países industriales avanzados (el área OCDE, para ponerle un rótulo claro) fue la plétora económica en los países de la OPEP. Las monarquías árabes, con poca población y mucho petróleo, pudieron amasar fortunas enormes y realizar gastos extravagantes. Los «petrodólares», o sea, los dólares procedentes de las ventas de petróleo, se ganaban con mucha facilidad, y con la misma podían gastarse. Buena parte de los petrodólares acabaron volviendo a los mercados bursátiles y a los bancos occidentales en búsqueda de oportunidades de inversión rentables que no se encontraban en las pequeñas monarquías de la península arábiga. Un fenómeno curioso, pues lo normal siempre había sido que los países ricos invirtieran en los países pobres, mientras que ahora los «nuevos ricos» de los países pobres depositaban masivamente su dinero en los países ricos. Los países de la OPEP más poblados (Argelia, Irán, Irak, Indonesia, México, Venezuela), y con independencia de su régimen político, se plantearon estrategias inversoras más ambiciosas y orientadas al desarrollo de sus economías. En todos los casos trataron de desarrollar la industria del refino del petróleo y todas las industrias derivadas de él. En algunos casos, se animaron también a entrar en industrias pesadas como la siderurgia o la cementera. Siempre lo hicieron con programas de inversión gigantescos, proporcionados a la urgencia por gastar unos recursos obtenidos en poco tiempo y en grandes cantidades. Muchos se endeudaron para lograr una realización más rápida de sus proyectos e ingresar así en el club de los países industriales —y huir del de los simples exportadores de materias primas. Estos proyectos saltaron por los aires cuando las condiciones de la economía internacional

variaron. La cotización internacional del dólar, que se había mantenido relativamente baja a lo largo de la década de 1970 después del cese de la convertibilidad oro del dólar en agosto de 1971, comenzó a subir con el acceso de Reagan a la presidencia. En realidad el cambio se inició un poco antes, con Volcker al frente de la Reserva Federal. Los norteamericanos comenzaron una nueva política de dinero escaso, protagonizada por la Reserva Federal, que se combinó con otra de rearme intenso, protagonizada por el gobierno federal, y para la que hacía falta que el gobierno se endeudara mucho. Como los tipos de interés que fijaba la Reserva Federal eran altos para sostener la cotización del dólar, Reagan se encontró con que todos los inversores del mundo se volcaban hacia los títulos de deuda pública estadounidense pues comenzaron a descontar el valor de reserva del dólar y las expectativas de aumento en su cotización.

Este fenómeno hubiera sido imposible para cualquier otro país. Normalmente, si un gobierno se endeuda demasiado e incurre en déficits en sus cuentas, se espera que deba financiarse con la emisión de más dinero y ello socava la confianza en la divisa nacional. Pero Estados Unidos aprovechó su posición hegemónica y la percepción que todo el mundo tenía sobre las expectativas futuras de la economía norteamericana y de la fortaleza de su divisa, más allá de los déficits públicos. El resultado fue que el dólar subió imparablemente, de forma simultánea al déficit público del gobierno federal. Los inversores de todo el mundo —empezando por los petrodólares— no tuvieron el menor reparo en apostar por el aumento de la cotización del dólar. Y el dólar subió, casi imparablemente durante cinco años, desde 1980 hasta 1985, lo que afectó especialmente a todos aquellos agentes económicos que se habían endeudado en dólares. Resultó que algunos de los grandes países de la OPEP lo habían hecho —México, especialmente—. También se habían endeudado en dólares muchos otros países, no productores de petróleo, para cubrir los déficits de sus balanzas comerciales esperando que llegaran mejores tiempos, y un petróleo más barato. Ese fue el caso de muchos países del Tercer Mundo sin recursos petrolíferos, tanto en África como en América Latina. También fue el caso de países del Segundo Mundo. De ahí surge la crisis de la deuda.

El comienzo real fue muy discreto: Polonia, 1980. Tras el golpe de Estado del mariscal Jaruzelski, Polonia tuvo que reconocer que había estado endeudándose masivamente para hacer frente a sus obligaciones corrientes, y que el encarecimiento del dólar no le permitía devolver los créditos.- En aquel momento la suspensión de pagos polaca pareció específicamente derivada del gran enfrentamiento político dentro de Polonia, con el sindicato *Solidarnosc* luchando por hacerse con el poder, y con un gobierno desorientado. Pero después se supo que el problema no era sólo polaco: todos los países del Este se habían endeudado en la década de 1970. Las facilidades que daba un dólar barato y las facilidades crediticias ofrecidas por la apertura al este de Alemania (la *Östpolitik* del canciller Willy Brandt) animaron a los gobiernos de las repúblicas populares a modernizar sus infraestructuras y su maquinaria industrial recurriendo al crédito occidental.

La crisis de la deuda estalló públicamente en México, a principios de 1982,

cuando el petróleo había dejado de encarecerse y cuando el dólar seguía subiendo como la espuma. El gobierno del presidente López Portillo, en final de mandato, tenía muy poco margen de actuación y gestionó mal la crisis. El peso mexicano se devaluó de modo fulminante, complicando ulteriormente los problemas de retorno de la deuda. La caída del peso invalidaba todos los planes para recaudar recursos para el pago de la deuda. El círculo vicioso pareció irrefrenable y generó pánico en la comunidad financiera internacional que se dio cuenta de que sus inversiones en muchos países podían peligrar. El pánico tuvo exactamente el mismo efecto que los pánicos bancarios del siglo XIX o que la crisis bursátil de 1929. Los banqueros asustados empezaron a reclamar sus créditos, sin aceptar las habituales renovaciones. Necesitaban liquidez para neutralizar la morosidad mexicana. Los inversores estaban todavía lejos de poder amortizar los créditos y tenían suficientes problemas con el servicio ordinario de la deuda. Las presiones de la banca forzaron a numerosos países a decretar la suspensión del pago de la deuda externa. Los casos más importantes en términos absolutos fueron los latinoamericanos, pero probablemente los más importantes en términos relativos a las economías nacionales fueran los africanos. Durante años se discutió de cómo renegociar el pago de la deuda. Los protagonistas de las negociaciones fueron norteamericanos. Los principales bancos afectados lo eran, y americanas eran las reglas que les obligaban a contabilizar como moroso cualquier crédito con un retraso de más de tres meses. Americana fue la diplomacia que trató de conseguir acuerdos de refinanciación. Americano era el problema del dólar. Y en Washington estaban los dos grandes organismos internacionales llamados en causa para estabilizar la economía internacional: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. De aquellos momentos nace la imagen negativa que hoy en día se ha difundido de ambos. No se tuvieron que dedicar a la simple financiación de inversiones (el BM) y a la simple financiación de déficits transitorios en las cuentas externas (el FMI), sino que tuvieron que implicarse en la estabilización y desarrollo de la economía internacional como consecuencia de las acciones que unilateralmente había tomado el líder económico mundial.

La primera mitad de la década de 1980 estuvo dominada por múltiples esfuerzos de ajuste. En Europa (y en Japón), los que ya hemos mencionado antes, orientados a controlar los desequilibrios macroeconómicos, principalmente la inflación. Los resultados se fueron manifestando progresivamente, y desde el mínimo de 1981 hasta 1988, la economía europea experimentó una recuperación modesta pero continua. En el resto del mundo no desarrollado (y en buena parte de los países del bloque soviético), los ajustes estaban presididos por el criterio de movilizar recursos para pagar la deuda externa. Estados Unidos mientras tanto estaba inmerso en las políticas de reforma estructural, de carácter liberal conservador, propiciadas por la presidencia Reagan.

Todo cambió, y de forma bastante súbita, a caballo entre 1985 y 1986. Todos los factores que caracterizaron el período anterior, los altos precios del petróleo, del dólar y de los tipos de interés norteamericanos, cambiaron de tendencia y comenzaron a bajar. En enero de 1986 Arabia Saudí rompió el cartel de la OPEP y aumentó su

producción. En pocos meses le siguieron muchos países, y el precio del crudo se derrumbó alcanzando su nivel real (no el monetario) anterior a la crisis de 1973. Simultáneamente, los tipos de interés fijados por la Reserva Federal comenzaron a bajar, y con ellos el dólar. La crisis de la deuda se convirtió en manejable y, progresivamente, se dejó de hablar de ella. Un dólar bajo permitía atender mucho mejor al servicio de la deuda externa. Un petróleo barato acababa con los problemas de balanza de pagos en la mayoría de los países. Sólo los de la OPEP estaban furiosos.

En este contexto más optimista, al que también ayudó la integración de España y Portugal a la CEE (desde el primero de enero de 1986), la CEE lanzó la propuesta del Acta Única, que de hecho representaba completar la unificación del mercado común europeo prevista desde 1957. El Acta Única fue ratificada por todos los Estados miembros y se aplicó desde julio de 1987. Mientras tanto, el movimiento de liberalización e integración de los mercados había llegado a los financieros. La City de Londres comenzó su desregulación en 1986 y fue rápidamente imitada por las bolsas de valores de todo el mundo. La expansión europea, asentada ahora sobre bases más firmes, entró en unos años de moderada expansión, que culminaron en 1988, cuando se alcanzó el cuatro por 100 de crecimiento para el conjunto de la Europa occidental. Una cifra desconocida desde 1976, y que casi parecía propia del período de la edad dorada. Incluso la crisis bursátil de octubre de 1987, la primera crisis de la globalización financiera, ocasionada por la mayor variabilidad que provocaba la recién estrenada interconexión de todas las bolsas del mundo, se superó, ante la sorpresa y la satisfacción generales, con gran velocidad y energía. Con este recuperado optimismo la CEE relanza los planes de integración económica y monetaria que implican, inicialmente, la adhesión de los doce Estados miembros a la banda de fluctuación del sistema cambiario propio del Sistema Monetario Europeo.

A. Carreras, "El siglo XX entre rupturas y prosperidad (1914-2000)" en *Historia Económica de Europa, siglos XV-XX*, pp. 397-404.