

William H. BECKER y William M. McCLENAHAN, Jr.

The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000

New York, Cambridge University Press, 2003, 352 pp.

Muchos lectores de esta revista conocerán el papel que el *Export-Import Bank of the United States* (*Ex-Im Bank*, en adelante) jugó a comienzos de los años cincuenta como mecanismo de la primera ayuda oficial estadounidense al régimen de Franco. En agosto de 1950, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la concesión a España de un total de 62,5 millones de dólares, que serían entregados en forma de préstamos por parte del *Ex-Im Bank*. Aunque este episodio no aparece recogido en el libro que aquí se reseña, la trayectoria del *Ex-Im Bank* ofrece suficientes ingredientes para resultar atractiva para una amplia audiencia. Del *New Deal* a la crisis asiática de los años noventa pasando por la II Guerra Mundial, la reconstrucción de Europa tras la misma, o la crisis de la deuda de los años ochenta son, todos ellos, hitos clave en la “biografía” del *Ex-Im Bank*.

Como en el caso de otras muchas instituciones, los orígenes del *Ex-Im Bank* tienen poco que ver con sus actividades posteriores. Creado en los primeros meses de 1934 como vehículo para aumentar el comercio con la Unión Soviética, el *Ex-Im Bank* era la agencia oficial del gobierno estadounidense destinada a promover las exportaciones a través de préstamos, garantías y seguros, sin entrar en competencia con el sector privado. La justificación de este tipo de agencias es el fallo de mercado por el cual los bancos privados se muestran excesivamente precavidos a la hora de financiar el capital circulante de ciertos exportadores, no porque sus ventas al exterior no den lugar a beneficios, sino por la existencia de riesgos difíciles de estimar o asumir por su parte. Dicha justificación no era difícil de establecer durante los años treinta, cuando el mercado había fallado tan ostensiblemente en numerosas facetas de la vida económica. En este sentido, la supervivencia del *Ex-Im Bank* y su justificación tras el fin de la era del *big government* también son cuestiones de interés en sí mismas.

El libro hace un repaso cronológico de las actividades y la organización interna del *Ex-Im Bank* a través de casi siete décadas de historia. La tesis principal es que el *Ex-Im Bank* ha sido a lo largo de su historia una organización con una “orientación hacia el sector privado” (página 295). Del título del libro, los autores destacan el mercado como concepto crucial a la hora de explicar la historia de una institución a la que presentan con vocación de actuar exclusivamente allí donde existiese un fallo de mercado, y de hacerlo de acuerdo a las prácticas habituales de éste (página 296). El *Ex-Im Bank* y sus principios empresariales entraron, en ocasiones, en conflicto con los requerimientos de la alta política pero, de todo ello, se afirma, surgió “una institución extremadamente resistente y flexible, y a veces emprendedora” (página 3).

Pese al impresionante despliegue de detalles sobre las actividades del *Ex-Im Bank* durante tan largo período, el libro tiene lagunas claras, quizá ligadas al hecho

de que fue encargado por el propio banco. En primer lugar, el texto está excesivamente centrado en los aspectos organizativos de la institución, que resultan de limitado interés. En ocasiones, parece más una historia administrativa interna que un estudio académico. Los principales problemas del libro, sin embargo, se refieren tanto al argumento principal como a una falta de contexto.

En cuanto al argumento principal, los autores no cesan de resaltar la importancia de la “actitud empresarial” y de la vocación de “mercado” de la institución. Sin embargo, dicho énfasis parece injustificado o, cuando menos, no bien explicado. En realidad, el libro está plagado de ejemplos en los que las decisiones del *Ex-Im Bank* son dictadas por intereses políticos. Así, durante los años treinta, los préstamos a países latinoamericanos aumentan considerablemente en un intento del gobierno estadounidense de frenar la influencia de la Alemania nazi (pp. 34-37), mientras que el banco también contribuye a ayudar a China en sus intentos de frenar la expansión de Japón (pp. 38-39). Tras la II Guerra Mundial, el *Ex-Im Bank* será la agencia del gobierno estadounidense encargada de ayudar a la financiación de la reconstrucción europea hasta la puesta en marcha del Plan Marshall en 1948 (pp. 61-73). Y, en 1951, el Congreso estadounidense aumentará los fondos disponibles para préstamos del *Ex-Im Bank* con el objetivo específico de financiar proyectos que no cumplieren con los requisitos de prudencia normalmente empleados por la institución (página 87). Otros ejemplos de préstamos puramente políticos incluyen los concedidos a la Yugoslavia de Tito, como recompensa a su distanciamiento de la Unión Soviética, a Francia para la compra de armamento a utilizar en Indochina (página 81), al régimen militar de Brasil durante los años sesenta (página 128) o la financiación del comercio con el bloque soviético, en apoyo de la política de Nixon de *détente* con la Unión Soviética (página 163). El propio origen del *Ex-Im Bank* ya refleja la importancia de intereses políticos sobre el argumento del fallo de mercado. Así, el motivo principal del grupo de altos cargos del gobierno instigador del *Ex-Im Bank* no era tanto el aumento del comercio con la Unión Soviética, sino la esperanza de que dicha institución sirviera para mejorar la posición negociadora del gobierno estadounidense *vis-à-vis* con el soviético, acerca del impago de las deudas contraídas por el gobierno ruso prerrevolucionario (página 14). Si a todo esto se añade lo que uno sabe del *Ex-Im Bank*, y no se menciona en el libro —como el episodio del crédito al gobierno español del general Franco—, resulta aún más difícil minimizar la importancia de las consideraciones políticas en el papel del banco. Así pues, no se sabe muy bien a qué se refieren los autores al poner el énfasis en la primacía del mercado.

La segunda laguna de esta monografía es la ausencia de una visión de contexto de las actividades del *Ex-Im Bank*. Por falta de contexto no me refiero a una ausencia de referencias a los eventos del momento. De hecho, los autores ponen gran esfuerzo y consiguen presentar las circunstancias de la economía y la política internacional de manera concisa e informativa. Sin embargo, en ningún momento intentan responder a la pregunta básica: ¿cuál fue la importancia del *Ex-Im Bank*?

Desde una perspectiva política, no hay un análisis del papel del *Ex-Im Bank* en el conjunto de la política económica exterior de los Estados Unidos. Parte de la estrategia retórica de los autores, empeñados en resaltar el papel del “mercado”, parece ser no profundizar en el papel del “Estado” en las actividades del banco. Así pues, el texto no da ni los más simples detalles sobre preguntas como, por ejemplo, si fue habitual que los préstamos del *Ex-Im Bank* fueran la avanzadilla de la política exterior norteamericana, como en el caso de España. Respecto a la importancia de objetivos políticos durante los primeros años de actividad del banco, el lector interesado hará bien por comenzar con la lectura del reciente artículo de Michael Adamson, “Must We Overlook All Impairment of Our Interests? Debating the Foreign Aid Role of the Export-Import Bank, 1934-41”, publicado en *Diplomatic History* (29, 4, septiembre de 2005, pp. 589-623), que refleja mucho más eficazmente las tensiones existentes dentro de la administración norteamericana respecto de los objetivos del *Ex-Im Bank*.

Desde una perspectiva económica, el libro no pretende evaluar el impacto de los programas del *Ex-Im Bank* sobre los exportadores estadounidenses o sobre los países beneficiarios. Algo mejor es el tratamiento de uno de los aspectos más interesantes en la historia de la institución: el paso de obtener beneficios, desde su fundación hasta finales de los años sesenta, a incurrir en enormes pérdidas anuales a partir de los setenta. Para explicar este hecho, el texto hace hincapié en la cambiante situación de los años setenta como telón de fondo, durante los cuales, dada la importancia de aumentar las exportaciones para hacer frente al mayor coste de las importaciones de petróleo, los países industrializados comenzaron a subvencionar la financiación de sus exportaciones. Los autores afirman que Estados Unidos no hizo sino imitar prácticas de otros países; éstas, de hecho, jugaron un papel clave en los intentos en el seno de la OCDE de llegar a acuerdos para limitar los subsidios a la financiación de las exportaciones (pp. 202-208). En este sentido, los argumentos del libro resultan poco elaborados para ser concluyentes. No queda claro que los estadounidenses no estuvieran, *de facto*, a la vanguardia en la concesión de subsidios. Tampoco se aportan datos sobre la cuantía de los subsidios a la financiación de exportaciones en otros países. Tales comparaciones serían interesantes, y quizá sorprendentes, como por ejemplo el que la agencia equivalente al *Ex-Im Bank* en el vecino del norte, el *Export Development Canada*, haya seguido obteniendo beneficios en todos y cada uno de los años en los que el *Ex-Im Bank* empezó a generar pérdidas.

Lo que sí queda claro es que el Congreso de Estados Unidos abrió la puerta a las subvenciones a determinadas actividades exportadoras en 1971, al añadir al mandato del *Ex-Im Bank* la ayuda a los exportadores americanos para afrontar la competencia de los exportadores de otros países que dispusieran de financiación subsidiada. Aunque los autores no lo califican como un proceso de “captura” institucional, los datos que aportan son reveladores. A comienzos de los ochenta, hasta un 55 por

100 de la financiación del banco se destinaba a compras de aviones y otro 20 por 100 a compras de centrales nucleares (página 198). A *Boeing* le correspondió nada menos que el 27 por 100 del total de los 15.000 millones de dólares de financiación otorgados por el banco entre 1980 y 1984 (página 210). *Boeing, McDonnell Douglas, Westinghouse, General Electric y Lockheed* recibieron un total de 6.700 millones de dólares (un 43 por 100 del total), de los cuales el director de la oficina presupuestaria de la Casa Blanca estimaba que 1.600 millones eran subsidios (página 211). Pese a la retórica de la administración Reagan a favor de una reducción del peso del Estado en la economía, los beneficiarios de los programas del *Ex-Im Bank* estuvieron bien organizados y supieron como mantener sus intereses. De hecho, las pérdidas del banco aumentaron de 333 millones de dólares en 1982 a 1.949 millones en 1985 (página 235).

El libro está basado en una gran cantidad de fuentes primarias del propio *Ex-Im Bank*, incluyendo entrevistas con antiguos altos cargos del mismo. Sin embargo, la aportación de estas últimas al relato es limitada. De hecho, el texto se vuelve confuso y excesivamente técnico en el tratamiento de las décadas recientes, aquéllas para las que los autores disponen de más información de primera mano.

Desde un punto de vista práctico, el libro es caro, no tiene una lista de bibliografía utilizada y se echa en falta alguna información básica. Por ejemplo, las tablas del apéndice ofrecen un recuento de los programas del *Ex-Im Bank* a lo largo de su historia pero, desafortunadamente, la presentación de las cifras no obedece a ningún criterio económico o geográfico, sino a uno puramente burocrático, reflejando la clasificación interna de los diferentes programas. En resumen, el libro tiene poca profundidad analítica, abre más interrogantes de los que cierra y resulta de un interés limitado. Eso sí, debido a la casa editorial, se presenta como una referencia mucho más accesible que otras historias previas del *Ex-Im Bank* (por ejemplo, R. Rodríguez, *The Export-Import Bank at Fifty: The International Environment and the Institution's Role*, Lexington, Massachusetts, 1987).

Óscar Calvo González
Banco Central Europeo