



El economista británico John Maynard Keynes (centro) fue uno de los principales arquitectos de la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de las Naciones Unidas celebrada en 1944.

¿Un nuevo Bretton Woods?

James M. Boughton

La historia muestra que para reformar el sistema financiero internacional es necesario actuar con iniciativa e incluir a todas las partes en el proceso

CUANDO en octubre de 2008 propusieron un “nuevo acuerdo de Bretton Woods”, el Presidente de Francia, Nicolas Sarkozy, y el Primer Ministro del Reino Unido, Gordon Brown, evocaron el éxito de la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional celebrada en Nueva Hampshire en julio de 1944. Sarkozy y Brown pensaban en un nuevo acuerdo multilateral para estabilizar las finanzas internacionales en el siglo XXI, de la misma forma en que la Conferencia de Bretton Woods —en que se establecieron el FMI y el Banco Mundial— sirvió para estabilizar las relaciones financieras internacionales durante la segunda mitad del siglo XX. En la Reunión Cumbre de Washington de noviembre de 2008 se inició un proceso que podría conducir a ese acuerdo. ¿Cuáles son las condiciones para el éxito? ¿Qué tipo de liderazgo y qué compromisos se necesitan? La experiencia del pasado ofrece enseñanzas valiosas a este respecto.

En el siglo XX, los líderes políticos de los principales países hicieron varios intentos por establecer acuerdos internacionales sobre la arquitectura económica y financiera mundial. Muchos de estos fracasaron, pero Bretton Woods fue la gran excepción. La principal enseñanza derivada de esas gestiones es que, frente a una crisis, el éxito de la reforma depende de tres factores: un liderazgo eficaz y legítimo combinado con una participación inclusiva; objetivos manifiestos

ampliamente compartidos y un plan viable para alcanzarlos.

París, 1918-1919

En la Conferencia de Paz de París celebrada tras la primera guerra mundial, cuyo principal objetivo fue recrear las fronteras políticas y establecer principios para evitar otra guerra, se trató también de instituir un sistema para restablecer el libre comercio y el flujo de capitales. El Presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson llevó la iniciativa y propuso sus “14 puntos” como principio rector. Si bien solo los principales países influyeron de manera significativa en los resultados de la Conferencia, la inclusión de otros aliados dio legitimidad al proceso.

El objetivo de liberalizar el comercio y las finanzas contó con amplio respaldo, pero no se resolvió cómo lograrlo, pues esa no era la prioridad máxima de la Conferencia. No hubo consenso sobre un sistema de libre comercio debido a los desacuerdos sobre indemnizaciones de guerra, los aspectos prácticos de restablecer el patrón oro y la necesidad de contar con una organización internacional con facultades de supervisión. El Congreso de Estados Unidos no aprobó la participación de ese país en la Sociedad de las Naciones, la nueva organización mundial. En una conferencia de seguimiento celebrada en Bruselas en 1920 se estableció la Sección Económica y Financiera de la Sociedad, aunque con funciones y facul-

tades limitadas. Estos fracasos contribuyeron apreciablemente a la autarquía, la inestabilidad de las relaciones financieras internacionales y la depresión económica de las décadas siguientes.

Londres, 1933

La Conferencia Monetaria y Económica Internacional, auspiciada por la Sociedad de las Naciones, fue el suceso de más envergadura del período de entreguerras. Fue precedida por dos reuniones relativamente exitosas, una en Génova (1922), donde se restableció el patrón oro para un grupo de países (principalmente europeos) y la otra en Roma (1930), donde se fundó el Banco de Pagos Internacionales. En la Conferencia de Londres de 1933 se trató de restablecer la paridad fija para una gama más amplia de monedas. Como en el caso de la Sociedad de las Naciones, esta tentativa fracasó debido sobre todo a la falta de respaldo del Gobierno de Estados Unidos. En 1936, este país suscribió un acuerdo de estabilización con Francia y el Reino Unido —el Acuerdo Tripartito— que de hecho fue un intento por conjurar una posible devaluación competitiva del franco francés. Si bien logró los objetivos fijados, el acuerdo no contó con una estructura institucional ni un mecanismo viable para exigir su cumplimiento. Por tanto, no sirvió para impedir el surgimiento de conflictos similares en el futuro.

Bretton Woods, 1944

Durante la segunda guerra mundial las Tesorerías del Reino Unido y de Estados Unidos comenzaron a formular planes para superar las deficiencias de los enfoques parciales surgidos en el período de entreguerras mediante la creación de instituciones financieras multilaterales. En 1942, John M. Keynes del Reino Unido y Harry D. White de Estados Unidos habían preparado sus respectivos anteproyectos e iniciado un intercambio de ideas con el objetivo de formular una propuesta común antes del fin de la guerra. Las preparaciones para la Conferencia de Bretton Woods se iniciaron efectivamente a mediados de 1943. Keynes recomendó limitar la participación a unos pocos países, y que el Reino Unido y Estados Unidos actuaran como “Estados fundadores” de las instituciones propuestas. Esta vez, Estados Unidos adoptó un enfoque más amplio. White insistió en permitir la participación de los 45 países aliados en las sesiones de redacción y en las principales decisiones. Los representantes de 18 países se reunieron en Washington en junio de 1943 para ofrecer sus propuestas, y en junio de 1944 se celebró una conferencia de redacción en Nueva Jersey en la que participaron 17 naciones. Pocas semanas después, las 45 delegaciones se reunieron en Bretton Woods.

El singular éxito de la Conferencia es atribuible a las extraordinarias circunstancias en que tuvo lugar y al cuidado con que se preparó. La depresión y la guerra neutralizaron las inquietudes de los países sobre los riesgos para su soberanía nacional creados por las atribuciones otorgadas al Banco Mundial y al FMI. La buena disposición del Gobierno de Estados Unidos para actuar como anfitrión y principal acreedor, encabezar la estructuración del FMI y ajustarse a las necesidades de otros países (por ejemplo, al aceptar la cláusula de “moneda escasa”, que imponía condiciones al país acreedor dominante) fue cru-

cial para el éxito de Bretton Woods. Posteriormente, Keynes y White emendaron profusamente las propuestas originales, no solo para tener en cuenta sus mutuos intereses, sino también para hacer más atractivo el proyecto para otros países. El acuerdo unánime en torno al Convenio Constitutivo se logró gracias a la cuidadosa formulación de un proyecto viable, al energético liderazgo de los dos países dominantes, a la legitimidad de un proceso inclusivo y a la buena voluntad política impulsada por la crisis.

Los organizadores de Bretton Woods habían previsto crear tres instituciones multilaterales, no dos. La idea de crear una organización internacional de comercio expuso fuertes desacuerdos políticos y por tanto se decidió posponer esa decisión hasta después de la guerra. Como alternativa, en 1948 un grupo de países estableció una entidad con menos facultades: el GATT. La OMC no se creó hasta 1994.

El fin de los tipos de cambio fijos, 1971-73

Las fuertes presiones sobre los tipos de cambio en los años sesenta y el término oficial de la convertibilidad del dólar en oro en 1971 pusieron en evidencia la necesidad de instaurar un nuevo régimen monetario. El Director Gerente del FMI Pierre-Paul Schweitzer propuso un reajuste de los principales tipos de cambio, incluida una devaluación del dólar. Surgieron discrepancias entre los principales países industriales en cuanto al curso de acción y los países en desarrollo se negaron a ser excluidos del debate. Reunido en Washington en diciembre de 1971, el Grupo de los Diez (G-10) convino en implementar un reajuste de las monedas, aunque muy pronto surgió oposición a ese acuerdo y la atención volvió a centrarse en el FMI. El G-10 no logró formular una solución por cuenta propia, pero acordó la creación del Comité de los Veinte (C-20), un organismo de asesoramiento ministerial que en ese momento representaba a los 20 países miembros del Directorio Ejecutivo del FMI.

El C-20 tenía la ventaja de contar con un marco institucional y una secretaría, además del apoyo político de los países industriales y en desarrollo. Sin embargo, carecía de un programa



Delegados durante las deliberaciones del G-10 sobre la crisis del dólar en 1971.

viable para restablecer la estabilidad del sistema de pagos. Los marcados desacuerdos sobre la estabilidad de los tipos de cambio entre Francia (que deseaba volver a la paridad fija) y Estados Unidos (que prefería un tipo de cambio determinado por el mercado) impidieron el consenso. Finalmente se abandonó la meta de estabilidad cambiaria. En cambio, se asignó al FMI la misión de ejercer una “estricta vigilancia” sobre lo que supuestamente se transformaría en un sistema estable, mediante la supervisión bilateral y multilateral. En 1978, esa misión se consagró en la Segunda Enmienda del Convenio Constitutivo del FMI.

El shock de los precios del petróleo

El Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger solicitó una nueva carta atlántica para coordinar la labor de los países industriales frente al shock de precios del petróleo de 1973–74. El FMI y la OCDE —cuyos miembros eran principalmente países industriales— propusieron crear un servicio financiero para reciclar el superávit de los países exportadores de petróleo. La OCDE recomendó establecer un Fondo de Apoyo Financiero para obtener préstamos de los países exportadores y otorgarlos a sus países miembros. Este proyecto contó con el decidido respaldo de Estados Unidos y los principales países europeos, y la OCDE negoció rápidamente un acuerdo para crear el fondo. No obstante, cuando el proyecto se encontraba en su etapa preparatoria, el FMI estableció un servicio del petróleo que obtenía préstamos de países ricos y exportadores de crudo, y los otorgaba con poca condicionalidad a países importadores, tanto industriales como en desarrollo. La propuesta de la OCDE perdió apoyo político y el tratado nunca se ratificó.

Propuestas de los años ochenta

En 1978, cuando entró en efecto la Segunda Enmienda, el sistema cambiario ya era inestable, situación que empeoró en los años siguientes. Entre 1982 y 1985, las autoridades financieras francesas y estadounidenses, entre otras, formularon varias propuestas para “un nuevo Bretton Woods”, aunque sus objetivos no se sistematizaron públicamente ni se trazó un plan para superar los problemas de la década anterior. Los planes nunca entraron en vigor, a pesar de contar con respaldo en altas esferas. En cambio, en 1985–87 el G-5 (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido) —que en gran medida había suplantado al G-10 como comité de coordinación de los países industriales— actuó por cuenta propia para detener la continua apreciación del dólar y estabilizar los tipos de cambio.

Reformas recientes

En 1998, el Congreso de Estados Unidos convocó a la Comisión de Asesoramiento para las Instituciones Financieras Internacionales. Esta recomendó que el FMI dejara de otorgar préstamos a más largo plazo y cancelara sus créditos frente a países pobres muy endeudados que adoptaran una estrategia de desarrollo aprobada por el Banco Mundial. Estas recomendaciones estimularon el debate —especialmente en el G-7 (el G-5, Italia y Canadá) y en el Comité Monetario y Financiero

Internacional, el organismo de asesoramiento del FMI (sucesor del Comité de los 20). Este debate condujo a la adopción de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral y del Instrumento de Apoyo a la Política Económica en 2005.

Enseñanzas adquiridas

En el siglo pasado, la arquitectura financiera internacional evolucionó en respuesta a las circunstancias del momento. En ocasiones, las conferencias oficiales fueron un elemento importante del proceso. Sin embargo, en la mayoría de los casos la adaptación institucional frente a los cambios en la economía mundial fue resultado del debate interno y de las iniciativas formuladas entre grupos de países industriales. Cuando los problemas se delimitaron con claridad y los principales países coincidieron en una solución, las deliberaciones generalmente produjeron el liderazgo necesario para la reforma. En los casos de más éxito, ese liderazgo provino de un grupo reducido que estaba dispuesto a escuchar y absorber las ideas de un conjunto más amplio de participantes.

Los principales intentos por enmendar la arquitectura financiera internacional surgieron siempre como reacción frente a una crisis. Si tuvieron éxito, solo lo hicieron parcialmente. De esta observación se desprenden tres enseñanzas generales —relacionadas entre sí— sobre el contexto en que se trata de aplicar reformas financieras o de otro tipo.

- Inevitablemente, deberán excluirse ciertos objetivos clave (por ejemplo, el establecimiento de una organización de comercio en Bretton Woods o de reglas sistemáticas para los tipos de cambio en los años setenta). En el mejor de los casos, un “nuevo Bretton Woods” solo resolverá unos pocos problemas. Los objetivos excluidos probablemente no se cumplirán por muchos años, o al menos no antes de la siguiente crisis de envergadura.

- En muchos casos, las crisis financieras se producen simultáneamente con otras crisis, quizás más graves. Durante el último año, la economía mundial ha sufrido una serie de problemas, incluidos un derrumbe financiero y fuertes fluctuaciones de los precios de los alimentos, el combustible y otros productos básicos. El cambio climático y la extrema pobreza en el mundo en desarrollo se transformarán en crisis en el largo plazo. Si el temario se centra en la enmienda de las normas financieras internacionales, la oportunidad para resolver otras cuestiones podría perderse, quizás por muchos años.

- Lo que se termina haciendo y lo que se deja de lado depende en gran medida de la decisión sobre qué países pueden participar en el debate. Los países industriales y de mercados emergentes —principales participantes en los mercados financieros— son los únicos que pueden establecer nuevas normas financieras, aunque no pueden por cuenta propia adoptar nuevas reglas para el comercio de materias primas ni abordar el cambio climático o la extrema pobreza. Una participación más inclusiva en la próxima Conferencia de Bretton Woods aumentará las posibilidades de lograr beneficios a largo plazo para la humanidad. ■

James M. Boughton es historiador del FMI.