

DE BRETON WOODS AL BREXIT

La cooperación económica mundial que ha predominado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial enfrenta el reto de nuevas fuerzas políticas

Harold James

El voto británico para abandonar la Unión Europea y la elección de Donald Trump como Presidente de Estados Unidos han generado un nuevo estilo de política, no solo en el Reino Unido o en Estados Unidos, sino en el mundo. Los hechos acaecidos en 2016 constituyen un importante reto para el orden liberal internacional construido tras la derrota del nazismo en 1945 y fortalecido y renovado después del derrumbe del sistema soviético entre 1989 y 1991.

Estados Unidos y el Reino Unido fueron los principales arquitectos del orden post-1945, mediante la creación del sistema de las Naciones Unidas, pero ahora parecen ser pioneros en avanzar en dirección contraria, siguiendo un rumbo errático, inconsiguiente y controvertido a nivel interno que se aparta del multilateralismo. Sin embargo, otros países son incapaces, por diversas razones, de asumir ese liderazgo mundial, y el resto del mundo probablemente en ningún caso respaldaría a un nuevo país hegémónico.

Al sistema de posguerra creado por la conferencia de Bretton Woods, Nuevo Hampshire, en 1944 cabe atribuirle el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la ausencia de destructivas guerras comerciales. Construyó un esquema de cortesía internacional que hasta el día de hoy alienta la cooperación en temas tan diversos como la tributación, la regulación financiera, la política sobre cambio climático y el financiamiento del terrorismo.

La preocupación central durante la posguerra fue la estabilidad financiera internacional. Estados Unidos y el recién creado Fondo Monetario Internacional fueron el centro de un sistema que procuraba mantener esa estabilidad vinculando los tipos de cambio al dólar, siendo el FMI el árbitro de cualquier variación. Pero hoy los tipos de cambio son determinados en gran medida por las fuerzas del mercado; el FMI ha pasado a ser una combinación de gestor de crisis, monitor económico mundial y consultor de políticas, y la dominancia de Estados Unidos quizás sea reemplazada por nuevas potencias, como China y la Unión Europea, al tiempo que las fuerzas políticas internas parecen estar alejando a Estados Unidos de su participación internacional.

¿Qué cambios se requieren para ajustar el mundo actual a la nueva geografía del desarrollo económico, a un entorno geopolítico en transformación y a grandes flujos financieros potencialmente inestables?

En 1944 y 1945 se construyó un orden mundial liberal multilateral, en gran medida por iniciativa y a favor de los aparentes intereses de una sola potencia: Estados Unidos. Cuarenta y cuatro países estuvieron formalmente presentes en Bretton Woods, pero las

autoridades estadounidenses y británicas condujeron las negociaciones. El concepto esencial era un multilateralismo que beneficiara a todos. La Unión Soviética, que participó en Bretton Woods, no ratificó el acuerdo, en parte porque sospechaba de las motivaciones de Estados Unidos, y en parte porque no quería suministrar la información exigida para integrar el FMI.

Desequilibrios sin fin

La forma en que los países se ajustan cuando gastan más en compras externas de lo que ganan del exterior fue un tema particularmente polémico, y en el debate acerca del orden internacional influyeron las lecciones extraídas del frustrado intento de crear un orden estable después de la Primera Guerra Mundial, cuando la presión de ajuste sobre los países deficitarios causó una perjudicial deflación mundial y luego una depresión. El FMI fue concebido para evitar las guerras monetarias y las devaluaciones competitivas, que en la década de 1930 habían sido la respuesta a la deflación.

En 1944 y 1945, la mayoría de los países podían considerar que importarían más de lo que exportarían durante un largo tiempo y que Estados Unidos tendría superávits comerciales semipermanentes. Estados Unidos no era solo un importante proveedor de alimentos para un mundo devastado por la guerra, sino también el único productor realmente importante de una amplia variedad de productos de ingeniería y máquinas herramienta, ya que la capacidad industrial de Alemania y Japón estaba destruida, por lo cual la mayoría de los países tendrían que luchar por hacerse de dólares suficientes para comprar las importaciones necesarias.

El gran consenso alcanzado por los delegados en Bretton Woods parecía ser imparcial y equitativo: podría considerarse que un país tenía una "moneda escasa" (el dólar de EE.UU.) y Estados Unidos aceptaría plena responsabilidad si hubiera un "desequilibrio fundamental". Se permitiría entonces a otros países imponer restricciones comerciales y cambiarias para reducir las exportaciones desde el país cuya moneda estuviera desalineada.

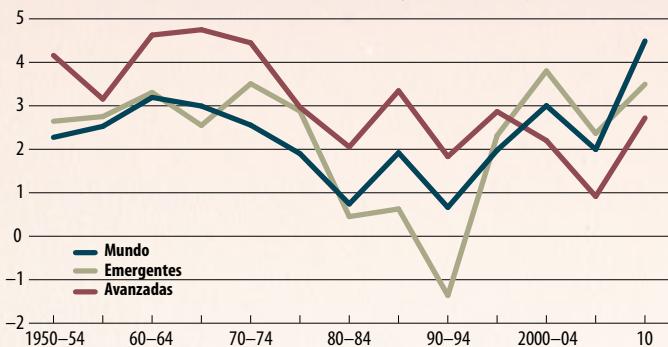
Pero en la práctica los mecanismos de votación del nuevo FMI otorgaban a Estados Unidos la facultad de bloquear una decisión hostil en cuanto a si los dólares estaban en una situación de desequilibrio fundamental o eran "escasos" cuando otros países no pudieran obtenerlos en cantidad suficiente. Además, en la década de 1960 los temidos superávits de Estados Unidos habían desaparecido, e incluso antes de ello también los temores acerca de una nueva deflación mundial permanente y perniciosa, ya que Estados

Gráfico 1

Crecer en forma inteligente

En el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial el PIB per cápita real (descontada la inflación) aumentó sustancialmente tanto en las economías avanzadas como en las de mercados emergentes. A fines de la década de 1990, las segundas registraron un drástico crecimiento convergente.

(Tasa promedio quinquenal de crecimiento real, dólares Geary-Khamis, porcentaje)



Fuente: Proyecto Maddison.

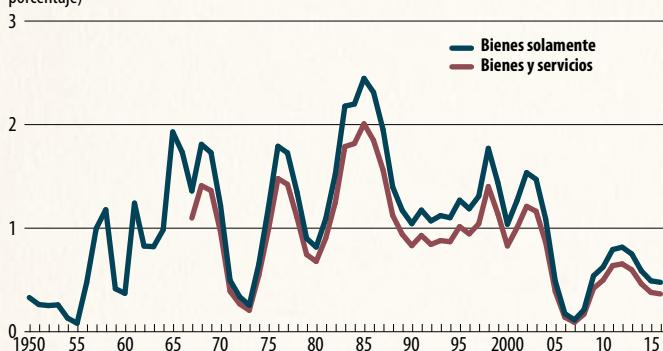
Nota: El dólar Geary-Khamis es una moneda hipotética que tiene el mismo poder adquisitivo que tenía el dólar de EE.UU. en un momento dado en el tiempo.

Gráfico 2

Menos municiones

Los recursos del FMI se han reducido en forma sostenida como porcentaje del ingreso mundial, el comercio y los flujos financieros.

(Uso del crédito y los préstamos del FMI en relación con el valor del comercio de bienes y servicios, porcentaje)



Fuentes: FMI, base de datos del informe WEO, abril de 2017, y *Estadísticas financieras internacionales* (International Financial Statistics), y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los datos correspondientes al valor total del comercio mundial de bienes y servicios comienzan en 1967.

Unidos recicló sus superávits mediante el gasto militar y la inversión extranjera directa, lo cual permitió que gran parte del resto del mundo recuperara terreno.

En suma, los primeros 25 años después de Bretton Woods fueron generalmente benignos: el multilateralismo inspirado por Estados Unidos benefició a todos, y hubo crecimiento, estabilidad y convergencia. En el período Bretton Woods todos los países crecieron. A fines de la década de 1990, en la nueva era de globalización, las economías de mercados emergentes lograron una impactante convergencia (véase gráfico 1).

En Francia se suele hacer referencia a las décadas de posguerra como los 30 años de gloria. Pero 30 es una exageración. A fines de la década de 1960, la situación lucía inestable para el sistema financiero mundial. El mecanismo de tipos de cambio generalmente fijos pero ajustables se desplomó entre 1971 y 1973. El mundo experimentó un fuerte aumento de la inflación con flujos de capital inestables, y la democracia y la estabilidad política se vieron amenazadas.

Nuevas cuestiones para el multilateralismo

Sin embargo, el multilateralismo demostró ser creativo para abordar las nuevas cuestiones. En 1975 los principales países industriales (Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido) se reunieron en Rambouillet, Francia. La reunión fue precursora de las modernas cumbres del Grupo de los Siete (G-7), que sumó a Canadá en 1976, (e indirectamente del más amplio Grupo de los G-20) y abordó con éxito los eventos inflacionarios y el desafío político surgido cuando los precios del petróleo se dispararon después de que en 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo redujera la producción tras la guerra árabe-israelí. Voces influyentes en Estados Unidos propugnaron inicialmente una solución militar al reto planteado por el cartel petrolero. Pero las economías avanzadas finalmente adoptaron una visión alternativa, impulsada en gran medida por el Secretario de Estado de Estados Unidos Henry Kissinger, usando flujos privados de fondos para incluir a los productores petroleros dentro del sistema. Se logró así estabilidad política, pero a costa de una volatilidad financiera generada por los cuantiosos flujos de capitales al depositar los productores de petróleo sus masivas utilidades en grandes bancos multinacionales, que estos luego prestaban a los países para permitirles afrontar el precio más alto del petróleo.

El FMI desarrolló nuevos servicios de financiamiento para las economías en desarrollo afectadas por el alza de los precios del petróleo y la consiguiente recesión. Pero cuando los flujos de capitales impulsados por los bancos se detuvieron —primero para determinados países y luego en una crisis general de la deuda en América Latina en 1982— el FMI inició una nueva vida. Ya no era el supervisor de los tipos de cambio fijos: pasó a ser un gestor de crisis, coordinando operaciones de rescate que dependían de sus préstamos, programas de reforma de los países y nuevos fondos provenientes de los bancos prestadores.

En la década de 1990, el multilateralismo fue también el eje central de la gestión de una transformación cautelosa, regida por reglas y fundamentalmente ordenada de

economías antes basadas en la planificación estatal (al estilo soviético). La década de 1990, junto con el palpable fracaso de la planificación centralizada, también marcó un giro, al comprender las instituciones multilaterales que en medio de una compleja agitación política y social era importante hablar a una amplia gama de intereses: partidos opositores, sindicatos, agrupaciones de la sociedad civil. Otros temas aparte de los puramente económicos comenzaron a ocupar el centro de los esfuerzos multilaterales, como la calidad y efectividad del gobierno y el nivel de corrupción y de transparencia.

Los resultados de los cambios son ambiguos: los grandes flujos de capital privado contribuyeron a un crecimiento sustancial, una redistribución del eje geográfico de la actividad económica y el rescate de miles de millones de personas de la pobreza extrema. Pero la globalización impulsada por el capital también era volátil e inestable, y los recursos de los organismos multilaterales resultaron ser menores en relación con el ingreso mundial, los niveles de comercio y los flujos financieros que en la era anterior (véase gráfico 2).

La crisis asiática

Los principales desafíos intelectuales para el multilateralismo reconfigurado y descentralizado surgieron con la crisis asiática de 1997-98 y luego, de forma diferente, en la respuesta a la crisis financiera mundial que comenzó en 2008 y afectó especialmente a los tradicionales países industriales ricos con dureza, en particular a Europa. El efecto de la crisis asiática fue interpretado ampliamente por los países en crisis, pero también por algunos influyentes economistas y teóricos en Estados Unidos, como la imposición de las ideas e intereses de Estados Unidos. Según una interpretación, la gravedad de la crisis derivada de un cese repentino de los flujos de capital y la imposición de programas de ajuste permitieron a las instituciones occidentales adquirir participaciones significativas en una región dinámica a precios irrisorios. Al comienzo de la crisis, Japón había propuesto la creación de un Fondo Monetario Asiático, pero esa idea fue desechada debido a la oposición de Estados Unidos.

Algunos grandes países asiáticos decidieron que nunca más querían depender del FMI y optaron por autoasegurarse acumulando reservas de divisas, lo cual requería grandes superávits de cuenta corriente. La lógica de este argumento sirvió como justificación para la promoción mercantilista de las exportaciones, que dependía de que los países mantuvieran bajo el valor de sus monedas fijando (o ajustando) su tipo de cambio, generalmente respecto del dólar. Al aumentar vertiginosamente los desequilibrios de cuenta corriente, resurgió el fallo estructural que había dominado las negociaciones de Bretton Woods: grandes superávits de cuenta corriente, esta vez principalmente en los países exportadores de petróleo y China, y, como

contrapartida, grandes déficits en Estados Unidos y algunos otros países industriales.

China también impulsaba la creación de mecanismos regionales para dar respaldo a los países con problemas de balanza de pagos y de otro tipo, como una versión de la propuesta original del Fondo Monetario Asiático formulada en la década de 1990 y como sustituto de las instituciones mundiales. La Iniciativa Chiang Mai comenzó en 2000 con una serie de acuerdos bilaterales de intercambio (swap) de monedas entre 10 países del sudeste asiático más China, Corea del Sur y Japón, que

Cada gran desafío también suscitó iniciativas regionales orientadas a la gobernanza financiera y económica.

permitían a un país que necesitara divisas tomarlas en préstamo de otro integrante de la iniciativa (aunque aún no se ha concretado swap alguno). La crisis mundial de 2008 intensificó las presiones regionales: en 2010 se reforzaron los acuerdos Chiang Mai, y se crearon nuevas instituciones, especialmente el Nuevo Banco de Desarrollo (ampliamente conocido como el banco BRICS) en 2013 y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura en 2016.

De la creciente descentralización de la gobernanza del sistema internacional surgen algunas lecciones. Cada reto importante —los shocks inflacionarios y de precios del petróleo en la década de 1970 y la reciente crisis mundial— generó algunos enfoques nuevos para la cooperación y coordinación multilateral: el G-5 en 1975 y el G-20 economías avanzadas y de mercados emergentes en 2008. En cada caso, sin embargo, a una productiva convocatoria inicial siguió un proceso de rutinización que le restó celeridad y capacidad para lograr avances importantes y mejorar las políticas.

Cada gran desafío también suscitó iniciativas regionales orientadas a la gobernanza financiera y económica. El Sistema Monetario Europeo, un intento de crear una versión regional europeizada del sistema de Bretton Woods, surgió como respuesta al caos cambiario de la década de 1970. La crisis asiática impulsó la búsqueda de una mayor integración de Asia. En Europa, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, creado en 2012 para financiar las intervenciones de la UE en los países miembros en situación de crisis, probablemente se convierta también en un Fondo Monetario Europeo.

La proliferación de respuestas regionales plantea un interrogante sobre la forma en que las instituciones mundiales pueden trabajar juntas de manera eficaz. Una arraigada objeción a un mundo basado en acuerdos regionales era que resultaría inútil ante los impactos o efectos de contagio generados desde una zona hacia otra: la crisis asiática, por



1944

La Conferencia de Bretton Woods crea el FMI y el Banco Mundial, estableciendo un sistema donde los tipos de cambio eran estables y estaban vinculados al dólar, que a su vez estaba vinculado al oro.

1971-73

El sistema de Bretton Woods de tipos de cambio relativamente estables se rompe a partir de la decisión adoptada el 15 de agosto de 1971 por Estados Unidos de poner fin al vínculo entre el dólar y el oro.

1973

Los precios del petróleo comienzan a registrar fuertes aumentos, causando perturbaciones en las economías avanzadas y en desarrollo.

1975

Las democracias industriales se reúnen en Francia, apoyan el reciclado privado de las utilidades de los productores de petróleo.

ejemplo, se propagó a Rusia y a Brasil. Otro problema es el de los países periféricos de los bloques regionales que se sienten cada vez más vulnerables. ¿Cómo pueden entonces las naciones coordinar la interacción entre el suministro de servicios financieros —donde los recursos regionales son de creciente importancia— y el diseño de las políticas, que tiene ramificaciones a nivel mundial?

Cuestiones de diseño

Durante la era de estabilidad de la posguerra los organismos multilaterales operaron de tres maneras diferenciadas. La primera era *una función judicial o cuasijudicial en el arbitraje de controversias entre países*. Hay muchos casos que parecen requerir de un arbitraje: controversias comerciales y —a menudo asociadas a ellas— controversias en cuanto a si las monedas se valoran de manera desleal para generar un subsidio para los exportadores.

El nuevo hincapié en la soberanía —en el Reino Unido y otros países de Europa donde los “soberanistas” confrontan a los “globalistas”— representa un rechazo de este tipo de arbitraje. En el pasado, Estados Unidos ha usado el mecanismo de resolución de controversias de la Organización Mundial del Comercio para justificar que se mantenga la apertura comercial.

Los desajustes de las monedas fueron una cuestión mucho más difícil de resolver mediante acuerdos internacionales, y en los casos más importantes —de Japón en la década de 1980 y China en la década de 2000— el FMI evitó declarar formalmente que una moneda estaba deliberadamente subvalorada.

Conforme al segundo estilo de multilateralismo, *las instituciones actuaban como fuentes de asesoramiento privado para los gobiernos sobre políticas públicas y sobre la interrelación entre las políticas de un país y el resto del mundo*, explicando y analizando la retroalimentación y los efectos de contagio y proponiendo

alternativas en materia de políticas. Ese tipo de consulta —antes que un procedimiento formal de arbitraje— fue el vehículo principal para el debate de cuestiones sobre la subvaloración de las monedas en la década de 2000. Lo esencial de esta clase de asesoramiento es que es privado. El resultado puede ser un cambio de comportamiento o de las políticas, pero el mundo exterior no conocerá la razón o la lógica que obliga a ese mejor comportamiento.

La tercera modalidad era la de un *agente persuasor público con una misión pública*. El ex Primer Ministro británico Gordon Brown solía usar la frase “hablarle al poder con la verdad” con respecto al asesoramiento de los organismos multilaterales, como el FMI o el Banco Mundial. Existe un creciente reconocimiento de los límites de la diplomacia secreta y del asesoramiento entre bastidores, y no es posible movilizar a las sociedades sin que haya un consenso genuino de que están avanzando en la dirección correcta. Un clima de sospecha alimenta la reacción contra la globalización: se desconfía de los expertos, los economistas, las instituciones internacionales. Durante la década de 2000, el G-20 y el FMI pasaron a realizar evaluaciones públicas sobre la forma en que los efectos de contagio de las políticas afectaban al mundo, y en particular analizaron la dimensión multilateral de los desequilibrios comerciales y sus diversas causas, incluida la orientación de la política monetaria y la evolución estructural y demográfica.

Este estilo público de acción parece más apropiado en una era de transparencia, cuando la tecnología de la información parece menos segura, los secretos se filtran y WikiLeaks prospera: hoy sería temerario suponer que algo es secreto.

La accesibilidad de la información plantea un dilema fundamental. El asesoramiento en materia de políticas es invariablemente bastante complicado. Los efectos de contagio y la retroalimentación exigen una gran cantidad



1982

Méjico y luego la mayoría de los demás países latinoamericanos enfrentan graves crisis de reembolso de su deuda, gran parte de la cual fue contraída para pagar importaciones de petróleo más costosas. Esos problemas de deuda llevan al FMI a asumir su nueva función como gestor de crisis.

1997

La crisis financiera asiática comienza en Tailandia y se propaga a muchos países de Asia. Nuevamente el FMI ocupa el centro de la gestión de crisis.

2008

Comienza la crisis financiera mundial. En noviembre de 2008 se celebra en Washington la primera reunión del Grupo de los Veinte países avanzados y mercados emergentes.

de análisis y explicaciones que no pueden reducirse fácilmente a simples fórmulas.

Información accesible

¿Deberían las instituciones internacionales actuar más como jueces, o como sacerdotes y psicoanalistas, o como persuasores? Las funciones tradicionales por sí solas ya no son creíbles, pero a las instituciones multilaterales también les será imposible asumir las tres simultáneamente. Los jueces generalmente no necesitan dar largas explicaciones para justificar sus fallos. Si las instituciones actúan como agentes persuasores, manteniendo una hiperactiva cuenta de Twitter, parecen estar meramente defendiendo su propio interés y pierden credibilidad. Pero si se muestran reservadas —como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco Mundial— quizás sean más eficientes (en función de los beneficios generados por sus decisiones) pero perderán legitimidad.

Resulta fácil ver por qué las instituciones que construyeron la estabilidad del orden posterior a 1945 podrían sentirse desalentadas ante nuevos retos aparentemente insalvables. Es difícil aplicar principios fundamentales y ampliamente compartidos como la dignidad humana y la sostenibilidad a las minucias de las políticas públicas, pero las instituciones podrían aprovechar las nuevas tecnologías para mediar con éxito en las controversias que amenazan no solo con dividir, sino con empobrecer al mundo.

En el mundo poscrisis, se dispone de información cada vez más abundante y actualizada. En el pasado había que esperar meses o años para obtener una evaluación precisa del volumen de actividad económica o del comercio. Los datos sobre un conjunto mucho más amplio de resultados mensurables, como los indicadores de salud y de actividad económica, están ahora disponibles en tiempo real. Administrar y publicar esos datos de manera accesible y comprensible puede ser crucial para modelar el debate

sobre el futuro y sobre la forma en que interactúan los individuos, las sociedades y las naciones. En lugar de jueces, los organismos multilaterales pueden convertirse en proveedores de conocimiento sobre los costos y beneficios de políticas alternativas. Deben trabajar dejando que hablen los datos.

Algunos de los temas que es preciso abordar son nuevos, o adoptan nuevas formas, y son bienes públicos mundiales: la defensa contra enfermedades de fácil propagación en una era de desplazamientos masivos, contra el terrorismo, contra la destrucción del medio ambiente. En cada caso, la disponibilidad de gran cantidad de información detallada, rápidamente accesible, es esencial para coordinar una respuesta eficaz: por ejemplo, dónde hay contaminación, cómo afecta la salud y la sostenibilidad, y dónde y por qué se origina. Incluso los grandes países no pueden encontrar la respuesta correcta por sí solos.

Algunos de los problemas de hoy ya fueron identificados en Bretton Woods. ¿Cómo pueden los países evitar déficits de cuenta corriente insostenibles, que los hacen vulnerables a los shocks y a la pérdida de confianza por parte de los mercados de capitales? ¿Cómo pueden reducirse los grandes superávits que imponen un riesgo de deflación sobre el resto del mundo? Los acuerdos regionales no pueden dar respuesta a estos problemas. Las respuestas simples a nivel mundial también son inviables y poco capaces de suscitar consenso. En cambio, las grandes cantidades de datos encierran la clave para adoptar medidas eficaces, conocer exactamente cómo pueden financiarse los desequilibrios externos y determinar las circunstancias en las que un desequilibrio externo importante se torna pernicioso y desestabilizador. Mucho más que en 1944 y 1945, la gobernanza dependerá de la información. **FD**

HAROLD JAMES es profesor de Historia y Asuntos Internacionales de la Universidad de Princeton e historiador del FMI.