

El espíritu de Bretton Woods

Richard N. Gardner

En Washington, lord Halifax
susurró una vez a lord Keynes:
es cierto que ellos tienen el dinero,
pero nosotros tenemos los cerebros.

ESTE ingenioso y pequeño verso, escrito en un amarillento trozo de papel olvidado en las primeras conversaciones anglo-norteamericanas sobre el sistema monetario de la posguerra, aviva recuerdos de una de las grandes aventuras de la diplomacia económica de nuestro tiempo. Recuerda un esfuerzo creativo que rara vez ha sido igualado; un esfuerzo para construir un orden económico internacional capaz de promover los dos objetivos primordiales de paz mundial y bienestar general de las naciones.

Un gran abismo de tiempo nos separa de aquel trozo de papel y de los negociadores estadounidenses y británicos. Hace medio siglo que fueron redactados en Bretton Woods –New Hampshire– del 1 al 22 de julio de 1944, los estatutos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). Casi el mismo tiempo ha transcurrido desde las primeras conversaciones que condujeron al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En este medio siglo el escenario internacional ha cambiado radicalmente. Estados Unidos y Gran Bretaña –los dos principales protagonistas en Bretton Woods– ya no mantienen el virtual monopolio en la determinación de la política económica internacional. Países de la Europa occidental que hace cincuenta años estaban ocupados o eran enemigos, o neutrales –Francia, Alemania, Italia y España– son hoy participantes importantes en la diplomacia económica, bien a través de la Unión Europea o bien por sí mismos. Japón se ha convertido en potencia económica y en participante esencial en las negociaciones comerciales, monetarias y de ayuda al desarrollo. Las naciones de Asia son ahora importantes elementos económicos, incluida China cuyo comercio y renta están creciendo a un ritmo sin precedentes. Iberoamérica, tras años de introvertido e irregular

Richard N. Gardner es embajador de Estados Unidos en España. Las ideas de este artículo están desarrolladas con más detalle en *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods - GATT* (Círculo de Lectores, 1994).

desarrollo, está ahora embarcada en un rápido crecimiento y en una integración hemisférica. Y, con el fin de la guerra fría, Rusia y los países de su anterior imperio se reincorporan a un sistema económico mundial del que deliberadamente se excluyeron al final de la Segunda Guerra mundial. Hoy, el "dinero" y los "cerebros", el peso económico y la influencia política, están mucho mejor distribuidos de lo que estaban hace medio siglo.

Sin embargo, las viejas y difíciles cuestiones que afrontaron los *padres fundadores* del sistema Bretton Woods-GATT persisten aún: cómo conciliar la libertad de comercio y los pagos internacionales con altos niveles de empleo interno y crecimiento; cómo compensar la necesidad de instituciones económicas internacionales eficaces con las aún poderosas exigencias de soberanía económica nacional; y cómo relacionar los acuerdos económicos regionales y bilaterales con un orden económico global.

La labor de los planificadores de la posguerra al concebir las instituciones de Bretton Woods podría ser justamente calificada de *milagro político* porque las instituciones fueron creadas contra poderosas corrientes políticas e intelectuales de ambas orillas del Atlántico. Por parte británica, había un profundo escepticismo de su clase dirigente hacia un sistema basado en el comercio multilateral abierto.

La Federación de Industrias Británicas y la Cámara de Comercio de Londres eran hostiles. Muchos pensaron que la tendencia del futuro era el comercio de trueque, los mercados dirigidos, los acuerdos discriminatorios y los controles de divisas. Muchos pensaban que Estados Unidos estaba destinado a caer en una profunda depresión después de la guerra, arrastrando a Gran Bretaña al abismo y destruyendo los compromisos británicos con el Estado del bienestar y pleno empleo. A ellos les parecía una locura permanecer junto a Estados Unidos en un sistema internacional basado en principios económicos liberales. Había también dudas sobre si la balanza de pagos británica de la posguerra sería lo bastante fuerte para permitirle operar con éxito sin controles de cambio y comercio. Desde la derecha política se quería hacer de la preferencia imperial y del área de la libra esterlina la base del orden posbético.

Dos pilares de la opinión dirigente en Gran Bretaña, *The Economist* y *The Times*, veían la planificación posbética con profunda inquietud. Como dijo el *Times*: "Debemos (...) reconciliarnos de una vez por todas con la idea de que los días del *laissez faire* y de la ilimitada división del trabajo han pasado; de que cada país –incluida Gran Bretaña– planifica y organiza su producción a la vista de las necesidades sociales y militares, y de que la regulación de esta producción mediante 'barreras comerciales' como aranceles, cuotas y subsidios es una parte necesaria e integrante de esta política".

Un miembro del Parlamento advirtió que la aceptación de las propuestas monetarias norteamericanas de la posguerra "será el fin". "El fin de todas nuestras esperanzas de una política expansiónista y de progreso social. Será el fin del plan Beveridge, de la mejora en la educación, de la reedificación de viviendas, el fin de la nueva Gran Bretaña por cuya reconstrucción estamos luchando. Todo ello llevará otra vez a una depresión mundial, al caos y, por último, a la guerra".

El embajador estadounidense en Gran Bretaña, John Winant, telegrafió a Washington en 1944 que "una mayoría de los consejeros del Banco de Inglaterra se opone al programa de Bretton Woods (...). Argumentan que si el plan es adoptado, el control financiero abandonará Londres y el patrón libra esterlina será reemplazado por el patrón dólar".

Un destacado periodista financiero dijo que, en opinión de muchos miembros del Parlamento con quienes había hablado, "sería preferible tener dos sistemas internacionales: el bloque del dólar y el bloque de la libra esterlina. Se argumenta que las condiciones, los intereses y la mentalidad en los dos grupos difiere en lo fundamental, y que, por esta razón, cualquier intento de agruparlos está condenado al fracaso".

Los planes económicos de posguerra no tuvieron una más suave acogida por parte norteamericana. El *Wall Street Journal* calificaba el plan de Keynes de "máquina para la estricta reglamentación del mundo". El *New York Times* consideraba innecesarias las propuestas de Bretton Woods, mostrándose a favor del regreso al patrón oro, "el más satisfactorio patrón internacional jamás concebido".

La Asociación Estadounidense de Banca dijo: "Un sistema de cuotas o participaciones en un *pool* que da a las naciones deudas la impresión de que tienen derecho a cierta cantidad de créditos es en principio defectuoso y crea esperanzas que no pueden ser realizadas." La Guaranty Trust Company, progenitora de la Morgan Guaranty, calificó tanto el plan británico como el norteamericano para Bretton Woods de "peligrosos" basándose en que "permitirían a las naciones comprar mercancías sin ser capaces de pagarlas". El senador Robert Taft, líder del ala derecha del partido republicano, denunció los acuerdos de Bretton Woods argumentando que Estados Unidos estaba "poniendo todo el dinero valioso en el Fondo" y que sería "echarlo a una ratonera". Un senador de Utah se levantó furioso en el Senado, y, blandiendo un puñado de divisas extranjeras, desafió a cualquiera de sus colegas a "bajar al centro de Washington y hacer que le limpiaran los zapatos por ese fajo de billetes".

Y, de nuevo, la Asociación Estadounidense de Banca puso objeciones a la creación del Fondo Monetario Internacional porque "tendríamos que ceder a una entidad internacional la potestad de

decidir el destino, el tiempo y el uso de nuestro dinero", renunciando, sin recibir nada a cambio, a una parte vital de la capacidad negociadora norteamericana.

A la vista de estas actitudes en los dos países, la creación de las instituciones de la posguerra merece ser calificada de *milagro político*. El milagro sólo fue posible porque fue logrado durante una guerra, cuando la opinión pública podía ser movilizada en la esperanzadora empresa de construir un mundo mejor, y porque los dos países estaban dirigidos por hombres de gran visión rodeados de devotos internacionalistas de extraordinaria habilidad. Los grandes líderes fueron Franklin D. Roosevelt y Winston Churchill, quienes vieron la necesidad de crear un firme armazón para el mundo de la posguerra, aunque, preocupados con el problema de ganar la guerra, dejaron los detalles en manos de otros. La labor de construir las organizaciones internacionales de la posguerra fue supervisada por funcionarios a nivel de ministros o subsecretarios, como el secretario de Estado Cordell Hull, el secretario del Tesoro Henry Morgenthau, y el subsecretario de Estado Will Clayton, por parte estadounidense, y sir Kingsley Woods, sir John Anderson y Richard Law, por parte británica. Pero las decisiones críticas en las complejas y técnicas negociaciones fueron tomadas por funcionarios de carrera conjuntamente con economistas y abogados profesionales en excedencia temporal de sus universidades y bufetes. Las figuras claves en las negociaciones de Bretton Woods fueron, desde luego, John Maynard Keynes, por parte del Reino Unido, y Harry Dexter White, por parte de Estados Unidos.

Estos *padres fundadores*, un reducido grupo de hombres, estaban unidos por un compromiso común con un internacionalismo práctico y constructivo. Concibieron un sistema económico de posguerra regido por la ley. Querían que fuera un sistema universal, que de ser posible, incluyera la Unión Soviética y los países comunistas; pero no habiendo sido así, que fuera al menos un único sistema multilateral que incluyera todos los demás, antes que un grupo de bloques comerciales. Querían instituciones internacionales permanentes para promover la cooperación en cuestiones monetarias, comerciales y de desarrollo. Y querían conciliar, de algún modo, el concepto de la máxima libertad posible en comercio y pagos a nivel internacional, así como la consecución nacional por parte de los gobiernos, de políticas económicas y sociales progresistas. ¿Hasta qué punto los *padres fundadores* lograron sus audaces sueños?

Los logros de la cooperación

El logro más importante de los *padres fundadores* en Bretton Woods fue la creación de estructuras duraderas para la resolución internacional de problemas. Su trabajo representó una victoria so-

bre el nacionalismo económico y las políticas de "empobrecer al vecino" del período de entreguerras. Concretamente, los *padres fundadores* evitaron el auténtico peligro de que, después de la victoria en la guerra, Estados Unidos volviera al aislacionismo como hizo tras la Primera Guerra mundial. Consiguieron establecer un marco para la cooperación norteamericana en su resolución de los problemas económicos internacionales del futuro. Pusieron los cimientos del Plan Marshall y de una multitud de otros proyectos de cooperación que han complementado y reforzado las instituciones de la posguerra hasta la actualidad.

También podemos juzgar la labor de los *padres fundadores* mediante unos fríos datos económicos. El medio siglo transcurrido desde Bretton Woods ha sido un período de prosperidad y crecimiento sin precedentes en la historia. En números redondos, la producción mundial se ha elevado de 300.000 millones de dólares anuales al final de la Segunda Guerra mundial hasta casi 30 billones hoy. El comercio mundial ha crecido desde 30.000 millones de dólares anuales hasta sobrepasar claramente los tres billones. Incluso teniendo en cuenta la inflación y el aumento de la población, este crecimiento céntruplo representa una mejora extraordinaria en el bienestar del hombre de la calle. Los cinco últimos decenios han visto más progreso en la mejoría del nivel de vida que cualquier otra época anterior en la historia. La esperanza de vida ha crecido el 50 por cien. La mortalidad infantil se ha reducido a la mitad. La media mundial de renta *per capita* se ha doblado. En las democracias industrializadas y en algunos de los países de más éxito de la cuenca del Pacífico la renta *per capita* ha crecido mucho más que eso: se ha multiplicado por tres, y hasta por seis en algunos casos.

Europa occidental superó los desafíos del fascismo y el comunismo y disfrutó de los beneficios de la libertad política y económica. Japón se alzó de entre las cenizas de la derrota para convertirse en una próspera democracia. Naciones asiáticas como Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur han alcanzado niveles de renta próximos a los de asentados países desarrollados como Australia o el Reino Unido. Iberoamérica, con México, Chile y Argentina a la cabeza, empezó finalmente a incorporarse al crecimiento económico tras años de estancamiento. Sólo África y algunos intransigentes países comunistas como Cuba o Corea del Norte continúan siendo las excepciones de esta historia de éxito económico.

Si bien sería una excesiva simplificación conceder todo el reconocimiento de este éxito económico a las instituciones económicas internacionales establecidas durante y después de la Segunda Guerra mundial, está claro que los planificadores de la posguerra tienen que haber hecho algo bien. Las instituciones que crearon el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio han demostrado una

extraordinaria capacidad para adaptarse a las cambiantes necesidades de la economía mundial.

Por supuesto, el balance de la cooperación económica internacional está lleno de debes y haberes. Para Estados Unidos y Europa occidental, el rápido crecimiento de renta registrado en los primeros 25 años tras Bretton Woods no ha sido igualado en el último cuarto de siglo. Por razones que examinaremos más adelante, el sistema de Bretton Woods de paridades fijas quebró a principios de los años setenta y desde entonces, el mundo ha experimentado tanto tipos de cambio volátiles como desalineamientos de moneda. Las interrelacionadas crisis de energía y de deuda pusieron nuevamente en tela de juicio la adecuación de los acuerdos económicos internacionales, como también lo hicieron los últimos años de lento crecimiento y de progresivo desempleo. Sucesivas rondas del GATT sobre reducción de aranceles se han visto acompañadas por el crecimiento de barreras no arancelarias. Y, a pesar de la multiplicación de instituciones de ayuda internacional, más de mil millones de personas en países en desarrollo viven todavía en la más absoluta pobreza.

Pero si los resultados recientes no son nada satisfactorios, la causa se encuentra más en las políticas de los gobiernos que en las deficiencias de los organismos internacionales. Además, es difícil imaginar cómo podría hoy el mundo afrontar sus numerosos desafíos sin la ayuda de las instituciones que hemos heredado de los primeros años de la posguerra.

Gestión monetaria internacional

Los *padres fundadores* consideraron la creación de un nuevo sistema monetario internacional como esencial para un orden político-económico de posguerra justo y estable. Por tanto, no fue casualidad que la Conferencia de Bretton Woods de 1944 tuviera lugar antes, incluso, que la Conferencia de San Francisco de 1945 –creadora de las Naciones Unidas– y antes, también que las conferencias de 1947-1948, creadoras del GATT. Las cuestiones monetarias tenían que ser tratadas antes que las cuestiones comerciales, en opinión de los padres fundadores, porque las naciones no iban a querer comprometerse a reducciones arancelarias si podía ocurrir que las condiciones de competencia se vieran completamente alteradas por significativas e imprevisibles modificaciones en los tipos de cambio.

En su primera idea sobre el orden monetario de la posguerra el Gobierno británico y el estadounidense tenían una concepción supranacional. Los planificadores de la posguerra consideraron los tipos de cambio fluctuantes y desalineados, los movimientos de capital completamente libres y las políticas nacionales monetaria y fiscal completamente autónomas, como incompatibles con un sistema comercial abierto y con el logro de altos niveles de empleo y

crecimiento. Querían una gestión colectiva intergubernamental de la masa de liquidez internacional, de los flujos de capital internacional y de las políticas de tipos de cambio y ajuste nacional. La siguiente declaración del ministro de Hacienda británico resumió elocuentemente la original concepción compartida por John Maynard Keynes y Harry White: "Queremos un método ordenado y convenido para determinar el valor de las unidades monetarias nacionales para eliminar la acción unilateral y el peligro que comporta que cada nación intente restablecer su posición competitiva mediante la devaluación de su moneda. Sobre todo queremos liberar el sistema monetario internacional de las arbitrariedades, impredecibles e indeseables influencias que existieron en el pasado como resultado de movimientos de capital especulativos a gran escala. Queremos asegurar una política económica convenida entre las naciones y un sistema monetario internacional que sea el instrumento de esta política. Esto significa que si algún gobierno se sintiera tentado a ir demasiado lejos en una dirección tanto inflacionaria como deflacionaria estaría sujeto al control de la celebración de consultas con los demás gobiernos, y formaría parte de la política pactada la adopción de medidas para corregir tendencias al desequilibrio en la balanza de pagos de cada nación".

La gestión colectiva de la liquidez prevista a principios de la planificación de la posguerra se mostró imposible de realizar. El ambicioso plan de Keynes para facilidades de giro descubierto en *bancor*¹ en una unión compensadora fue postergado en favor de la más modesta concepción de White de un sistema basado en el oro y en derechos de giro FMI. Pero en el mundo de la posguerra –de comercio e inflación rápidamente crecientes–, ni el oro ni las cuotas FMI podían aportar suficientes reservas internacionales. De este modo, el mundo terminó adhiriéndose al patrón dólar, en el que la cuantía de reservas internacionales estaba principalmente determinada por los déficits de la balanza de pagos de Estados Unidos, que precisamente no es lo que Keynes, White o los restantes planificadores de la posguerra tenían en mente.

La creación de Derechos Especiales de Giro (DEG) en la primera modificación del Convenio del Fondo a finales de los años sesenta tenía como finalidad señalar un retorno a un sistema de reservas verdaderamente internacional. Sin embargo, esto también fracasó. Los DEG representan sólo una pequeña fracción de la liquidez mundial de hoy, y aunque algunos países en desarrollo siguen presionando en favor de emisiones de DEG como una forma de ayuda al desarrollo o como medio para mejorar la distribución de la liquidez mundial, actualmente ni Gran Bretaña ni

1. Unidad monetaria internacional; todas las monedas nacionales tendrían una paridad *bancor* determinada.

Estados Unidos, ni ninguno de los principales países desarrollados promueven un sistema de reservas internacional basado en los DEG. La idea de una forma limitada de consolidación de reservas con la colocación del patrimonio nacional de dólares en el Fondo a cambio de DEG demostró ser innegociable durante la administración Carter y ha quedado postergada indefinidamente. En Londres, Washington y otras capitales financieras el interés ya no está en la dirección colectiva de la liquidez sino en un objetivo más modesto y alcanzable: el movimiento gradual hacia un sistema de reservas multidivisas en el que el yen, el marco y quizá eventualmente, una unidad monetaria europea puedan unirse al dólar como activos de reservas multidivisas. Queda por ver si semejante sistema de reserva multidivisas puede ser gestionado de manera que asegure la estabilidad monetaria internacional que se buscaba en Bretton Woods.

Las ideas originales de los *padres fundadores* para la gestión monetaria colectiva internacional demostraron ser no más factibles para los movimientos de capital que para la creación de liquidez. Los artículos del FMI aprobados en Bretton Woods contemplaron la exención de los controles de cambio sólo para las transacciones corrientes. Cabe señalar que los planificadores de la posguerra previeron que los países necesitarían margen de flexibilidad para controlar movimientos desequilibradores de capital a corto plazo que, en casos extremos, debe ser exigido. En aquellos días había un fuerte convencimiento tanto en Londres como en Washington de que los gobiernos tendrían que proteger el sistema contra las actividades incontroladas de la banca privada. El secretario del Tesoro Henry Morgenthau llegó a decir del objetivo de la Conferencia de Bretton Woods que era el de "echar a los usureros del templo de las finanzas internacionales".

Es precisamente aquí, desde luego, donde el mundo de hoy contrasta más espectacularmente con el mundo proyectado en Bretton Woods. Los "usureros" siguen entre nosotros. Hemos desarrollado un ultramoderno y permanente mercado mundial de capital de 24 horas al día que facilita transferencias instantáneas de fondos a una escala que los *padres fundadores* no podían haber soñado. Vivimos ahora en un mundo en el que los movimientos de capital han desplazado a los movimientos comerciales como principal determinante de las relaciones monetarias. Cada día tienen lugar transacciones de cambio de cerca de un billón de dólares, de las que sólo un dos por cien están vinculadas a transacciones de bienes y servicios. Al evolucionar el mundo de la posguerra, los gobiernos de la mayoría de los países, llegaron a dar una alta prioridad a la eliminación de controles tanto sobre capital como sobre transacciones corrientes. Además, pocas personas tienen gran confianza en que los movimientos de capital internacional pudieran ser efectivamente limitados, aun en el caso de que quisieramos hacerlo.

Todo esto nos lleva al último aspecto en el que la concepción original de la gestión monetaria internacional demostró ser impracticable: el proceso de ajuste internacional. El orden monetario de posguerra había de basarse en tipos de cambios fijos que podían ser reajustados sólo para corregir un "desequilibrio fundamental" mediante un proceso de consulta y acuerdo internacionales. En sus versiones originales el plan monetario estadounidense y el británico contemplaban que este régimen sería posible mediante un control internacional de amplio alcance sobre las políticas económicas de los países deficitarios y los excedentarios.

En el primer borrador del Plan White, los miembros estaban obligados a "no adoptar ninguna medida monetaria bancaria que promoviera tanto una seria inflación como una seria deflación sin el consentimiento de una mayoría de votos de miembros del Fondo". La versión publicada omitió esta amplia disposición, políticamente no realista, pero autorizó al Fondo a recomendar cambios en la política económica de países que estuvieran yendo demasiado lejos hacia un déficit o un superávit. Además, las recomendaciones podrían ser reforzadas por sanciones como la negativa al uso de recursos del Fondo más allá de un cierto punto para un país deficitario o el racionamiento de la *moneda escasa* de un país con superávit mediante restricciones de cambio empleadas contra él. En el plan de Keynes, la unión compensadora podía exigir a un país deficitario que retirara más de la mitad de sus facilidades de giro al depósito subsidiario, depreciar su moneda, controlar los movimientos de capital hacia el exterior o aplicar reservas líquidas en reducción de su saldo deudor. Podía recomendar a ese país medidas económicas internas necesarias para restablecer el equilibrio. Podía exigir a un país excedentario cuyo saldo acreedor excediera de la mitad de su cuota que llevara a cabo medidas como la estimulación de la demanda interna, la apreciación de su moneda, la reducción de barreras a la importación y la concesión de créditos para el desarrollo internacional.

Con la notable excepción de la cláusula de la *moneda escasa*, la mayoría de estas referencias a la supervisión internacional de la política económica de países deficitarios o excedentarios fueron eliminadas durante la negociación del Convenio del Fondo. En el curso de las negociaciones que condujeron a Bretton Woods no fue posible para los negociadores británicos y estadounidenses ponerse de acuerdo sobre el apropiado equilibrio entre las responsabilidades de las naciones deficitarias y las excedentarias; las referencias a la supervisión internacional de las políticas económicas internas fueron suavizadas para facilitar la aprobación del FMI por el Parlamento y el Congreso. En la época de la Conferencia de Bretton Woods y posterior a ella, se resaltaba la autonomía nacional en lugar de la supranacionalidad. Keynes llegó a asegurar en la Cámara de los Lores que, bajo el FMI, el valor externo de la li-

bra esterlina "sería alterado, de ser necesario, a fin de adaptarse a cualquier valor interno de facto resultante de políticas internas, que serán inmunes a críticas del Fondo".

Así, el compromiso de Bretton Woods dejó tras de sí mucha ambigüedad sobre las responsabilidades para el ajuste de los países deficitarios y los excedentarios. Excluía el ajuste mediante tipos de cambio libremente fluctuantes o mediante controles sobre los pagos de transacciones corrientes, puesto que la estabilidad de cambio y el comercio multilateral eran dos objetivos principales de Bretton Woods. Pero decía muy poco de cómo debía lograrse el ajuste. Aparentemente los artifices de Bretton Woods esperaban que, con la ayuda de los recursos del Fondo, las naciones deficitarias y las excedentarias aceptarían restaurar el equilibrio dentro de un plazo relativamente corto mediante políticas internas razonables y modificaciones efectuadas de cuando en cuando en los tipos de cambio para corregir un "desequilibrio fundamental". Desafortunadamente, este sistema simplemente no funcionó.

Las insuficiencias del mecanismo de ajuste de Bretton Woods estaban camufladas en los primeros años de posguerra cuando Estados Unidos tenía superávit y el resto del mundo se encontraba en déficit. Nadie prestaba mucha atención al problema de cómo el Fondo vigilaría las naciones deficitarias y excedentarias para asegurar su buena conducta. En efecto, durante esos años Estados Unidos vigiló unilateralmente las políticas económicas de los países deficitarios, aprovechando la baza de la ayuda de la posguerra para estimular la adopción de las políticas internas y externas que consideraba apropiadas. En cierto sentido, se vigilaron a sí mismos adoptando políticas liberales de ayuda y comercio apropiadas para una nación con superávit, porque rápidamente reconocieron que si dejaban de hacerlo así el resto del mundo se arruinaría. Esto no fue tanto una muestra de altruismo norteamericano como un ilustrativo caso de propio interés.

Estados Unidos era el gigante económico entre las naciones; no había nadie con quien compartir la responsabilidad: ellos solos tenían el poder de salvar el sueño de multilateralidad de la época de la guerra y de asegurar la supervivencia de la libertad en Occidente. Los costes políticos del fracaso eran inaceptables para ellos y por tanto, estaban dispuestos a pagar el precio del Plan Marshall, de otras medidas de ayuda posbética y de concesiones comerciales no recíprocas que significaran libre acceso al mercado norteamericano. Nadie tenía que invocar la principal sanción del FMI prevista para vigilar al acreedor: la cláusula de *moneda escasa*, considerada tan importante por Keynes, y bajo la cual, a un país con superávit crónico otros miembros del FMI podrían aplicar controles discriminatorios de moneda y comercio. La cláusula era inaplicable, de todos modos, puesto que el Fondo estuvo inactivo durante el período de ayuda norteamericana de reconstrucción y los

dólares del Fondo no eran técnicamente escasos. Pero, por las razones mencionadas anteriormente, no fue necesaria.

Cuando la *escasez* de dólar dio paso a la *sobreoferta de dólar* y el sistema centrado en Estados Unidos fue reemplazado por una más equilibrada distribución del poder económico, los defectos del proyecto Bretton Woods se hicieron manifiestos. Los países de Europa continental y Japón no se vigilaban a sí mismos en cuanto a responsabilidad de nación acreedora siguiendo el anterior modelo norteamericano. No era que fueran más *malvados* que Estados Unidos, sino que como ninguno de ellos era lo suficientemente grande para ser decisivo, no asumieron la misma responsabilidad que Estados Unidos para *salvar el sistema*. La cláusula de *moneda escasa* era ahora papel mojado; nadie –y Estados Unidos menos que ninguno– quería hacer uso de los controles de cambio sobre las transacciones corrientes como una sanción contra las naciones excedentarias. Iba haciéndose patente que un sistema de tipos de cambio fijos en el que el oro y el dólar (complementados por la posibilidad de créditos internacionales) fueran los principales componentes era bastante asimétrico en su presión sobre el ajuste. Los países deficitarios fueron presionados a ajustarse cuando se quedaron sin reservas y tuvieron que recurrir al Fondo o a los bancos centrales en busca de ayuda; pero no hubo similar presión sobre los países acreedores para que redujeran sus superávits.

Las deficiencias del sistema fueron también evidentes en cuanto al déficit, particularmente en lo concerniente a Estados Unidos. Para empezar, hubo algunas dificultades al aplicar a Estados Unidos conceptos convencionales de contabilidad de balanza de pagos en su papel de banquero central del mundo. Hubo poco consenso sobre la relevancia del concepto de equilibrio de pagos para un país como Estados Unidos que, en ese papel de banquero central del mundo, tenía que suministrar una gran parte de las necesidades mundiales de liquidez.

Cuando el dólar es el principal instrumento disponible para aumentar las reservas del mundo, ¿son benignos o malignos los déficits norteamericanos? Dado el deseo de los europeos de tener superávit en los primeros años de posguerra y el lento crecimiento de las existencias de oro monetario, ¿cómo hubiera sido posible para Estados Unidos –al menos antes de 1967, cuando su nivel de estabilidad de precios podía compararse favorablemente al de Europa occidental– haber logrado el equilibrio sin tomar medidas destructivas del bienestar propio y general e incompatibles con las normas del FMI y del GATT?

¿Había también una parte de verdad en la opinión de que un pequeño déficit de pagos norteamericano era un adecuado reflejo de la intermediación financiera llevada a cabo por Estados Unidos como banquero central del mundo y como el mercado de capital más desarrollado del mundo? ¿O tenían razón los europeos que

afirmaban que esto no era sino un refinado argumento mediante el cual Estados Unidos intentaba gastar más allá de sus posibilidades a expensas de Europa, rehusando aceptar la disciplina con la que apremiaba a Europa cuando la situación era la contraria? Quizá lo único que podemos decir aquí sobre este difícil problema conceptual es que, mientras los déficits de pagos de EE UU eran de interés general en los años cuarenta y cincuenta dadas las responsabilidades de este país en el sistema monetario internacional, sus déficits eran demasiado grandes durante la mayor parte de los setenta y ochenta para ser aceptables por los aliados de Estados Unidos en Europa y Japón.

En la práctica, por consiguiente, el sistema monetario internacional de posguerra, en lo concerniente a los países desarrollados, permitía un alto grado de autonomía nacional. A pesar de la idea original de supervisión internacional de la política interna, no había un proceso de ajuste digno de este nombre. Sin embargo, el sistema ofrecía tipos de cambio fijos (aunque ajustables). El sistema podría haber funcionado si se hubiera podido confiar en que los países dirigieran sus asuntos voluntariamente con la debida consideración hacia las exigencias de ajuste internacional en un régimen de relaciones de moneda estable. Esto iba a demostrar ser un sueño imposible. Ni las mismas dos grandes democracias de habla inglesa dieron buen ejemplo. En el primer decenio de posguerra, Gran Bretaña intentó al mismo tiempo conseguir un Estado de bienestar, mantener una moneda mundial y continuar con su papel militar mundial. Esto condujo a devaluaciones de la libra esterlina y a un lento crecimiento interno. Y lo que fue más grave para el sistema internacional, Estados Unidos empezó en los años sesenta a vivir más allá de sus posibilidades, tal como Gran Bretaña había hecho, negándose a recortar la gran sociedad ante la guerra del Vietnam, lo que produjo un período de alta inflación y grandes déficits de la balanza de pagos norteamericana que condujo a la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro en 1971 y al colapso final de los tipos de cambio fijos en 1973.

El mundo de los años ochenta y noventa se ha caracterizado por un alto grado de volatilidad en el tipo de cambio y por períodos de sustancial sobrevaloración e infravaloración del dólar en relación con el yen y el marco, monedas que sustituyeron a la libra esterlina como las otras principales monedas internacionales. Los años recientes también han estado marcados por grandes y crónicos déficits por cuenta corriente norteamericanos y por grandes y crónicos superávit por cuenta corriente japoneses que han demostrado ser tanto difíciles de reducir como una fuente continua de fricción internacional. Estos desequilibrios han sido un reflejo de la incapacidad norteamericana de controlar sus déficits presupuestarios internos y de la propensión japonesa al exceso de ahorro y a la infraimportación. En el último año se ha progresado por

parte norteamericana hacia una mayor responsabilidad fiscal; pero queda por saber si Japón está dispuesto a cumplir con sus responsabilidades económicas con el resto del mundo o si es capaz de ello.

Con la mayor interdependencia que existe hoy día, incluido el alto grado de movilidad de capital entre naciones no previsto en Bretton Woods, es esencial que los países ajusten sus políticas económicas internas con vistas a mantener un sistema económico mundial mutuamente beneficioso. Es sencillamente imposible tener completa autonomía política nacional y mantener un sistema internacional abierto de comercio y flujos de capital. Si queremos preservar esto último tendremos que aceptar ciertas limitaciones en lo anterior.

Fue en reconocimiento de este hecho que la enmienda de 1978 del Convenio Constitutivo del FMI que legitimaba tipos flotantes también preveía una "estricta vigilancia" por parte del Fondo sobre las políticas de tipo de cambio (y como consecuencia sobre las políticas internas monetarias y fiscales) de los países miembros. Esta vigilancia es ejercida por medio de las llamadas consultas del artículo siete entre el Fondo y sus miembros. Pero hasta ahora estas consultas han tenido poca influencia sobre las políticas de Estados Unidos, Japón, Alemania y otros países industrializados importantes. A diferencia de la mayor parte de las naciones en desarrollo, estos países pueden financiar sus déficits mediante préstamos del mercado internacional de capitales; por consiguiente, no tienen necesidad de ayuda del FMI y sus correspondientes condiciones. De hecho, ningún país industrializado importante ha sido prestatario del FMI desde 1977, año en que el Reino Unido e Italia suscribieron acuerdos de compromiso contingentes.

En estos últimos años, la búsqueda por parte de las naciones industrializadas de un sistema monetario internacional más estructurado, con mayor estabilidad de tipos de cambio y un proceso de ajuste más eficaz, ha tenido lugar al margen del FMI, en reuniones del Grupo de los Siete (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Canadá y Japón). El proceso del G-7 comprende no sólo reuniones anuales de jefes de gobierno sino reuniones periódicas de ministros del Tesoro y gobernadores de bancos centrales. Desde el acuerdo del Plaza de 1985 y el del Louvre de 1987, el G-7 ha trabajado en favor de una mayor gestión internacional del sistema de tipos de cambio flotantes. El G-7 llegó a aprobar un conjunto de indicadores económicos para aportar un marco en el que los países pudieran coordinar sus políticas monetarias y fiscales. Hasta ahora, los resultados prácticos de estos esfuerzos han sido limitados debido a un hecho evidente de la vida económica internacional: los gobiernos de las principales potencias económicas son reacios a subordinar sus objetivos de política interna al objetivo de mantener su moneda en algún alineamiento

internacional acordado. Mientras éste continúe siendo el caso, los líderes mundiales continuarán pidiendo un nuevo sistema monetario internacional al mismo tiempo que rehusarán adoptar las medidas concretas para efectuarlo. Probablemente, lo mejor que podemos lograr en un futuro previsible sea una profundización del proceso consultivo del G-7, para que se ejerza una presión sobre los países más importantes a fin de que tengan más en cuenta las consecuencias internacionales de sus acciones económicas internas.

Dadas las dificultades para lograr monedas más estables y un ajuste más eficaz a nivel mundial, es lo más natural que las esperanzas de una mayor estabilidad monetaria se depositen en acuerdos regionales limitados. El Sistema Monetario Europeo y su Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) ofrecieron durante muchos años una zona de relativa estabilidad monetaria. Sin embargo, el ambicioso plan para la Unión Monetaria Europea (UME) prevista en el tratado de Maastricht sufrió un gran revés en otoño de 1992, cuando la libra esterlina y la lira abandonaron las paridades del tipo de cambio fijo del MTC en favor de una flotación unilateralmente gestionada. Para Gran Bretaña e Italia los altos tipos de interés alemanes provocados por las masivas exigencias fiscales de la unificación alemana transmitieron, a través del MTC, un efecto inaceptablemente depresor en sus economías. Forzados a elegir entre crecimiento interno y empleo, por una parte, y estabilidad monetaria internacional, por otra, los dos países escogieron, comprensiblemente, dar prioridad a sus necesidades económicas internas. Cuando Alemania digiera el coste de la unificación podría reanudarse el progreso hacia la UME. Pero la falta de convergencia en los índices de inflación y los déficits presupuestarios entre los miembros del MTC, así como la evolución cíclica futura e imprevista, hacen improbable que la UME sea realidad dentro de nada parecido al plazo previsto, como no sea para un núcleo de países europeos.

El FMI y los países en desarrollo

Si bien el propósito original del Fondo como proveedor de liquidez y vigilante de políticas sólidas de ajuste se ha visto en gran parte frustrado con respecto a los países industrializados, ha encontrado, sin embargo, un papel compensatorio para con los países en desarrollo que los *padres fundadores* no podían haber imaginado. Para muchos de los países en desarrollo el Fondo se ha convertido en el árbitro internacional de las buenas políticas internas que capacitan a una nación para la ayuda exterior. Su ayuda financiera a esos países ha contribuido a certificar el mérito crediticio del prestatario, haciendo así más fácil obtener crédito tanto de entidades privadas como de gobiernos. La capacidad del Fondo para movilizar no sólo sus propios recursos sino los de los bancos centrales y comerciales fue de vital importancia para ca-

pacitar a la comunidad internacional a afrontar la crisis de deuda de los años ochenta.

La utilidad del Fondo para los países en desarrollo ha aumentado significativamente con el crecimiento de los recursos del mismo y con los creativos mecanismos desarrollados a lo largo de los años para que esos recursos pudieran ser convertidos en disponibles. Al principio, las cuotas del Fondo totalizaban menos de 8.000 millones de dólares. Sucesivos aumentos han elevado estos recursos hasta cerca de 182.000 millones de hoy en día (130.000 millones DEG). Igualmente importantes han sido las innovaciones como los acuerdos de compromiso contingentes desarrollados durante los primeros años del Fondo que aseguraban a los países que podrían girar contra el Fondo hasta una cierta cantidad con tal de que llevaran a cabo programas económicos convenidos tras consultar con él.

Más recientemente el Fondo estableció el ajuste estructural y mayores facilidades de los mismos para adjudicar préstamos en condiciones muy favorables a países en desarrollo de baja renta. De esta y otras maneras, el Fondo pasó de ser algo así como un avaro prestamista de corto plazo, con tipos de interés casi de mercado, dedicado a la financiación de dificultades temporales de balanzas de pagos a un prestamista financiador más generoso con criterios políticos que financia ajustes estructurales durante períodos más largos y a tipos de interés reducidos. Esta evolución del Fondo es en gran parte mérito de sucesivos directivos de gran visión: Johannes Witteveen, Jacques de la Rosière y Michael Camdessus.

El Fondo ha sido criticado en muchas partes del mundo por la amarga medicina económica que obliga a ingerir a las naciones prestatarias, a veces con explosivas consecuencias políticas. Se ha dicho –no del todo en broma– que el Fondo "ha derribado más gobiernos que Marx y Lenin juntos". El propio Fondo ha admitido que necesita prestar mayor atención al impacto de sus programas de ajuste sobre el gasto social y sobre el bienestar de los sectores más pobres de la población.

Sin embargo, muchas de las críticas contra el Fondo por su actividad prestamista con criterios políticos han estado fuera de lugar. El Fondo no puede ser criticado cuando un país en desarrollo se ve obligado a hacer sacrificios a fin de vivir dentro de sus posibilidades tras años de excesiva contratación de préstamos y de excesivo gasto. Las reformas que pide a los países prestatarios han sido, en general, saludables: minimización de gastos improductivos, especialmente gastos militares y subvenciones excesivamente generosas; una firme política antiinflacionista y un tipo de cambio realista; apertura de la economía al comercio y a la inversión internacionales; liberalización de precios y reforma de las empresas públicas; mejora de los mercados de trabajo y creación de redes

de seguridad social; y mejor gobernación, o sea, formas participativas de gobierno, un marco legal transparente y la eliminación de la corrupción. Si bien el progreso en esas direcciones deja aún mucho que desear en el mundo en desarrollo en general, es cierto que ha sido mayor de cuanto lo hubiera sido sin el Fondo.

Quizá el mayor desafío para el Fondo ha llegado a partir del fin de la guerra fría en su ayuda a los países excomunistas en su transición a la economía de mercado. El Fondo ha creado un instrumento que permite el desembolso de ayuda para abordar los especiales problemas de estos países una vez se ha comprobado que hay en marcha un plan de reformas satisfactorio. La experiencia con esta nueva función del Fondo es todavía demasiado reciente para formarnos una opinión inequívoca sobre su éxito o su fracaso. En Europa central, donde se está progresando en el control de la inflación y en la reanudación del crecimiento económico, se puede tal vez decir que los recursos del Fondo juntos con su útil supervisión política están haciendo una positiva contribución. Para Rusia, por otra parte, cuyas perspectivas económicas son en este momento bastante desalentadoras, el Fondo es acusado por algunos de no haber hecho lo suficiente para ayudar en las reformas económicas durante los críticos dos primeros años del gobierno de Boris Yeltsin. Sin embargo, se puede apoyar el argumento de que la mala gestión económica de Rusia en aquellos años, debido principalmente a la política inflacionaria de su banco central, habría malgastado la ayuda del Fondo y socavado la credibilidad de sus normas de préstamo. Queda por ver si el Fondo puede encontrar un papel útil para desempeñar en Rusia y en otras repúblicas de la antigua Unión Soviética con carencias de instituciones eficaces y consenso político.

De conformidad con el primer propósito expuesto en su Convenio Constitutivo, el FMI tenía que "promover la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que aporte el mecanismo para la consulta y la colaboración sobre problemas monetarios internacionales". Keynes esperaba que el Fondo pudiera ser el embrión del gobierno económico del mundo. Temía que las decisiones adoptadas cuando el Fondo fue inaugurado en Savannah significaran la destrucción de este ambicioso propósito. Realmente, el Fondo es una organización internacional, no supranacional. De acuerdo con las decisiones de Savannah, sus directores trabajan con plena dedicación en lugar de parcial en la sede del Fondo y actúan como representantes de los gobiernos que les han elegido. Sin embargo, a lo largo de los años han desarrollado también la "perspectiva objetiva mundial" que Keynes había defendido. La junta del Fondo, como la junta del Banco, ha desarrollado en gran medida la solidaridad y el espíritu de equipo. Los directores pueden aportar este común punto de vista a sus respectivos ministerios, favoreciendo el ajuste de políticas nacionales.

No menos importante es el hecho de que los más altos funcionarios gubernamentales tanto del Tesoro como de los bancos centrales son, en un grado cada vez mayor, antiguos alumnos de la junta del Fondo o personal del Fondo. Incluso en los casos en que no es así, están en frecuente contacto en las reuniones anuales y en las consultas periódicas. Se conocen mejor unos a otros debido al Fondo, y tienen un grado de experiencia y de perspectiva compartida que hubiera sido difícil de lograr sin el Fondo. Añádase a ellos la presencia de 1.700 funcionarios anuales de países miembros en institutos de formación del FMI y centenares de expertos del Fondo trabajando en los sistemas de banca y en ministerios del Tesoro de esos países.

Cuestión pendiente: el problema del empleo

Los aniversarios deberían ser tanto una ocasión para mirar hacia delante como para mirar hacia atrás. Si es difícil extraer una equilibrada evaluación de los 50 años desde Bretton Woods, es imposible imaginar cómo será el mundo en el año 2044. Puede ser útil, sin embargo, concluir con una cuestión con la que la actual y la próxima generación de dirigentes tendrán que enfrentarse mientras el mundo se adentra en el siglo XXI: el problema del empleo.

Los *padres fundadores* del orden económico de la posguerra estaban profundamente influidos por el desempleo masivo que las democracias industrializadas experimentaron durante la gran depresión de los años treinta. En las negociaciones que condujeron a las instituciones de Bretton Woods y al GATT, una de sus principales preocupaciones fue cómo estas instituciones podían evitar una repetición de la experencia de entreguerras y asegurar altos niveles de empleo, así como crecimiento económico. No fue por casualidad que la conferencia origen del GATT y de la OIC fuera llamada "la conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y empleo".

Este enfoque sobre el empleo como una cuestión internacional se perdió en los años de la posguerra, a medida que las democracias industrializadas disfrutaban de altos niveles tanto de crecimiento como de empleo. Desde 1959 hasta 1973, por ejemplo, el índice de desempleo en Europa era sólo del dos por cien aproximadamente. En Estados Unidos era del cinco por cien de media, pero este mayor índice iba acompañado del rápido crecimiento de los salarios reales –de aproximadamente el tres por cien anual–, como consecuencia, durante los años setenta y ochenta, la diplomacia económica internacional se centró en cómo la política macro-económica y la política comercial podían estimular el crecimiento global. El desempleo y la creación de puestos de trabajo no fueron tratados como problemas en los más altos niveles de la diplomacia económica internacional.

Ahora, todo esto ha cambiado. El desempleo en las democracias industrializadas miembros de la OCDE alcanza los 35 millones

de personas, un 8,5 por cien de la población laboral. En Europa, donde los salarios y las prestaciones sociales han crecido espectacularmente durante los años setenta y ochenta, el desempleo se sitúa en torno al 12 por cien, sin expectativas de pronta mejoría. Estados Unidos ha disfrutado recientemente de un expediente mucho mejor de creación de puestos de trabajo y ha mantenido el desempleo estable en un 6-7 por cien, pero durante casi dos decenios los salarios reales por hora de sus trabajadores se han estancado. Tanto en Estados Unidos como en Europa hay un alto índice de desempleo entre los jóvenes, particularmente entre los trabajadores no cualificados, y un crónico desempleo entre los trabajadores mayores que han perdido sus empleos como resultado de la competencia extranjera o de rápidos cambios tecnológicos.

Fueron consideraciones como éstas las que llevaron al G-7 a celebrar la conferencia sobre creación de puestos de trabajo y empleo en Detroit en marzo de 1994.

El enfoque de la conferencia estuvo en cómo escapar de la inaceptable elección entre crear altos niveles de empleo a expensas del estancamiento de los salarios (la experiencia estadounidense) o crear altos salarios y altos niveles de protección social a costa de mayor desempleo (la experiencia europea). Esta fue la primera reunión del G-7 que examinó con detenimiento los asuntos microeconómicos y macroeconómicos y reunió a ministros de asuntos laborales y sociales con ministros de finanzas, economía y comercio.

Fue el tardío reconocimiento de que la nueva diplomacia económica debería resaltar no sólo el crecimiento económico por sí mismo sino el de alta calidad, con todo lo que implica: promoción de puestos de trabajo, reducción de la pobreza y de las desigualdades de renta, mejora de las condiciones de trabajo, facilitación de formación profesional y un tipo más razonable de red de seguridad. Gran parte del trabajo del G-7 en este área será continuado en el amplio foro de la OCDE. No hay fáciles respuestas al nuevo desafío de cómo tratar el desempleo y el estancamiento de salarios. Evidentemente, siguen siendo necesarios todos los viejos remedios macroeconómicos: activación de la recuperación económica mundial mediante el estímulo de la demanda en Japón, reducción del tipo de interés en Europa y continuado progreso en Estados Unidos en la reducción del déficit y en el crecimiento económico no inflacionario. Pero está claro que, en el futuro, instituciones como el G-7, el FMI y la OCDE necesitarán examinar nuevas cuestiones como las siguientes:

- cómo estimular al empresariado mediante una reducción de la excesiva regulación y de las cargas impositivas;
- cómo conseguir mayor productividad mediante prudentes inversiones en investigación y desarrollo, nuevos bienes de equipo e infraestructura;

- cómo mejorar la educación básica y la formación profesional para preparar a nuestras poblaciones para los empleos de alta especialización y de altos salarios del futuro;
- cómo reformar los excesivamente generosos programas de compensación por desempleo, que reducen el incentivo para trabajar, así como las rígidas leyes sobre salario mínimo o sobre despido o traslado de trabajadores, que sirven para proteger los puestos de trabajo existentes al coste de disuadir la creación de otros nuevos.

El solo hecho de enumerar estas cuestiones indica los impresionantes desafíos intelectuales y políticos que deben ser afrontados en los años venideros por los gobiernos democráticos. Las instituciones de Bretton Woods, el G-7 y la OCDE no pueden sustituir el profundo estudio y el coraje político requeridos a los dirigentes, pero ayudando a éstos a aprender recíprocamente de las experiencias y tomando juntos delicadas decisiones, estos organismos pueden ayudar a acelerar la transición hacia mejores políticas nacionales, satisfaciendo las necesidades de creación de puestos de trabajo en una época de cambios mundiales rápidos y sin precedentes.

En su libro *Presente en la creación*, uno de los *padres fundadores* del sistema de posguerra, Dean Acheson, escribió que los principios del período de posguerra "eran de gran oscuridad para aquellos que lo vivieron. No sólo el futuro estaba nublado –una situación bastante común–, sino que el presente estaba igualmente nublado. El significado de los acontecimientos estaba envuelto en la ambigüedad. Ibamos a tientas tras sus interpretaciones, invertíamos a veces el sentido de la acción, basado en anteriores concepciones, y dudábamos mucho antes de captar lo que ahora parece evidente".

El fin de la guerra fría nos ha empujado hacia otro período de incertidumbre. Pero, en contraste con la situación en 1944, no necesitamos establecer un nuevo conjunto de instituciones internacionales para afrontar nuestros ya antiguos desafíos o los nuevos que acabamos de examinar. Lo que necesitamos es, antes bien, usar las instituciones que hemos heredado con el mismo espíritu de internacionalismo constructivo que demostraron los artífices del orden económico de la posguerra.

A pesar de todos los cambios que el mundo ha experimentado, los objetivos básicos que inspiraron el trabajo de los padres fundadores son hoy día tan válidos como lo fueron en Bretton Woods hace cincuenta años.