

TRES DÍAS EN CAMP DAVID UN COMENTARIO Y UNA REFLEXIÓN SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

Ricardo Carciofi*

Comentario al libro de JEFFRY E. GARTEN (2021). *Three Days at Camp David: How a Secret Meeting in 1971 Transformed the Global Economy*. Harper Collins.

Si bien el escenario de la política y economía internacional es siempre cambiante, las medidas iniciales de la segunda presidencia de Donald Trump han modificado el tablero conocido. El replanteo geopolítico sobre el papel de los Estados Unidos en la esfera global y la estrategia comercial que ha puesto en marcha significan una ruptura con los lineamientos del orden internacional que surgió en la posguerra. La situación es novedosa y a la vez de curso incierto, no solo porque la conmoción ocurre en la mayor potencia militar del mundo y, según se mida, también la economía más grande, sino porque ha sido precisamente Estados Unidos el pivó que organizó el sistema multilateral de comercio y finanzas que hoy se conoce. En efecto, la disputa con China explica parte de la reacción estadounidense; otro de los elementos que ha caracterizado a esta nueva administración republicana ha sido la tensión generada entre sus tradicionales socios y aliados. A modo de ejemplo, resulta ilustrativo observar cómo la aplicación de aranceles elevados a Canadá y México podría conducir a la desarticulación del espacio económico de América del Norte. En la misma línea, el concepto de “reciprocidad arancelaria” –una fórmula peculiar para acabar con los déficits comerciales bilaterales y que es ajena al análisis estándar de la teoría del comercio internacional– implicaría la imposición de barreras en el intercambio comercial entre Europa y Estados Unidos que, hasta ahora, fluía casi libremente y con aranceles mínimos. La lista podría seguir.

Parece pertinente preguntarse si hay antecedentes donde los Estados Unidos haya actuado unilateralmente, casi de modo imperial, al punto de enervar en grado extremo la relación con sus vecinos y aliados más estrechos. Aunque ningún episodio histórico puede ser interpretado linealmente ni fuera de contexto, la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa. Al menos, eso es lo que sugiere la lectura de *Tres días en Camp David*, de J. Garten. Esta nota persigue el doble propósito de hacer un comentario del libro y esbozar, al final, una breve reflexión sobre los hechos que están sacudiendo actualmente a la economía global.

* Miembro del Instituto de Investigaciones Económicas, IIEP, FCE, Universidad de Buenos Aires.

Los contenidos

De partida, corresponde señalar los dos factores principales que motivan el interés del lector. En primer lugar, se destaca la construcción del relato. El libro desgrana un episodio central de la historia económica reciente –el abandono de la paridad fija del dólar con el oro– articulando dos planos: el núcleo del problema a resolver y los actores involucrados en el mismo. Cuando se compone ese contrapunto, a través de los diferentes capítulos, el lector se aproxima a un ejercicio práctico de política económica en el que se percibe la complejidad de la cuestión a la que se confrontaron quienes participaron del debate y la decisión. En segundo lugar, se pone de manifiesto la pericia del autor. El texto es ameno, tiene la virtud que se adentra en los repliegues de una materia compleja, como lo es el arreglo monetario internacional prevaleciente en aquellos años, y acomete la tarea con precisión, sin perderse en tecnicismos que distraigan la atención. El núcleo se mantiene inalterado página tras página: se trata de apreciar los dilemas y cómo los actores ponderaban los diferentes elementos –políticos, económicos y del orden internacional– que precipitaban en el problema a ser resuelto.

La organización del texto está compuesta de cuatro partes y es un acierto de la estrategia expositiva de Garten. En la primera parte, tres capítulos introductorios sirven para la presentación de los antecedentes: las dificultades económicas que atravesaba Estados Unidos en la época –inflación (5%), déficits gemelos (fiscal y de balanza de pagos), desconfianzas y preocupación de los socios respecto del dólar, tanto de Europa Occidental (especialmente Francia) como de Japón, por la creciente acumulación de saldos en dólares. El resto del cuadro se completa con las ambiciones políticas de Nixon: el retiro de las tropas de Vietnam y la necesidad de ofrecer respuesta al reclamo y malestar interno, dar continuidad a los programas sociales inaugurados durante la época de Kennedy y ampliados por Lyndon B. Johnson y, muy especialmente, la necesidad de impulsar la economía para que esta fuera un eficaz soporte a su reelección.

La segunda parte es una descripción bastante detallada de las trayectorias y preferencias de cada uno de los personajes intervinientes respecto a cómo se debía encarar el doble problema: la urgencia por corregir el déficit externo y la imposibilidad de sostener, simultáneamente, la paridad del dólar y el oro fijados en 35 US\$/onza. Se trata de siete capítulos que recorren los diferentes perfiles: Nixon, J. Connally (secretario del Tesoro), P. Volcker (subsecretario de Asuntos Internacionales del Tesoro), A. Burns (presidente de la Reserva Federal), G. Schultz (director de la Oficina de Administración y Presupuesto), P. Peterson (asesor presidencial para asuntos internacionales), y el último dedicado a “otros actores”. Dentro de esta categoría reviste, curiosamente, H. Kissinger, quien tuvo un papel de segundo orden en la decisión de agosto, pero que cobraría importancia en la negociación posterior. El recorrido permite entender no solo los objetivos políticos de Nixon, quien se vio forzado a compenetrarse de los entretelones de una cuestión arcana y reservada a los especialistas, sino también cómo los principales funcionarios de la administración privilegiaban diferentes prioridades: Connally, la política económica doméstica; Volcker, el más preocupado por

cómo se restablecerían los nuevos tipos de cambio y la duración del nuevo sistema; P. Schultz, con el asesoramiento extraoficial de Milton Friedman, partidario de aprovechar la situación para ir a un sistema de tipos de cambio flotantes y poner punto final, de una vez por todas, al nexo con el oro.

La tercera parte es un pormenorizado debate de los tres días que duró el retiro, un fin de semana largo entre el 13 y el 15 de agosto de 1971, donde se tomó la decisión. Para apreciar la magnitud y trascendencia de la iniciativa que se adoptó allí, vale la pena apuntar los hechos: la suspensión de la convertibilidad del dólar –el cierre formal de la así llamada *gold window*– y la aplicación de un impuesto del 10% a todas las importaciones. Repárese que todas estas definiciones fueron adoptadas de manera unilateral por el gobierno estadounidense, a sabiendas que esto crearía un remezón en la economía internacional y, muy especialmente, un enfrentamiento con sus principales países socios. La negociación sobre cómo se produciría posteriormente el realineamiento de monedas fue dejado para la etapa posterior. La cuestión medular era entonces hasta dónde podía tensionarse la relación con los aliados en medio de la Guerra Fría y la intención de Nixon, ya adoptada previamente, aunque no explicitada para ese entonces, de descongelar el vínculo con China. La cuarta parte está integrada por cuatro capítulos que relatan las consecuencias de la decisión, en particular, cómo se forjaron los acuerdos con los restantes miembros de la alianza atlántica, incluyendo a Canadá y Japón. Este material, como se señala abajo, es central para entender que la negociación excedía largamente a la cuestión de las monedas. En particular, en el capítulo cuatro el autor analiza retrospectivamente las jornadas de Camp David, sopesa las críticas, pero extrae una evaluación positiva de la decisión tomada.

Distintas lecturas posibles

El libro ofrece distintas claves de lectura, todas ellas atractivas. De un lado, como si fuera una obra teatral, la descripción de los antecedentes de cada uno de los actores intervinientes en la negociación de Camp David resulta intrínsecamente valiosa. Allí se percibe la importancia de la sólida formación académica de cada uno de ellos en sus distintas disciplinas, sumados a la experiencia, vocación de servicio público, y conocimiento de lo que estaba ocurriendo dentro y fuera de los Estados Unidos. Se destaca, asimismo, cómo cada uno de los personajes ponderaba los distintos elementos de los intereses estadounidenses y cómo atendibles demandas de los países aliados se debía acomodar dentro de la solución. La dimensión geopolítica del arreglo es palpable. En todo caso, las diferencias se planteaban en cuanto a cómo dosificar la negociación con la presión de los hechos consumados para, eventualmente, retroceder una vez que fuera sentado el precedente de la posición estadounidense.

El segundo recorrido de lectura, quizás el más atractivo de la historia que presenta el libro, son los distintos temas que se dan cita en la agenda de la negociación: los tipos de cambio –lo cual suponía también entrever si era posible un reacomodamiento discreto de las monedas y restablecer después una diferente paridad con el oro–, la búsqueda por parte de los Estados Unidos de una mayor apertura al comercio por parte de los socios y el

desmantelamiento de trabas proteccionistas heredadas de la reconstrucción de posguerra, pero que dejaron de ser tolerables cuando el saldo comercial fue deficitario. Y, finalmente, la preservación de la hegemonía política de Occidente, con una contribución relativamente mayor de los socios a los gastos de defensa para aliviar de esta manera el peso de los Estados Unidos en hombres y recursos.

Si bien la definición de agosto de 1971 estuvo concentrada exclusivamente en la convertibilidad del dólar y el equilibrio de la balanza comercial estadounidense, tal como se enseña en los libros de texto de economía, Garten nos muestra la importancia equivalente que otorgó todo el elenco que participó en el retiro de Camp David a la negociación comercial y geopolítica que sobrevendría después. Es más, la concentración exclusivamente en la dimensión monetaria y financiera sería inentendible si no se toman en cuenta los otros aspectos.

La historia muestra que los acuerdos sobre las monedas recién se lograron en diciembre de 1971 –*The Smithsonian Agreement*–, donde todos los participantes debieron ceder un poco. Los Estados Unidos debieron devaluar el dólar respecto del oro (de 35 a 38 US\$/onza), Alemania Occidental y Japón apreciaron nominalmente respecto del oro y Francia mantuvo su paridad con el metal, implícitamente revaluando contra el dólar. Aun así, el acuerdo trabajosamente logrado fue transitorio. Dos años más tarde fue necesario devaluar el dólar otro 10% y también corregir las paridades de las otras monedas. La inestabilidad conllevó a períodos donde la manera de encontrar el equilibrio de los tipos de cambio era a través de episodios de flotación. Finalmente, el nuevo sistema de tipos de cambio flotantes quedó oficialmente reconocido en 1976 (*Jamaica Accords*). El oro también pasó a ser una referencia del pasado. El aterrizaje en el nuevo sistema no fue sencillo, especialmente por la aceleración inflacionaria de la segunda mitad de los años setenta que, a la postre, hizo necesaria una política monetaria restrictiva. Volcker, paradójicamente, asumió el timón de la Reserva Federal en 1979 (hasta 1987) y elevó las tasas de interés de manera drástica.

Los distintos ángulos de análisis que se dan cita en el libro de Garten hacen que su recorrido sea ágil, informativo, a la vez que transporta al lector al centro de la escena de un debate de política económica decisivo para el orden internacional de la época. Si hubiera que anotar un comentario al libro, se podría señalar un par de ellos. Por un lado, hubiese resultado de ayuda para el lector incluir algunos indicadores clave del período 1970-1976 de los Estados Unidos y de los principales países intervinientes en la negociación –Francia, Alemania Occidental, Japón–. Asimismo, y en un orden más conceptual, si bien aparece mencionado de manera tangencial el shock petrolero de 1973, habría sido conveniente explorar los nexos entre la reforma del arreglo monetario y las motivaciones que tuvo la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para semejante respuesta. De hecho, el aumento posterior de los precios del petróleo habría de condicionar la política económica que siguió Occidente hasta que se lograron contener las presiones inflacionarias.

Globalización: una breve reflexión final

Hasta aquí el comentario sobre el libro. Es inevitable, sin embargo, ubicar el episodio de Camp David dentro de una perspectiva de más largo plazo que invita a hacer un nexo con la situación actual. Sin la pretensión de abrir otro tema que exigiría un tratamiento *per se*, los párrafos siguientes van a en esa dirección. En primer lugar, cabe ubicar a agosto de 1971 como el fin de la primera fase de la reconstrucción y la reorganización del orden mundial de posguerra. Fueron veinticinco años donde ese sistema estuvo conducido y liderado exclusivamente por los Estados Unidos y utilizó para ello un “privilegio exorbitante” –la frase pertenece a Giscard d’Estaing y fue acuñada en aquellos años–, es decir, la facultad de emitir dólares y que el resto de los otros países los debiera absorber en sus reservas. Mientras la productividad estadounidense fue suficiente para equilibrar el balance de pagos, el régimen continuó. Cuando se tornó imposible, se vio obligado a devaluar el dólar respecto del oro y forzó a los demás países a revaluar sus monedas. Fue una decisión unilateral y una política de hechos consumados. Aplicando esa corrección asimétrica del dólar, bajo la conducción y la ambición reeleccionista de Nixon, evitó el ajuste de la política monetaria y fiscal doméstica. En sucesivos pasos, se adoptó finalmente el nuevo sistema de flotación de monedas. Pero el tránsito fue traumático: llevó a inflaciones muy elevadas, shocks del petróleo y también de estanflación. Las reverberaciones llegaron lejos. En esta parte del mundo, América Latina en general y la Argentina en particular acusó el impacto: el reciclaje de los excedentes financieros llevó al endeudamiento insostenible. El posterior aumento de las tasas de interés disparó la crisis de las deudas latinoamericanas.

Sería equivocado interpretar los cambios del arreglo monetario de 1971 como una desarticulación de Bretton Woods. Al contrario, los Estados Unidos comenzaron a recostarse decididamente en las instituciones creadas al fin de la guerra –FMI¹, Banco Mundial y GATT²– para impulsar los mismos objetivos: la consolidación de la economía internacional, ahora bajo un liderazgo apoyado por las principales naciones de Occidente. Gradualmente, la agenda de la apertura comercial –especialmente en las manufacturas– se fue imponiendo. Europa occidental fue, en parte, desmantelando las trabas al comercio y las preferencias comerciales a los territorios coloniales se fueron acotando y desmantelando. La agricultura, en cambio, siguió sometida a un rígido esquema de protección.

Esa fase de reacomodamiento duró casi tres lustros. En 1989, con la caída del Muro de Berlín, llegó “el fin de la historia” y concluyó la larga bipolaridad de la guerra fría. Los Estados Unidos asumieron la iniciativa con el impulso aportado por la victoria de la confrontación con el bloque soviético. El consenso de Washington que se plasmó en aquellos años fue el vehículo de políticas de cuño similar en los más diversos rincones del planeta, –desde las economías de la órbita socialista hasta América Latina. Los organismos de Bretton Woods, bajo el control estadounidense, fueron un vehículo instrumental de ese proceso. La Argentina se sumó con singularidades propias. Las reformas en favor de la apertura llegaron, pero el

1 Fondo Monetario Internacional (FMI)

2 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus iniciales en inglés GATT)

comercio internacional agrícola –un complemento clave– seguía esencialmente sin cambios: cerrado.

El régimen de China siguió un curso independiente. La expansión de las finanzas y el comercio –anclados, a su vez en el desarrollo de las tecnologías de información con su consecuente reducción de los costos de transporte– permitieron una reorganización mundial del empleo y la producción. Sin embargo, de forma gradual la economía estadounidense comenzó a sufrir los impactos de la globalización de amplia escala. Ni siquiera el remezón de las Torres Gemelas en 2001 detuvo el impulso. El llamado de atención fue, en cambio, de naturaleza económica: la crisis de 2008. Las tensiones provocadas por el derrumbe financiero y económico derivaron hacia el frente interno y la insatisfacción finalmente se tradujo en el voto: MAGA (*Make America Great Again*) y Trump cambiaron el escenario. A lo largo de ese proceso, y también de manera paulatina, habría de surgir el desafío de China. En América del Sur, el impacto fue positivo en términos de precios y cantidades exportadas. Los vecinos del MERCOSUR, apoyados en políticas domésticas compatibles, aprovecharon esa ventana de oportunidad. La Argentina pareció confundir la bonanza transitoria con un cambio permanente y no reacomodó su estructura productiva ni sus instituciones económicas al nuevo contexto global.

Volviendo nuevamente al plano internacional, el proceso en curso devino en presiones simultáneas en distintos planos. En la dimensión política, la ciudadanía del mundo desarrollado acusó los impactos de la globalización –caída de los ingresos reales, distribución más regresiva del ingreso y la riqueza y la pérdida de empleo–; en el plano de la geopolítica internacional, quedó planteada una disputa estratégica con China tanto sobre el dominio tecnológico y económico como, también, en temas de defensa y seguridad. Reapareció la bipolaridad, pero ahora en un molde diferente. Es lógico que esas tensiones hayan puesto en jaque la eficacia de la arquitectura de Bretton Woods. Ni siquiera con el apoyo de pilares auxiliares como el G-20 ha sido posible dar respuesta a elementales cuestiones de gobernanza global.

En síntesis, los hechos de Camp David no provocaron el desmantelamiento de Bretton Woods. Al contrario, se produjo una adecuación al nuevo contexto. Retrospectivamente, esa reforma causó importantes remezones, pero fue exitosa: permitió el crecimiento mundial, aunque a tasas divergentes entre el mundo desarrollado y las economías de la periferia. El liderazgo de Occidente siguió apoyándose en las instituciones del orden de posguerra. Sin embargo, la magnitud de la globalización posterior a 1989 –caracterizada por algunos autores como “hiperglobalización”– dio muestras de difícil gobernabilidad. Con el crecimiento de China y su inserción en las corrientes de comercio e inversiones, apareció un competidor inesperado. Trump gestó una primera respuesta drástica en 2017 a través de los aranceles. Biden continuó en una línea similar, aunque prefirió fortalecer el tradicional sistema de alianzas de los Estados Unidos. Trump 2.0 eligió los extremos: decisiones unilaterales que interpelan al entramado de alianzas construido durante décadas; la aspiración de ganar competitividad y, a la vez, mantener la fortaleza del dólar como moneda de reserva; proteccionismo a ultranza (los aranceles son comparables a los aplicados en

1930, previos a la Gran Depresión –Smoot-Hawley Act)³ y focalización del conflicto con China. La situación afecta también, ahora sí, a las instituciones de Bretton Woods, porque no fueron diseñadas para asimilar este tipo de liderazgo en disputa. Aquí, entonces, aparece la novedad del experimento Trump 2.0: el intento de separación de los dos polos –los Estados Unidos y China– después de que ambas economías alcanzaron máximos niveles de integración en materia de comercio, inversiones y tecnología. Aparece así la pregunta de la factibilidad de ese proceso y cuáles serán los mecanismos de ese divorcio. El fenómeno no tiene precedentes históricos y es difícil de pronosticar cuál será su curso próximo.

3 Refiere a la Ley Arancelaria Smoot-Hawley aprobada en los Estados Unidos el 17 de junio de 1930.