

SEPTIEMBRE
2023



Tres días en Camp David

Un comentario
y una reflexión

RICARDO CARCIOFI

cece

En parte por razones fortuitas -tropecé con la referencia al libro en un *newsletter* que llega semanalmente a mi correo-, y en parte por la curiosidad que me despertó el índice de contenidos, lo cierto es que no tardé en adentrarme en la lectura de *Tres días en Camp David*, de J. Garten.¹ Esta nota persigue el doble propósito de hacer un comentario del libro y esbozar, al final, una breve reflexión sobre la globalización.

Los contenidos

De partida debo señalar los dos factores principales que motivaron mi interés. En primer lugar, destaco 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, señalo el gran trabajo 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 Gartner. En la primera parte, tres capítulos introductorios sirven para la presentación de los antecedentes: las dificultades económicas que atravesaba EEUU 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 y 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 ésta 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 7 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

¹ Garten, J. E., *Three Days at Camp David: How a Secret Meeting in 1971 Transformed the Global Economy*. Harper Collins, 2021.

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 revista, 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 sólo 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 4 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 señalo abajo, es central para entender que la negociación excedía largamente a la cuestión de las monedas. En particular, en el capítulo 4 el autor analiza retrospectivamente a las jornadas de Camp David, sopesa las críticas, pero extrae una evaluación positiva de la decisión tomada.

Distintas lecturas posibles.

En mi opinión 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 EEUU. Se destaca asimismo cómo los distintos personajes ponderaban los distintos elementos de los intereses estadounidenses y cómo se debían acomodar dentro esta solución los objetivos de los restantes países

aliados. La dimensión geopolítica del arreglo es palpable. En todo caso las diferencias se planteaban en cuanto a cómo dosificar la negociación previa con la presión de los hechos consumados para, eventualmente, retroceder una vez que se ha sentado el precedente de una posición.

El segundo recorrido de lectura, personalmente 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 EEUU de una mayor apertura al comercio por parte de los socios y el desmantelamiento de trabas proteccionistas heredadas de la reconstrucción de post-guerra, 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 EEUU 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 nos 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. EEUU debió 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. Aún 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 70 que, a la postre, hicieron 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 alguna sugerencia identificaría dos. Por un lado, sería de ayuda para el lector incluir algunos indicadores claves del período 1970-76 de EEUU 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, sería conveniente explorar los nexos entre la reforma del arreglo monetario y las motivaciones que tuvo la OPEC para semejante respuesta. De hecho, el aumento de los precios del petróleo habría de condicionar mucho de 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 y con la ventaja del presente. 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 post-guerra. Fueron 25 años donde ese sistema estuvo conducido y liderado exclusivamente por EEUU 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 debían absorber en sus reservas. Mientras la productividad estadounidense era suficiente para equilibrar el balance de pagos el régimen continuó. Cuando se tornó imposible devaluó el dólar y forzó a los demás países a revaluar sus monedas. Fue una decisión unilateral y una política de hechos consumados. Aplicando esa corrección asimétrica EEUU, 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 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 como una desarticulación de Bretton Woods. Al contrario, EEUU comenzó a recostarse decididamente en las instituciones creadas al fin de la guerra -FMI, Banco Mundial y GATT- para impulsar los mismos objetivos -la consolidación de la economía internacional- ahora bajo un liderazgo compartido 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 EEUU asume la iniciativa y la conducción con el impulso renovado de la victoria de la guerra fría. Con el consenso de Washington que se plasmó en aquellos años se aplicaron políticas de cuño similar en los más diversos rincones del planeta

-desde las economías de la órbita socialista hasta América Latina. Argentina se sumó con singularidades propias. Las reformas en favor de la apertura llegaron, pero el comercio internacional agrícola -un complemento clave- seguía esencialmente sin cambios: cerrado.

El régimen de China siguió un curso independiente. Nuevamente los organismos de Bretton Woods, bajo el control estadounidense, fueron un vehículo instrumental de ese proceso. La expansión de las finanzas y el comercio, ancladas 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. Ahora las tensiones pasaron al frente interno y la insatisfacción finalmente se tradujo en el voto: MAGA (*Make America Great Again*) y Trump cambiaron el escenario. Asimismo, 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. 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 donde 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 tanto sobre el dominio tecnológico y económico que roza los temas de defensa y seguridad. Es lógico que esas tensiones vengan poniendo en jaque la eficacia de la arquitectura de Bretton Woods. Ni siquiera con el apoyo de pilares auxiliares como el G-20 es posible dar respuesta a elementales cuestiones de gobernanza global.

En síntesis, los hechos de Camp David no significaron el desmantelamiento de Bretton Woods. Al contrario, significaron una adecuación al nuevo contexto. Retrospectivamente, esa reforma fue exitosa: permitió el crecimiento mundial y la reducción de la pobreza. A lo largo de ese proceso, el liderazgo de Occidente siguió apoyándose en las instituciones del orden de post-guerra. Sin embargo, la magnitud de la globalización -caracterizada por algunos autores como hiperglobalización- dio muestras de difícil gobernabilidad. Con la aparición de China aparece un cuestionamiento adicional que se agrega a las dificultades previas. 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 una novedad: el inicio de una fragmentación de la economía global en proporciones nunca vistas en los últimos 70 años.