

La cumbre de Londres: ¿hito o escollo?

David Mathieson *

Tema: La cumbre del G20 y las instituciones internacionales para el crecimiento, el empleo y la estabilidad se celebrará el 2 de abril de 2009 en Londres.

Resumen: Los jefes de gobierno de los países del G20 y otros (entre ellos España) se reunirán en Londres el 2 de abril de 2009 para desarrollar lo que se ha dado en llamar “la agenda Bretton Woods II”. Debatirán la coordinación de los programas de estímulo fiscal, la supervisión de los mercados financieros mundiales, la reforma de las instituciones financieras internacionales, el cambio climático y el desarrollo económico equilibrado. A pesar de su extrema importancia, el éxito de esta cumbre no está garantizado. Las diferentes prioridades de los diversos participantes y el lamentable estado de la economía global pueden dar lugar a que, incluso si la cumbre de Londres tiene un resultado positivo, su impacto sea finalmente reducido. Sin embargo, el fracaso de la cumbre podría llevar a una mayor inestabilidad y aumentar las tensiones entre países.

Análisis: Cuando los líderes del G20 y los representantes de las instituciones financieras internacionales se reúnan en Londres el 2 de abril intentarán:

- (1) Coordinar acciones para reavivar la economía global.
- (2) Reformar y mejorar los sectores y sistemas financieros.
- (3) Acordar principios para la reforma de las instituciones financieras internacionales.

La cumbre de Londres no ha hecho público todavía ningún programa pero el punto de partida serán los informes de los cinco grupos de trabajo establecidos en la anterior cumbre del G20 en Washington en noviembre de 2008 referentes a:

- El fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, abordando las deficiencias en las normas contables y declaración de datos.
- La mejora de los marcos regulatorios por medio de la supervisión de las agencias de crédito y los productos financieros.
- El fomento de la integridad en el mercado internacional, incluyendo la supervisión y gestión del riesgo para promover la solidez de los mercados financieros.
- El refuerzo de la cooperación internacional mediante la regulación de las leyes financieras nacionales e internacionales.
- La reforma de las instituciones financieras internacionales.

* *Ex asesor del Gobierno británico*

Estas cuestiones pueden parecer áridas y estrictamente técnicas, pero en la práctica tanto la agenda como el alcance de la cumbre de Londres están resultando ser más polémicos.

Londres 1933 y Bretton Woods

En algunos círculos se está describiendo este acontecimiento como parte de un proceso "Bretton Woods II" para construir un nuevo orden financiero internacional. Pero no está de más recordar, sin embargo, que la conferencia Bretton Woods de 1944 tuvo un importante antecedente: la cumbre de Londres de 1933. Esta cumbre se convocó en medio de la mayor crisis económica del siglo XX, principalmente para evitar que se cayera en el proteccionismo. Y fracasó. La delegación estadounidense se retiró y la cumbre se cerró de forma precipitada sin alcanzar ningún acuerdo. Los gobiernos regresaron a casa y adoptaron políticas que exacerbaban aún más la crisis y paralizaron la economía mundial.

Los fallos cometidos en los años 30 nos han enseñado muchas lecciones de política macroeconómica y esta vez hay una firme voluntad de intentar no volver a caer en los errores del pasado. Esto no impide, desde luego, que se cometan errores nuevos. Ya están surgiendo tensiones concretas entre los participantes y el éxito de la cumbre de Londres no se puede garantizar.

Están apareciendo diferencias entre países y bloques sobre las prioridades para resolver la crisis. EEUU está muy interesado en estimular la demanda global lo antes posible. Con este objetivo, está presionando para que se aumente la expansión fiscal en otros países y por una mayor coordinación de los paquetes de estímulo. La mayoría de los gobiernos europeos han anunciado algún tipo de medidas fiscales para estimular la demanda pero son reacios a comprometerse en nuevos programas en estos momentos. Francia y Alemania, en concreto, señalan que sus niveles de gasto público son ya bastante más altos que los de EEUU y están preocupados por la posibilidad de incrementar la deuda a través de programas que, en cualquier caso, no tienen garantía de éxito.

Varios gobiernos europeos preferirían hacer de la reforma del sistema financiero mundial una prioridad de la cumbre. La UE ya tiene una postura establecida, en principio, sobre una futura regulación y supervisión de los servicios financieros (el informe Larosière) que probablemente vaya más allá que cualquier idea que pudiera granjearse el apoyo de Washington. Por su parte, los países emergentes, en particular los que tienen superávit exterior, buscan una reforma de las instituciones financieras internacionales que pudiera darles más voz en la política y economía global.

Será necesario lograr acuerdos entre estas tendencias, para que aunque la cumbre de Londres centre su atención en intentar corregir la economía global a corto plazo, aborde también la cuestión de crear una economía política más duradera. Mientras que la cumbre de Washington se ocupó de la inmediata amenaza de implosión, los anfitriones británicos están decididos a que esta cumbre intente promover factores dirigidos a mejorar la estabilidad a más largo plazo. El Reino Unido ha dado intencionadamente a la cumbre un amplio espectro, que incluye el debate sobre el cambio climático y la relación entre las economías emergentes y las desarrolladas con el fin de lograr un mayor equilibrio en el futuro. Es llamativo que el Reino Unido esté promoviendo la cumbre tanto a través de Downing Street, como del departamento del Tesoro y el *Foreign Office*, y que a estos dos últimos se les esté dando prácticamente el mismo peso. Además, Londres

está dedicando considerables recursos a la cumbre –hasta 50 millones de libras, según algunas informaciones–.

La posibilidad de un fracaso

Pese a la aparente buena voluntad, la planificación y los cuantiosos recursos que se le han destinado, varios problemas podrían hacer fracasar la cumbre de Londres, tanto el mismo 2 de abril como posteriormente. En primer lugar, sin algún tipo de impulso por parte de EEUU, la cumbre de Londres no tendrá éxito y ya existe la preocupación de que Washington no se está implicando totalmente en la preparación del encuentro. No se trata de una falta de voluntad política, sino que el nombramiento y la aprobación de los altos responsables de la nueva Administración es un proceso lento (el *Financial Times* lo ha descrito como “apabullante”). Por esta razón, el presidente Obama solo ha nombrado hasta ahora a dos de los 18 vicesecretarios y otros altos cargos del departamento del Tesoro. El responsable británico encargado de elaborar el programa de la cumbre se quejaba recientemente de que contactar con el departamento del Tesoro norteamericano es “difícil” y en Washington se comenta humorísticamente que Tim Geithner está –como en la película– “solo en casa”.

En segundo lugar, en este momento el programa que se está preparando para la cumbre parece más bien una serie de propuestas improvisadas carentes de hilo conductor. Winston Churchill pidió en una ocasión a un camarero que se llevase su postre porque, según explicó “este postre no tiene tema”. El G20 corre el mismo riesgo. Las negociaciones de la cumbre están en peligro de verse desbancadas por un gran número de reivindicaciones, desde una mayor coordinación de los paquetes de estímulo fiscal, al control de los paraísos fiscales o los *hedge funds* hasta la reforma del FMI. Existe el riesgo de que los temas de mayor importancia se vean “relegados por prioridades de segundo orden” y que la cumbre en su conjunto logre muy poco.

En tercer lugar, esta cumbre se basa en el G20 como organización, pero esta institución no tiene una secretaría independiente ni fue concebida nunca como un instrumento para enfrentarse a una crisis económica global: ha sido adoptada (o secuestrada) como el primer y mejor foro disponible. Formalmente el G20 es una agrupación de ministros de Economía y gobernadores de bancos centrales que se han reunido periódicamente durante la última década (tras la crisis asiática de finales de los 90) para discutir cuestiones muy técnicas referentes al comercio y las finanzas. Es sólo ahora, con la crisis actual, que los jefes de gobierno se están involucrando mucho más en las decisiones altamente políticas que se están adoptando: la reunión del G20 en Washington fue la primera cumbre de jefes de gobierno del G20. Londres será la segunda. Como agrupación, el G20 se está desarrollando sobre la marcha. Hay otros siete u ocho países que están presionando para ser admitidos como miembros permanentes –entre ellos España–. En teoría, el G20 podría ampliarse aunque es poco probable que lo haga puesto que un grupo mayor sería demasiado difícil de manejar para ser efectivo. Hay quien teme que esto ya sea así y desearía ver un grupo mucho más pequeño, pongamos un G4 (EEUU, UE, China y Japón) rodeado de un más representativo G20-30. Este sería una buena componenda entre una organización lo suficientemente pequeña como para ser eficaz y una lo bastante grande como para ser representativa. Lo importante, sin embargo, es que se trata de una institución en desarrollo en términos de tamaño, estructura y objetivos. Todo está abierto a la discusión y nada está fijado de forma definitiva.

Si la cumbre de Londres fracasa, podría ocurrir de alguna de estas tres maneras: (1) se abordan temas importantes, tales como la reforma del FMI, pero no se logra un acuerdo y la cumbre se cierra en un clima de desunión; (2) hay un alto grado de unión aparente en torno a un comunicado final tan anodino que carece de sentido en la práctica; y, por último, (3) los países firman un comunicado sobre cuestiones como oponerse al proteccionismo, que no tienen intención de cumplir.

Estabilidad nacional y global

Un fracaso de la cumbre de Londres no tendría por qué ser, por sí mismo, un golpe mortal para la recuperación de la economía global. Pero coincidiría con una nueva fase de la crisis y dejaría un vacío en un momento en que se necesitan apoyos firmes para ayudar a sostener la economía mundial y la estabilidad política. La crisis financiera de 2007 dio lugar a una crisis económica en 2008 y esto podría convertirse en una crisis social y política en 2009. En el caso de que los líderes mundiales se fuesen de Londres sin un plan sólido, no solo reducirían la recuperación económica sino que alimentarían la percepción de que los líderes políticos no quieren o no pueden dar respuestas a los desafíos que plantea la crisis. La pérdida de credibilidad resultante podría incrementar la tensión geopolítica para el resto del año y podría reflejarse de dos maneras: (1) tensión social y política en el ámbito interno de los países; (2) tensiones crecientes entre países.

Aunque el impacto de la crisis será asimétrico, resulta evidente a estas alturas que pocos países saldrán políticamente ilesos. Los gobiernos de Letonia e Islandia ya han caído como consecuencia directa de la crisis y podría argüirse que Barack Obama llegó a la Presidencia de EEUU en enero porque su respuesta frente a la crisis resultaba más coherente en un momento crítico de la campaña el pasado mes de septiembre.

Otros países se están preparando para el posible malestar social que podría surgir del sentimiento de frustración creciente ante el fracaso del gobierno (y de la economía) a la hora de proporcionar empleo, bienestar o de proteger el valor de los ahorros. La Organización Mundial del Trabajo estima que la cifra del desempleo llegará a superar los 50 millones de personas en 2009. Como comentó el ministro de Finanzas holandés, Wouter Bos, esta crisis ha acabado con el mito de la “feliz” globalización beneficiosa para todos. Los jóvenes que llegan al mercado laboral por primera vez se verán particularmente golpeados: el concepto de expectativas crecientes según el cual cada generación mejora los beneficios materiales de la generación anterior puede haber llegado a su fin. Las personas mayores de clase media también están en una situación difícil: mientras que las personas que siguen trabajando podrían beneficiarse de la bajada de los tipos de interés, los ahorradores de más edad han visto como se devaluaban sus inversiones.

La crisis ha provocado también el malestar social en países como China, Grecia, Irlanda, Francia y Rusia. Las cosas podrían empeorar: en el Reino Unido un alto responsable de la policía de Londres ha advertido que podría producirse un “verano de la ira”; señaló concretamente la posibilidad de que las clases medias pudieran unirse a las protestas si su forma de vida se viera afectada por el embargo de sus viviendas y el desempleo.

Para España, esta crisis supondrá la primera prueba de fuego de su sociedad multicultural: en una década más o menos, el número de inmigrantes ha crecido hasta el 10% de su población. En recesiones anteriores un alto grado de cohesión social basada en la familia ha ayudado a los españoles a sobrevivir los peores momentos sin tensiones

sociales significativas. Pero, como resultado de la movilidad económica, social y geográfica creada por el *boom* de los últimos 15 años, esta red de seguridad ya no es lo que era. Los lazos familiares se han debilitado y hay una mayor fragmentación social, todo lo cual ha hecho que los amortiguadores sociales tradicionales sean menos robustos. Pese a que se han mostrado fuertes en el pasado, la crisis actual someterá a los modelos españoles de familia y comunidad a una prueba de fuego sin precedentes.

Algunos han pronosticado con pesimismo que éste podría ser el principio del camino que nos lleve a regimenes extremistas como los de los años 30, pero en realidad esta posibilidad no parece probable. Las ideologías que entonces se postularon como alternativas al capitalismo de mercado y la democracia liberal han sido objeto desde entonces de un profundo descrédito. El fracaso del G20 supondría un revés considerable pero por sí mismo no nos llevaría al mundo anterior a la Segunda Guerra Mundial por dos razones.

En primer lugar, los gobiernos intervienen hoy mucho más en la economía de lo que lo hacían en la primera mitad del siglo XX: por ejemplo, muchos países del mundo desarrollado cuentan ahora con sistemas de redistribución impositiva y amplios planes de bienestar social que evitarán la caída en la extrema pobreza de mucha personas. Y, pese a la desregulación y la política *Reaganómica* de los últimos 25 años, se ha abandonado la economía del *laissez faire* –incluso la Señora Thatcher rechazó explícitamente el término para describir su política (y no solo por tratarse de un término francés)–. Esto se ha visto todavía más en las reacciones de los distintos gobiernos a la crisis actual. Podrá haber importantes diferencias de énfasis dentro del G20 sobre el alcance, la profundidad y la coordinación de los paquetes de estímulo fiscal, pero la mayoría de los países los han adoptado de una forma u otra.

En segundo lugar, los mecanismos internacionales establecidos para promover la estabilidad económica global (como el FMI, el Banco Mundial y la UE) necesitan claramente una revisión. Pero sin duda están capacitados para ayudar a las economías en peor situación. Una tarea importante y realizable de la cumbre de Londres será asegurarse de que algunas de estas instituciones estén “preparadas para responder al objetivo” tanto de afrontar la crisis actual como los desafíos del siglo XXI. Parece ser que el FMI se beneficiará particularmente de la cumbre y recibirá los fondos extra que necesita urgentemente para sus programas de estabilidad.

La cumbre deberá también abordar el problema de cómo tratar las tensiones que podrían generarse entre países como resultado de la crisis. Dennis Blair, el nuevo director de Inteligencia Nacional de la Administración Obama aseguró al Senado norteamericano que, en su opinión, la crisis plantea hoy en día una amenaza mayor para la seguridad nacional de EEUU que al-Qaeda. Sostuvo que las fuerzas económicas podrían desencadenar grandes flujos migratorios, provocar el derrocamiento de gobiernos y distraer el enfoque en la estabilidad de Afganistán. Cualquiera de estas posibilidades, advirtió, podría amenazar la estabilidad mundial. A su juicio, el “tiempo es probablemente nuestra mayor amenaza”. Cuanto más tiempo tarde en empezar la recuperación, mayor será la posibilidad de que los intereses estratégicos de EEUU se vean gravemente perjudicados.

Evitar tales desavenencias es primordial y, posiblemente, la tarea más importante de la cumbre de Londres sea preservar la idea de que la globalización sigue siendo una fuerza positiva que merece la pena proseguir. A corto plazo esto significa, evidentemente, evitar

el proteccionismo y las nuevas barreras al comercio. A largo plazo, la cumbre debe emprender la reforma de las instituciones internacionales para que sean reflejo de las realidades geopolíticas emergentes y puedan afrontar adecuadamente los desafíos del siglo XXI.

Las reformas ya eran deseables desde hace tiempo pero ahora resultan esenciales a la luz del calamitoso estado de la economía política global. Henry Kissinger describe la crisis actual como un “catalizador” para el cambio en la estructura del orden internacional: argumenta que “el punto más bajo del sistema financiero actual coincide con crisis políticas simultáneas en todo el planeta. Nunca hasta ahora habían ocurrido tantas transformaciones al mismo tiempo en tantos lugares del mundo... Las crisis financiera y política están, de hecho, estrechamente relacionadas porque durante el período de euforia económica se ha abierto una brecha entre la organización económica y la organización política del mundo”.

Hasta ahora esta brecha se había salvado, pero con EEUU en el papel de única superpotencia esto ya no es sostenible. Los límites de la hegemonía norteamericana han sido expuestos por su incapacidad de controlar Irak y Afganistán, mientras que el fracaso del sistema financiero norteamericano ha provocado una crisis de confianza nacional. El propio Informe del Consejo Nacional de Inteligencia norteamericano sobre Tendencias Globales en 2025 concluía recientemente que un “sistema multipolar global está emergiendo con el ascenso de China, la India y otros... El desplazamiento sin precedentes en riqueza relativa y poder económico que ha comenzado en líneas generales de Occidente a Oriente continuará... EEUU seguirá siendo el país dominante del mundo – pero será menos dominante”.

Conclusión

¿Qué hacer?

La cumbre de Londres ofrece a las elites económicas y políticas mundiales, dirigidas por EEUU y Europa, una importante oportunidad de reconocer estas tendencias mundiales a largo plazo. Deberían aprovechar la oportunidad para demostrar que están dispuestas a emprender reformas de las instituciones globales, resistir el proteccionismo y coordinar mejor sus políticas fiscales. También deberían indicar que se tomarán muy en serio la cumbre de Copenhague sobre cambio climático que se celebrará próximamente y que empezarán a adoptar las difíciles decisiones de las que tanto han hablado.

Nada de esto será fácil y utilizar la cumbre como un momento de oportunidad exigirá un liderazgo político firme. Incluso con un resultado contundente, el futuro a corto plazo de la economía global seguirá siendo incierto. Pero es evidente que el fracaso en lograr algún progreso en Londres podría hacer que esta frágil posición sea mucho peor.

David Mathieson
Ex asesor del Gobierno británico