Un Bretton Woods digital post-COVID-19

Tiempo de lectura: 19 min.

Rohinton P. Medhora y Taylor Owen

Vie, 17/04/2020 - 07:41

La pandemia mundial de COVID-19 ha convertido lo que antes era impensable en legislación. Los gobiernos están asegurando los negocios y el cuidado de la salud, y regulando el comportamiento personal, de maneras sin precedentes. Se les está pidiendo a las principales instituciones financieras multilaterales del mundo - el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial - que tiren a la basura sus reglas para salvar las economías en desarrollo en peligro del mundo.

Pero cuando la pandemia pase, será esencial un ajuste de cuentas fiscal de alguna forma. Después de todo, un día se deberá pagar la factura de la pandemia, y los gobiernos tendrán que estar mucho más seguros de lo que están hoy de que las empresas y los individuos podrán pagar la parte de impuestos que les corresponde. Esto ocurrirá en un entorno de gobernanza mundial que ya estaba cambiando radicalmente, debido al impacto de las tecnologías digitales.

Mucho antes de la pandemia, había una creciente necesidad de repensar las instituciones mundiales para un mundo de intangibles. Ahora, ese proceso se está acelerando y pronto dará paso a un período en el que las instituciones de Bretton Woods, los pilares de la gobernanza mundial desde la Segunda Guerra Mundial, serán juzgadas y muy probablemente reinventadas.

LA BRECHA FISCAL

A finales de noviembre de 2019, una docena de estados miembros de la UE votaron en contra de una norma propuesta para obligar a las empresas multinacionales a informar sobre los beneficios que obtienen dentro de cada país de la UE. Esta modesta medida habría permitido a los países europeos recaudar ingresos de la actividad comercial de sus propios ciudadanos en plataformas como Amazon, Facebook y Google. Los gigantes digitales operan en todo el mundo, pero sus beneficios declarados se concentran de manera desproporcionada en los países con las tasas de impuestos corporativos más bajas.

Uno de esos paraísos fiscales -y uno de los países que se opusieron al cambio de reglas- es Irlanda, cuyas políticas fiscales han ayudado a alimentar una carrera mundial hacia el fondo. La mitad de todos los impuestos de sociedades pagados en el país provienen de sólo diez multinacionales, y entre el 20 y el 60% de los ingresos del gobierno provenientes de los impuestos de sociedades se deben a un "exceso", que el Consejo Asesor Fiscal Irlandés define como "[ingresos] más allá de lo que se proyectaría en base al desempeño subyacente de la economía y las normas históricas/internacionales".

En otras palabras, debido a que la falta de gobernanza y coordinación distorsionó totalmente los principios de equidad y eficiencia de los regímenes fiscales, Irlanda está gravando los beneficios obtenidos en otros lugares. Y esto no es más que un ejemplo de la desconexión más amplia entre las plataformas digitales y su contexto sociopolítico, que seguramente se ampliará después de que la crisis de COVID-19

haya pasado y comience el ajuste presupuestario.

COORDINACIÓN DIGITAL

A nivel mundial, nuestra infraestructura digital está sufriendo una transformación radical. Mientras que la primera ola de expansión de Internet se caracterizó por la proliferación de redes abiertas, ahora estamos en medio de una carrera armamentista digital. La competencia entre las pilas de programas informáticos, las capacidades de recopilación de datos y los modelos de negocio digitales está creando enfrentamientos entre las economías desarrolladas y las emergentes, y dentro de los países democráticos y autoritarios por igual.

Lo que está en juego es la arquitectura central de la propia economía digital. La dinámica fundamental del marco actual está ejerciendo presión sobre las instituciones de gobernanza mundial y exige que creemos un nuevo conjunto de estructuras jurídicas, reglamentarias y éticas. Si bien el crecimiento natural de Internet y la economía digital parece gradual y evolutivo, debemos reconocer que en realidad estamos en la cúspide de un cambio revolucionario.

Las preguntas sobre el gobierno digital serán fundamentales para la reconstrucción de nuestro mundo post-pandémico. Tanto las tecnologías digitales como el coronavirus son manifestaciones de una era de hiperglobalización mal gestionada, y la pandemia amenaza con ahondar la brecha económica, geopolítica y tecnológica entre los Estados Unidos y China. En el plano nacional, desde la capacidad de los gobiernos para recaudar recursos y financiar políticas públicas hasta las preocupaciones por la privacidad, las libertades civiles y la seguridad, las cuestiones adyacentes a la tecnología que estaban aumentando en el programa político antes de la crisis actual exigirán una atención aún más urgente ahora.

Después de todo, los gobiernos que salgan de la actual conmoción económica tendrán una necesidad imperiosa de ingresos. Y después del bloqueo de toda la sociedad, las tecnologías que se han arraigado profundamente en nuestras vidas más o menos de la noche a la mañana tendrán que ser examinadas. Como muestran las recientes controversias sobre el servicio de videoconferencia Zoom, los responsables políticos deberían examinar detenidamente cuestiones como la privacidad de los datos, la tecnología de vigilancia, las desigualdades incorporadas en los algoritmos y la integridad de nuestro ecosistema de información.

Claramente, el status quo de una economía de plataforma no gravada y en gran parte no regulada ya no es sostenible. Como en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, el mundo se enfrenta de nuevo a una enorme brecha entre los desafíos sociales, económicos y políticos que enfrentamos y el diseño de nuestro sistema de gobierno. Por lo tanto, es hora de imaginar un nuevo Bretton Woods para la era digital post-pandémica.

CONCENTRACIÓN VIRTUAL

La Internet se definió en su día principalmente por la ausencia de centralización. Pero ahora lo que más importa son las concentraciones de datos y la capacidad de cálculo. La economía de plataforma, la inteligencia artificial (IA), el estado de vigilancia y la computación cuántica exigen conjuntos de datos a gran escala y todos los nodos de influencia centralizados se afianzan.

Estas nuevas capacidades están revolucionando todos los sectores económicos que importan, desde los servicios financieros, los medios de comunicación y la salud pública hasta el transporte y la agricultura. Habiendo sido construida sobre la nueva infraestructura digital, la capacidad computacional y la analítica impulsada por la inteligencia artificial ahora impulsan la economía mundial.

Sin embargo, también están concentrando la toma de decisiones y ampliando el poder de quienes controlan los datos. Esta nueva realidad plantea difíciles retos políticos, porque produce resultados económicos de tipo "el ganador se lleva todo", concentraciones de influencia que eluden las instituciones democráticas, amenazas imprevistas a la seguridad nacional y humana, y bloques geopolíticos totalmente nuevos.

Mientras que la economía industrial estaba dominada por la producción, el comercio y el consumo de bienes tangibles, la economía digital se basa en la producción, la recopilación y la protección de la información. Funciona de acuerdo con un sistema totalmente nuevo de incentivos para la producción y la innovación, y de la captura y distribución de las ganancias financieras. En la mayoría de los casos, la fuente de valor no radica en la producción o el intercambio, sino en los derechos de propiedad intelectual. De hecho, la P.I. es actualmente el activo más valioso del mundo, ya que representa el 84% del valor total de las empresas de S&P 500.

Este desequilibrio se refleja en la desconexión entre las instituciones de gobernanza financiera existentes y la economía real. Al igual que los acuerdos comerciales que

rigen los activos tangibles tratan de abrir los mercados extranjeros y lograr economías de escala, la gobernanza de los intangibles debe centrarse en la P.I. y la protección de los datos. Lamentablemente, el actual enfoque aleatorio de la gobernanza de la economía digital ha reforzado las divisiones geopolíticas. China, los Estados Unidos y la Unión Europea representan cada uno sistemas distintos con normas, regímenes reguladores, valores e intereses corporativos y estatales incompatibles.

China, por ejemplo, construyó un cortafuegos para proteger a los grandes campeones de la tecnología como Baidu, Tencent y Alibaba, y ahora les está ayudando a ampliar su alcance a nivel mundial mediante su Iniciativa del Cinturón y la Carretera, incluso proporcionando a otros gobiernos autoritarios herramientas de alta tecnología para ayudarles a mantener el control social y económico. A medida que el poder blando chino se extiende al envío de suministros médicos durante la pandemia, estamos viendo una convergencia de los objetivos estratégicos y de infraestructura digital del país. Tal vez el equipo de protección personal y otros apoyos de emergencia ofrecidos por China a Francia o Canadá cambien la forma en que esos países piensan en la adjudicación de contratos 5G.

Los Estados Unidos también han defendido agresivamente sus propias empresas tecnológicas -Facebook, Amazon, Google, Netflix, Microsoft y Apple, en particular- asegurando normas internacionales favorables sobre el intercambio y la recopilación de datos, la gobernanza de las plataformas y la propiedad intelectual (más recientemente a través del Acuerdo entre los Estados Unidos, México y el Canadá), mientras que por lo demás se basan en un enfoque normativo de laissez-faire. Por último, la UE, que no tiene ninguna empresa de tecnología digital competitiva a nivel mundial, ha estado a la cabeza en materia de normas y reglamentos, regímenes de derechos de datos y política de competencia, todo lo cual espera exportar como modo de influencia mundial y creación de mercados.

Detrás de estas rivalidades hay cuestiones concretas que exigen una gobernanza mundial. Necesitamos un foro a través del cual equilibrar, e idealmente reconciliar, las tensiones entre la libertad de expresión y la privacidad en línea, y ahora entre la protección de la privacidad y la necesidad de vigilancia para rastrear la propagación de enfermedades contagiosas. Otros puntos conflictivos son la gobernanza de los activos tangibles e intangibles, los derechos individuales y las protecciones colectivas, y los incentivos a la innovación frente a la necesidad de una reglamentación y una fiscalidad adecuadas.

ANTICUADO Y CADUCO

El problema es que nuestras actuales instituciones globales fueron construidas para un mundo diferente. Cuando los líderes de ese mundo se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, en julio de 1944, acordaron el diseño de un sistema institucional global para detener las guerras entre países y regular el funcionamiento de la economía tangible.

Pero ese sistema era para un mundo de fronteras, producción industrial y comercio de productos básicos y manufacturados. El mundo digital no es ninguna de esas cosas. Al salir de otro período de desestabilización mundial, también necesitamos un nuevo marco de gobernanza.

De cara al futuro, una opción, por supuesto, es reconocer la complejidad y los desafíos tecnológicos de la reglamentación de la esfera digital en rápida evolución y delegar la gobernanza en las propias plataformas. Esto ya está empezando a suceder con los pagos digitales y los contenidos en línea. La iniciativa Libra de Facebook y su nuevo consejo de moderación de contenidos, por ejemplo, señalan un sorprendente grado de autogobierno empresarial en ámbitos en los que la jurisdicción de los gobiernos era, hasta hace poco, inequívoca e indiscutible.

En nuestra opinión, aceptar la tendencia hacia el autogobierno sería un error profundo, incluso peligroso. La pandemia de COVID-19 ha demostrado por qué las autoridades públicas necesitan tener acceso a datos precisos y oportunos. Sólo así pueden diseñar intervenciones para el bien público y evitar que la desinformación empeore una situación ya de por sí tensa. A pesar de los importantes esfuerzos realizados para vigilar la desinformación médica durante la pandemia, los incentivos financieros de los gigantes de la tecnología siguen estando mal alineados con el interés público.

Después de todo, la vigilancia de la desinformación en las plataformas digitales nunca ha consistido en detener a los malos actores individuales, o en decisiones individuales de moderación de contenidos. Más bien, siempre se ha tratado del diseño y los incentivos financieros de las propias plataformas.

Nunca se podría confiar en que un sistema dominado por un puñado de empresas en sólo dos países protegiera el bien público mundial. Para hacer frente a una vulnerabilidad estructural se requiere gobernanza, no buena voluntad. Dados los desafíos que plantea la nueva infraestructura digital, está claro que nuestra única

opción es crear nuevas instituciones de gobernanza mundial.

El punto de partida es sencillo. La comunidad internacional debería celebrar un cónclave para articular una visión, establecer las "reglas del juego" y diseñar una arquitectura institucional internacional para una nueva era. Y, a diferencia de 1944, cuando los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y algunas delegaciones de regiones y países más pobres ocuparon todos los asientos de la mesa, podemos celebrar esos debates en un foro verdaderamente mundial: el G20, cuyos miembros representan alrededor del 90% del PIB mundial, el 80% del comercio y dos tercios de la población mundial. El objetivo no es sólo crear nuevas instituciones y procesos, sino también reconvertir y fortalecer los existentes cuando sea apropiado, como lo demuestra el actual debate sobre la Organización Mundial de la Salud.

¿CUÁL ES EL PROGRAMA?

Una agenda digital de Bretton Woods debería incluir cinco elementos. En primer lugar, necesitamos una declaración universal sobre la IA, dadas las desigualdades existentes en el acceso a los datos y las capacidades analíticas, por no mencionar el gran potencial de uso indebido. Los algoritmos no están exentos de valor. Los datos en los que se basan y las fórmulas que guían sus decisiones tienden a reflejar los sesgos histórica y socialmente condicionados de sus diseñadores.

Afortunadamente, un marco ético para los algoritmos y la IA puede universalizarse de la misma manera que las protecciones personales lo han hecho a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros acuerdos. Como la analogía implica, esos compromisos no siempre serán respetados en todos sus detalles por todos los países. Pero, no obstante, crearía una norma mundial. Una declaración universal sobre la IA serviría de guía para la legislación nacional y subnacional, como marco para "denunciar y avergonzar" las violaciones y, en última instancia, como mecanismo para aplicar sanciones, siguiendo el ejemplo de la Corte Internacional de Justicia.

Más allá del régimen internacional de derechos humanos, existen también compromisos análogos de procurar la cobertura sanitaria universal y la protección de los niños. Lo que importa no es el modelo específico, sino la intención que lo sustenta. Una declaración de la IA tendría que encarnar un consenso normativo de base amplia y ser firmada por el mayor número posible de países. En este sentido, la reciente declaración del G7 sobre la IA ofrece un buen punto de partida para

celebrar un debate más global sobre el espíritu que debería sustentar las tecnologías de transformación en general, y la IA en particular.

En segundo lugar, necesitamos un nuevo foro de coordinación diplomática y mundial para superar la balcanización geográfica de la gobernanza de los datos. La zona de la China centrada en el Estado y la zona de los Estados Unidos centrada en la empresa son imágenes especulares de la otra: en ninguno de los dos casos los individuos tienen soberanía o control sobre sus datos personales. En cambio, el Reglamento General de Protección de Datos de la UE ofrece un mayor grado de control a los individuos en cuestiones de privacidad y uso de sus datos

Desde una perspectiva internacional, el mayor problema es que las tres zonas no pueden "hablar" entre sí. Como resultado, ninguna empresa tecnológica puede ser verdaderamente global, porque se ha vuelto imposible cumplir con las reglas de una zona sin violar las de las otras. La situación es una receta para la disfunción, el aumento de los costos de transacción y la pérdida de credibilidad de las empresas y los gobiernos. Los ciudadanos de una zona determinada se preguntarán con razón si el tazón de espaguetis de las normas y protocolos les interesa realmente. Y luego está la cuestión de la India, Canadá, Japón, Australia, y la gran mayoría de los países del mundo que quedan para crear sus propias reglas híbridas, o para acarrear en una de las otras tres zonas.

Claramente, la diplomacia mundial está en orden. Emitir puntos de vista mutuamente incompatibles y buscar un terreno común fue precisamente el punto de la Conferencia de Bretton Woods original, en la que los delegados debatieron sobre los tipos de cambio y el comercio mundial, entre muchas otras cuestiones. Hoy en día, tenemos que encontrar la manera de lograr un equilibrio entre el individuo, la empresa y el Estado en lo que respecta a la gestión de los datos. Ese proceso no será fácil, y el resultado probablemente no se verá particularmente elegante.

Pero esa es la naturaleza del compromiso. La política de poder y las personalidades individuales ciertamente jugarán un papel en el resultado. Lo que importa al final del día, sin embargo, no es si hemos logrado algún ideal abstracto, sino si hemos mejorado un status quo disfuncional e insostenible.

DEBE SER GLOBAL

El tercer tema de un programa digital de Bretton Woods debería ser un nuevo régimen mundial para abordar el problema del arbitraje fiscal por parte de las

multinacionales cuyo valor se deriva en gran medida de los intangibles. El pasado mes de julio, Francia decidió unilateralmente introducir un impuesto del 3% sobre los servicios digitales, dirigido efectivamente a los gigantes tecnológicos estadounidenses directamente. Pero la OCDE, mientras tanto, ha estado elaborando un marco multilateral que impediría la evasión fiscal sin discriminar abiertamente a empresas concretas.

Sin embargo, la cuestión de la fiscalidad va más allá de los ingresos. La economía digital está impulsada por la tecnología patentada, la mayor parte de la cual se crea en unos pocos centros en todo el mundo. La naturaleza de la economía de la innovación es privilegiar a los pioneros, el comportamiento estratégico y las economías de aglomeración. Como resultado, y a pesar de muchas incógnitas sobre lo que nos depara el futuro, una cosa está clara: en ausencia de respuestas significativas de las políticas públicas, las disparidades de ingresos y riqueza empeorarán, tanto dentro de los países como entre ellos.

Dado que gran parte de la propiedad intelectual es generada por las multinacionales, los beneficios de los avances tecnológicos irán a parar (correctamente) a esas empresas. Aunque la tendencia de los últimos años ha sido hacia una fiscalidad basada en el consumo y alejada de la fiscalidad de las empresas, la naturaleza de la economía digital sugiere que esto debería invertirse.

Las rentas excesivas de las grandes, poderosas y ágiles empresas multinacionales han puesto en el orden del día la erosión de la base imponible y el desplazamiento de los beneficios. Pero las soluciones exigen una cooperación transfronteriza mucho mayor. En un momento en que los gobiernos de todo el mundo están asumiendo niveles de deuda sin precedentes para mantener sus economías funcionando en medio de cierres por pandemia, cada fuente de ingresos cuenta. Ya no podemos permitirnos el lujo de permitir que ingeniosos planes de arbitraje dejen tanta riqueza sin gravar.

En cuarto lugar, y en una nota relacionada, necesitamos definiciones normalizadas a nivel mundial para medir todos los aspectos de la economía digital e intangible. Las actuales convenciones estadísticas nacionales no están plenamente armonizadas o no funcionan en absoluto. Así como el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas introdujo la coherencia en las estadísticas económicas clave a partir de 1947, una convención internacional sobre estadísticas para la era digital proporcionaría un bien público mundial similar. También constituiría la base para

una buena investigación, la formulación de políticas y la acción cívica. Como en tantas otras áreas, las intervenciones de política sólo serán tan buenas como los datos lo permitan.

Por último, y de manera más amplia, el mundo necesita una institución específica para la coordinación de políticas y reglamentos. El actual enfoque de "toque ligero" de la reglamentación digital tiene inquietantes paralelos con la reglamentación del sector financiero de muchos países occidentales antes de la crisis financiera de 2008. Ese desastre dio lugar a la creación de la Junta de Estabilidad Financiera y otras instituciones que ahora fortalecen y armonizan la reglamentación bancaria a nivel mundial.

Basándose en la experiencia del FSB, el Centro para la Innovación de la Gobernanza Internacional ha propuesto una Junta de Estabilidad Digital (DSB) para dar forma a las normas, reglamentos y políticas mundiales en toda la plataforma económica. Este nuevo órgano podría ofrecer asesoramiento sobre las mejores prácticas, así como información sobre las medidas reglamentarias y normativas necesarias para hacer frente a las vulnerabilidades de manera oportuna. Podría supervisar los riesgos derivados de las nuevas tecnologías -incluido su impacto en la sociedad civil- y desarrollar intervenciones reglamentarias y políticas para abordarlos. Y podría asegurar que sus esfuerzos complementaran la labor de otras instituciones, como la Organización Mundial del Comercio.

Además, el propio sistema de comercio mundial necesita nuevas normas que reflejen grandes datos e inteligencia artificial, así como un marco actualizado con el que evaluar las consecuencias de las nuevas tecnologías para el comercio y el cumplimiento de las normas comerciales. La pandemia de COVID-19 proporciona un punto de entrada para el OSD, o un órgano similar de coordinación de políticas mundiales, que podría empezar centrándose en cuestiones relacionadas con el sector de la salud y los datos sanitarios.

MODELOS PROBADOS

En conjunto, las infraestructuras digitales emergentes han creado una nueva capa de capacidad operativa dentro del sistema internacional. Han hecho posible nuevas formas de acción colectiva y de comunicación fluida a escala mundial. Pero si bien esas capacidades han producido enormes beneficios -por ejemplo, al potenciar nuevos movimientos cívicos, mejorar la inclusión social y política e impulsar el

crecimiento de los ingresos-, también han acarreado costos sociales, políticos y económicos.

Las plataformas digitales se han utilizado para sembrar la desconfianza y organizar grupos extremistas. El discurso perjudicial se está amplificando y dirigiendo a audiencias vulnerables y sugestionables. En los EE.UU., este tribalismo pareció llevar a las zonas de tendencia republicana a descartar las alertas tempranas de la pandemia, evitando las medidas necesarias para limitar su propagación. Al parecer, los algoritmos de vanguardia han demostrado estar plagados de antiguos prejuicios raciales, de género y sociales.

Las plataformas digitales también están alimentando la polarización política y el deterioro del discurso público. Los regímenes antiliberales y autocráticos han aprovechado las nuevas tecnologías para socavar las instituciones democráticas y las elecciones, y para sofocar el discurso y la actividad política. Esta tendencia también se ha visto acelerada por la pandemia, sobre todo en Hungría, donde el Primer Ministro Viktor Orbán ha aprovechado la crisis para obtener un poder casi absoluto de forma indefinida. Asimismo, en la esfera económica, la desigualdad se está ampliando paralelamente a la aparición de nuevos monopolios mundiales, y la pandemia ha puesto de relieve los efectos en el mundo real de las actuales disparidades de ingresos y riqueza.

Estos acontecimientos exigen enfoques no convencionales de la gobernanza. Un aspecto positivo de la pandemia es que ha creado espacio para nuevas ideas, e incluso los defensores de larga data del statu quo abogan ahora por políticas hasta ahora radicales, como la renta básica universal.

La analogía de Bretton Woods no es perfecta, y los cinco temas de la agenda que se describen aquí no son ni suficientes ni exhaustivos. A diferencia de la posguerra, el mundo actual no tiene un vencedor claro, un consenso sobre economía política o un fuerte anhelo mundial de paz y estabilidad tras décadas de agitación. No obstante, como en ese período, existe una clara desconexión entre la naturaleza y la escala de nuestros desafíos y el diseño y la capacidad del régimen de gobernanza mundial existente.

Al salir de otra conmoción en nuestro sistema mundial y emprender un nuevo camino de cambio económico, social y tecnológico, necesitamos urgentemente actualizar nuestro modelo de gobernanza. Al igual que en la economía industrial de

la posguerra, necesitamos un modelo del tipo de Bretton Woods que mitigue las consecuencias negativas de la revolución digital y que marque el comienzo de una nueva era de prosperidad y salud pública compartidas.

Traducido utilizando DeepL

17 de abril 2020

Project Syndicate

https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=e1e626d16f-op_newsletter_2020_04_17&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-e1e626d16f-105991035&mc_cid=e1e626d16f&mc_eid=05f36f6726

ver PDF
Copied to clipboard