

En los orígenes de las instituciones de Bretton Woods

ERIC TOUSSAINT :: 26/07/2006

Capítulo 1 del libro "Banco Mundial: El golpe de Estado permanente" :: 62 años atrás, el 22 de Julio 1944, termino en Bretton Woods, la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas. Para evitar la repetición de crisis del tipo de la de 1929, pero también para asegurar su liderazgo en el mundo de la postguerra, el gobierno de Estados Unidos no tardó en proyectar la creación de instituciones financieras internacionales.

En 1944 nacieron en Bretton Woods el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Al principio, la administración Roosevelt era favorable a la creación de instituciones fuertes, capaces de imponer sus reglas al sector financiero privado, incluido Wall Street. Pero ante la hostilidad de los banqueros, Roosevelt dio marcha atrás. Por otra parte, el reparto de los votos en el seno del Banco Mundial y del FMI refleja la voluntad de dominio de algunas potencias sobre el resto del mundo.

En los orígenes1

Fue en 1941, en plena segunda guerra mundial, cuando comenzó la gestación y la discusión de las instituciones internacionales que se debían establecer cuando este gran conflicto terminara. En el seno de la administración estadounidense, Harry White presentó al presidente Franklin Roosevelt, en mayo de 1942, un proyecto titulado «Plan para un fondo de estabilización de las Naciones Unidas y asociadas y un banco de las Naciones Unidas para la reconstrucción y el desarrollo» (*Plan for a United and Associated Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United Nations*). Uno de sus objetivos era convencer a las naciones aliadas en lucha contra las potencias del eje (Alemania, Italia, Japón) de que cuando llegara la paz tendrían que establecer mecanismos que impidieran que la economía mundial volviera a caer otra vez en una depresión comparable a la de los años 30.

Entre 1941 y julio de 1944, momento en que se celebró la Conferencia de Bretton Woods, se descartaron diversas propuestas contenidas en el plan inicial. Pero una de ellas se materializó: la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), más conocido como Banco Mundial.

Para entender mejor la función atribuida a estas dos instituciones, vale la pena remontarse al final de los años 20 y a los años 30. La profunda depresión económica que azotaba de lleno a Estados Unidos provocó un efecto de contagio sobre todo el capitalismo mundial. Un síntoma de este contagio fue la interrupción por Alemania, en 1931, del pago de la deuda de guerra a Francia, Bélgica, Italia y el Reino Unido. Y continuando con el contagio, tras la huella de Alemania, estos países interrumpieron el reembolso de su deuda externa con Estados Unidos.² Por su parte, Estados Unidos redujo drásticamente la exportación de capitales en 1928 y, sobre todo, en 1931.³ Al mismo tiempo disminuyó considerablemente sus importaciones. Consecuencia: el flujo de dólares de Estados Unidos al resto del mundo cesó, y los países endeudados con la primera potencia mundial no dispusieron ya de dólares

suficientes para los reembolsos. Pero también les faltaban los dólares para comprar productos estadounidenses. En consecuencia, el mundo capitalista se instaló en una espiral recesiva.

John Maynard Keynes comenta con cierto sarcasmo la actitud de Estados Unidos desde 1932: «El resto del mundo le debe dinero. Rechaza que sea reembolsado en especie; rechaza que lo reembolsen en títulos; ya han recibido todo el oro disponible. El rompecabezas en el que han metido al resto del mundo no admite más que una sola solución: hallar algún modo de arreglarse sin exportaciones.»⁴

Una de las lecciones aprendidas por el gobierno de Estados Unidos bajo la presidencia de Franklin Roosevelt (1933-1945) fue que un gran país acreedor debe poner a disposición de los países deudores las divisas que les permitan pagar su deuda. Otra lección, audaz ésta, es que en ciertos casos es preferible hacer donaciones y no préstamos, si un Estado quiere que su industria exportadora obtenga un beneficio máximo y duradero. Abordaremos esta cuestión más adelante cuando evoquemos el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa (1948-1951).

Continuemos aún, brevemente, con los años 30 antes de pasar a la génesis de las instituciones de Bretton Woods en el curso de la guerra.

Creación del Export-Import Bank de Washington (1934)

El Export-Import Bank de Washington (agencia pública estadounidense de crédito a la exportación, rebautizado más tarde como Eximbank) fue creado en 1934 con la finalidad de proteger y favorecer a los exportadores de Estados Unidos. Garantizaba las exportaciones y concedía créditos a largo término a extranjeros para que importasen productos estadounidenses. Cada dólar prestado debía ser gastado en la compra de mercaderías producidas en Estados Unidos. El Export-Import Bank era muy modesto: 60 millones de dólares durante los primeros cinco años. Pero luego el volumen aumentó rápidamente. En 1941, su capacidad de préstamo se llevó a 200 millones de dólares y en 1945 alcanzó la suma de 3.500 millones. En los primeros años, el Export-Import Bank puso su diana en Latinoamérica y el Caribe, China y Finlandia. Los intereses en juego eran tanto económicos como geoestratégicos.

Nacimiento del Banco Interamericano (1940)

En 1940 se creó otro instrumento financiero: el Banco Interamericano. Una institución interestatal, fundada por iniciativa de Estados Unidos en el marco de la Unión Panamericana (ancestro de la Organización de Estados Americanos, OEA). Formaban parte del mismo, desde el origen, Bolivia, Brasil, Colombia, la República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Estados Unidos. Este banco prefiguró, en cierta manera, el Banco Mundial, que sería fundado cuatro años más tarde.

El principal arquitecto del lado estadounidense era un partidario convencido de la intervención pública en la economía, un adepto del New Deal: Emilio Collado, el número dos del Departamento de Estado.⁵ Muy pronto participaría en las decisiones preparatorias de Bretton Woods y en 1944 sería el primer representante (director ejecutivo) de Estados

Unidos en la dirección del Banco Mundial. No sólo el Departamento de Estado estuvo involucrado en el lanzamiento del Banco Interamericano en 1940. También el Departamento del Tesoro estuvo representado por Henry Morgenthau y su asistente, Harry White.

Cuatro razones fundamentales impulsaron a la administración Roosevelt a la creación del Banco Interamericano:

Primera: el gobierno comprendió que no sólo debía prestar dinero para que le compraran sus productos, sino que también debía comprar las exportaciones de aquellos a los que quería vender sus mercancías. La Alemania nazi, que dominaba una parte de Europa, estaba aprovisionándose e invirtiendo en Latinoamérica.⁶ El establecimiento del Banco Interamericano debía permitir estrechar los lazos entre Estados Unidos y todos sus vecinos del sur.

Segunda: Washington consideraba que no podía contar con el sector financiero privado de Estados Unidos para prestar capitales al sur del río Grande, mientras catorce países latinoamericanos estaban en cesación de pagos total o parcial de su deuda externa. Entendía que Wall Street y los grandes bancos estadounidenses eran responsables de la crisis de 1929 y de su prolongación. Había que dotarse entonces de un instrumento público para actuar seriamente.

Tercera: a fin de convencer a los gobiernos latinoamericanos de que participaran activamente en el juego de relaciones reforzadas con Estados Unidos, había que proponerles un instrumento que, oficialmente, persiguiera unos objetivos no directamente subordinados al vecino del norte.

A. A. Berle, adjunto del secretario del Departamento de Estado, lo precisó con claridad: «En el pasado, los movimientos de capital se consideraban como francamente imperialistas. Por lo general conducían a dificultades de un tipo o de otro. Al otro país no le gustaba pagar: los intereses generados se consideraban con frecuencia tiránicos. Estamos aún liquidando muchos de los conflictos del siglo diecinueve que fueron causados por movimientos de capital algo violentos y no siempre claros.»⁷

Cuarta: había que fundar un banco en el que participaran los países prestatarios y donde tuvieran voz y voto. El razonamiento es muy simple: para asegurarse de que los prestatarios reembolsarán su deuda, es mejor que formen parte del banco. El mismo principio se aplicó en el caso de la construcción del Banco Mundial y del FMI.

En cuanto al reparto de los derechos de voto en el seno del Banco Interamericano, los criterios aplicados también serían adoptados por el Banco Mundial y el FMI. El principio de «un país, un voto» se abandonó en beneficio de un sistema basado en el peso económico (en este caso, el volumen de las exportaciones).

El sistema preveía una guinda para los países latinoamericanos: la existencia de una

institución bancaria multilateral debía protegerlos frente al recurso de la fuerza por los acreedores deseosos de recuperar sus fondos. En efecto, no hacía mucho tiempo que Estados Unidos y otras potencias acreedoras intervenían militarmente o bien tomaban el control de las aduanas o de la administración de los impuestos de los países endeudados para recuperar lo que pretendían que era suyo.⁸

Hay que destacar aquí que en aquel momento la actitud firme de un número importante de países latinoamericanos (catorce, entre ellos Brasil, México, Colombia, Chile, Perú y Bolivia), que decidieron cortar total o parcialmente el reembolso de su deuda externa, fue coronada por el éxito. Se debe poner en su haber tres resultados positivos: su crecimiento económico fue superior al de los países que continuaron los pagos; recuperaron un margen importante de autonomía frente a los países ricos; y lejos de ser excluidos de cualquier otra forma de financiación, fueron cortejados por diferentes gobiernos del Norte, que les ofrecían financiación pública. Es la prueba de que la firmeza puede ser rentable.

Las discusiones en la administración Roosevelt

Desde 1942, en la administración Roosevelt se discutía vivamente sobre el orden económico y financiero que era necesario implantar en la postguerra. Algunas ideas relativas a la deuda y los movimientos de capitales retornaban a la mesa con regularidad: había que establecer instituciones públicas multilaterales que, ante el carácter aleatorio de la inversión internacional privada, proveyeran capitales públicos. Estas instituciones tendrían que «controlar las inversiones internacionales de capital privado, proporcionando medios judiciales y de arbitraje para la resolución de las disputas entre acreedor y deudor, y para eliminar el peligro del empleo por parte de los países acreedores de sus reclamaciones como base para demandas políticas, militares o económicas ilegítimas.» (Extracto de un memorándum del Consejo de Relaciones Exteriores con fecha 1º de abril de 1942).

Primer proyecto muy ambicioso de Harry White

Como hemos visto más arriba, Harry White trabajaba desde 1941 en el Departamento del Tesoro en la elaboración de un plan relativo a la creación de dos grandes instituciones multilaterales. Franklin Roosevelt recibió un primer proyecto en mayo de 1942, según el cual no había que esperar el fin de la guerra para crear un fondo de estabilización de los tipos de cambio (el futuro Fondo Monetario Internacional) y un banco internacional para proveer capitales. Precisaba: «Dos agencias separadas, aunque relacionadas, serían mejor que una sola, pues una agencia que se ocupe de ambas tareas tendría demasiado poder y se correría el riesgo de cometer demasiados grandes errores de juicio.»⁹ El fondo y el banco deberían incluir a todos los países, comenzando por los aliados. El peso relativo de cada nación miembro estaría en función de su peso económico. Los países prestatarios tendrían que formar parte del banco, porque esto los incitaría a pagar. Ambas instituciones deberían favorecer las políticas que garantizaran el pleno empleo.

El fondo debería asegurar la estabilidad de los tipos de cambio, el abandono progresivo de los controles cambiarios y el abandono de los subsidios a la exportación.

El banco, por su parte, debería aportar capitales para la reconstrucción de los países afectados por la guerra y para el desarrollo de las regiones atrasadas: tendría que ayudar a

estabilizar los precios de las materias primas. Debería prestar capitales a partir de su propio fondo y disponer de una moneda propia: la *unitas*.

El ambicioso proyecto, tal como lo concibió Harry White, fue profundamente revisado a la baja en el curso de los dos años siguientes.

En efecto, Wall Street y el Partido Republicano eran particularmente hostiles a varios puntos fundamentales del plan White. No querían que hubiera dos instituciones públicas fuertes que pretendieran reglamentar la circulación de capitales privados y que compitieran con ellos.

Franklin Roosevelt decidió pactar, lo que permitió que quedara asegurada de entrada la ratificación en el Congreso, por amplia mayoría, en 1945, de los acuerdos de Bretton Woods de julio del año anterior. Las concesiones hechas por Roosevelt eran considerables, a tal punto que desnaturalizaron el proyecto original. Con todo, Wall Street esperó hasta 1947 para apoyar realmente al Banco y al Fondo.

Entre las propuestas originales¹⁰ que fueron desechadas antes de la Conferencia de Bretton Woods estaban:

- la creación de una moneda propia del Banco. Harry White, como hemos visto, proponía llamarla *unitas*. John Maynard Keynes, que por su parte hacía una proposición coincidente, la denominaba *bancor*.
- el recurso del Banco a su capital propio para conceder préstamos. Finalmente se decidió que el Banco pidiera prestado a los banqueros privados los fondos que a su vez prestaría.
- la estabilización de los precios de las materias primas.

Los interlocutores privilegiados de Estados Unidos para la adopción de una propuesta definitiva fueron el Reino Unido, que exigía ser tratado de esa manera por Washington, y la URSS. Según Churchill, las negociaciones entre Londres y Washington debían ser bilaterales y secretas.¹¹ Washington prefería negociar con todos los aliados por separado a fin de dividir para reinar. Al parecer, Franklin Roosevelt, secundado por Harry White y Henry Morgenthau, secretario del Tesoro, quería realmente asegurar la participación de la Unión Soviética en la creación del Banco y del Fondo. Morgenthau comunicó en enero de 1944 que dos delegados soviéticos llegaban a Washington para discutir sobre el tema.

Dimensión geopolítica y geoestratégica

Entre el 1º y el 22 de julio de 1944, tuvo lugar la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, conocida con el nombre de Conferencia de Bretton Woods,¹² con la presencia de 44 países, incluida la Unión Soviética.

La delegación de Estados Unidos estaba encabezada por Morgenthau y White, la británica por lord John Maynard Keynes. Ambas delegaciones dirigirían los trabajos.

Los soviéticos participaron en la conferencia. Según las negociaciones entre Washington, Moscú y Londres, la URSS tendría la tercera posición en términos de derechos de voto, aunque los soviéticos deseaban la segunda.

Finalmente, Moscú no ratificó los acuerdos finales y en 1947 denunció en la Asamblea de las Naciones Unidas a las instituciones de Bretton Woods como «filiales de Wall Street». Para la representación soviética, el Banco Mundial estaba «subordinado a unos objetivos políticos que lo convierten en un instrumento de una gran potencia».13

El reparto de los votos ilustra muy bien la voluntad de dominación de Estados Unidos y de Gran Bretaña sobre ambas instituciones. En 1947, los dos países totalizaban casi el 50 % de los votos (34,23 % Estados Unidos y 14,17 % el Reino Unido, al 30 de agosto de 1947).

En dicho año, la distribución por categorías de regiones y países proporciona una imagen de la relación de fuerzas en el campo de los aliados (sin la URSS), en la inmediata postguerra. Once países capitalistas más industrializados sumaban más del 70 % de los votos.14 En conjunto, el continente africano no disponía más que de un 2,34 %. Sólo tres países africanos tenían derecho de voto, pues casi todo el resto estaba aún bajo el yugo colonial.15 Estos tres países eran Egipto (0,7 % de votos), la Unión Surafricana (1,34 %), gobernada por un poder blanco racista que instauraría el apartheid un año más tarde, y Etiopía (0,30 %). En resumen, el África negra con un gobierno negro (el emperador Haile Selassie) no tenía más que el 0,3 por ciento de votos.

Asia Meridional y Oriental, con sólo tres países miembros, tenía un 11,66 % de votos: la China de Chiang Kaishek, aliada de Estados Unidos (6,68 %), Filipinas, colonia estadounidense hasta 1946 (0,43 %), y la India, que se independizó de la corona británica en 1947, (4,45 %).

Europa Central y del Este tenían un 3,90 % de votos: Polonia y Checoslovaquia (1,6 % cada uno) y la Yugoslavia de Tito (0,7 %).

El Oriente Medio disponía de un 2,24 % de votos: Turquía (0,73 %), Líbano (0,32 %), Irán (0,52 %), Siria (0,34 %), Iraq (0,33 %).

Latinoamérica y el Caribe, región considerada como firme aliada de Estados Unidos, tenía en total un 8,38 % de votos, repartidos entre 18 países: Bolivia (0,38 %), Brasil (1,39 %), Chile (0,64 %), Colombia (0,64 %), Costa Rica (0,29 %), Cuba (0,64 %), República Dominicana (0,29 %), Ecuador (0,30 %), El Salvador (0,28 %), Guatemala (0,29 %), Honduras (0,28 %), México (0,96 %), Nicaragua (0,28 %), Panamá (0,27 %), Paraguay (0,28 %), Perú (0,45 %), Uruguay (0,38 %) y Venezuela (0,38 %).

Copyright: Eric Toussaint 2006. Capítulo 1 de Eric Toussaint, Banco mundial: El golpe de Estado permanente, editado en francés en mayo 2006:

http://www.cadtm.org/texte.php3?id_article=1796. Traducido por Raul Quiroz.

Notas

1. Esta parte se basa principalmente en 1) Robert W. Oliver, *International Economic Cooperation and the World Bank*, MacMillan Press, Londres, 1975, 421 p.; 2) Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, *The Brookings Institution*, Washington DC, 1973, cap. 1, pp. 11-35; 3) Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb, *The World Bank, Its First Half Century*, vol 1: History, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1997, especialmente el cap. 2, pp. 57-84; 4) Susan George y Fabrizio Sabelli, *Crédits sans Frontières*, col Essais, La Découverte, París, 1994, cap. 1 pp. 28-45; 5) Bruce Rich, *Mortgaging the Earth*, Earthscan, Londres, 1994, cap. 3, pp. 49-80; 6) Michel Aglietta y Sandra Moatti, Le FMI. *De l'ordre monétaire aux désordres financiers*, Ed. Economica, París, 2000, cap. 1, pp. 8-31; 7) Catherine Gwin, «U.S. relations with the World Bank, 1945-1992», in Devesh Kapur, John P. Lewis, Richard Webb, *op. cit.*, vol 2, pp. 195-200.
2. Éric Toussaint, *La Bolsa o la Vida*, CLACSO, Buenos Aires, 2004, cap. 6.
3. Robert W. Oliver, *op. cit.*, pp. 72-75 y 109.
4. John Maynard Keynes, *Collected papers*, Vol. XXI, MacMillan, Londres, citado por Cheryl Payer, *Lent and Lost. Foreign Credit and Third World Development*, Zed Books, Londres, 1991, p. 20,
5. El Departamento de Estado es en Estados Unidos el Ministerio de Asuntos Exteriores.
6. El representante de Chile en el Banco Interamericano, Carlos Dávila escribió el 8 de enero de 1940: «En 1938, Alemania absorbía el 2 por ciento del cacao exportado por nuestros países; el 25 por ciento de las cabezas de ganado; el 16 por ciento del café; el 19 por ciento del maíz; el 29 por ciento del algodón; el 6 por ciento del trigo y el 23 por ciento de la lana. [...] Una nueva y más estrecha forma de asociación es necesaria a fin de desarrollar y explotar los recursos mineros y agrícolas de Latinoamérica con vistas a ofrecer productos que se pueden vender en Estados Unidos sin competir con los productores locales. Una colaboración financiera, técnica y comercial que podría ampliarse a la actividad industrial, que permitiría promover y aumentar la producción en Latinoamérica de una gran variedad de artículos manufacturados que, en este momento, Estados Unidos no puede o no le interesa importar de otros continentes. Es conveniente desde todo punto de vista que los capitales necesarios para llevar a cabo este programa provengan de Estados Unidos y de inversores latinoamericanos. Sólo así se podría cerrar la página de la historia de las dificultades que han encontrado las inversiones estadounidenses.» Citado por Robert W. Oliver, *op. cit.*, p. 95.
7. Citado por Robert W. Oliver, *op. cit.*, pp. 96-97.
8. Éric Toussaint, *op. cit.*, cap. 6
9. Citado por Robert W. Oliver, *op. cit.*, pp. 111-112.
10. Para una lista detallada de las propuestas de Harry White, ver Robert W. Oliver, *op. cit.*, pp. 157-159.
11. Winston Churchill estaba preocupado por las intenciones de Estados Unidos. Había

declarado al presidente Roosevelt: «Pienso que usted desea abolir el Imperio Británico. [...] Todas sus declaraciones lo confirman. A pesar de esto, sabemos que usted es nuestra única esperanza. Y usted sabe que nosotros lo sabemos. Sin América, el Imperio Británico no podrá aguantar.» Citado por Susan George y Fabrizio Sebelli, *op. cit.*, p. 31.

12. La localidad de Bretton Woods está situada en las montañas de New Hampshire. La conferencia internacional duró tres semanas.

13. Edward S. Mason y Robert E. Asher, *op. cit.*, p. 29.

14. Al 30 de agosto de 1947: Australia (2,41 %), Bélgica (2,67 %), Canadá (3,74 %), Dinamarca (0,99 %), Francia (5,88 %), Grecia (0,53 %), Luxemburgo (0,37 %), Países Bajos (3,21 %), Noruega (0,80 %), Reino Unido (14,17 %), Estados Unidos (34,23 %).

15. Damien Millet, L'«Afrique sans dette, CADTM/Syllepse, Lieja-París, 2005, cap. 1.

www.cadtm.org

Artículo anterior en La Haine

https://www.lahaine.org/est_espanol.php/en_los_origenes_de_las_instituciones_de9