

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

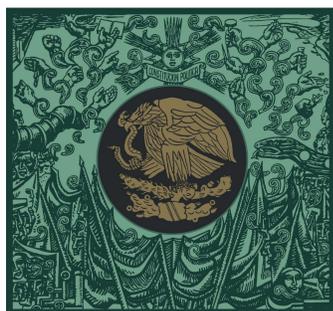
Bretton Woods

Carpeta informativa núm. 102



Octubre 2018

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo

Bretton Woods

Rafael Del Olmo González

Antecedentes	<p>Una aspiración de los gobiernos de las naciones pacifistas y avanzadas en cada momento de la historia es la de crear condiciones que les permitan mantener cierto orden al intercambiar mercancías y permitir el paso de personas de otra nacionalidad, tendencias que son mucho más populares al culminar conflictos bélicos.</p> <p>Así sucedió al terminar la Primera Guerra Mundial. El presidente estadounidense Woodrow Wilson impulsó durante las rondas de negociación del Tratado de Versalles¹ la creación de la Sociedad de las Naciones,² que finalmente fue firmada por 45 países que se propusieron mantener la paz y organizar sus relaciones a través de tres organismos que se crearían para ello: la Organización Económica y Financiera, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud.</p> <p>Si bien ese primer intento de organización mundial tuvo algunos éxitos, como el Tratado de Locarno de 1925,³ o el</p>
--------------	---

¹ El Tratado de Versalles puso fin a la Primera Guerra Mundial, de manera oficial. Fue firmado el 28 de junio de 1919. Previamente, el 11 de noviembre de 1918 se había firmado un armisticio que puso fin a los combates. A través del Tratado, Alemania se vio obligada a aceptar la responsabilidad de haber iniciado la guerra (junto con Austria y Hungría), por lo que debía entrar en un proceso de desarme, realizar concesiones de territorio y pagar indemnizaciones (equivalentes a 442 mil millones de dólares en la actualidad), que se terminaron de cubrir el 3 de octubre de 2010.

² La Sociedad de las Naciones, en https://www.ecured.cu/Woodrow_Wilson

³ Tratado firmado en la ciudad de Locarno, Suiza, por representantes de Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Polonia el 16 de octubre de 1925, que delimitaba las fronteras entre Francia, Bélgica y Alemania.

	<p>Pacto Brian-Kellog de 1928,⁴ la Sociedad carecía de la participación inicial de Alemania, Rusia y de los Estados Unidos (el Senado de aquel país decidió no respaldar la iniciativa de su presidente), situación que la debilitó de origen. Para la década de 1930, Japón, Alemania e Italia rompen con la Sociedad, dejando sin sustento su funcionamiento. En 1946, la Sociedad de las Naciones, que llegó a contar con 63 miembros, 31 de ellos permanentes, fue sustituida por la Organización de las Naciones Unidas.</p> <p>Ante el fracaso de la Sociedad, y en el ocaso de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos de los países occidentales decidieron establecer instituciones no sólo de tipo político, sino también económico, que evitaran al mundo enfrentar conflictos bélicos similares a los que estaban viviendo.</p> <p>Hasta antes de la Primera Guerra Mundial el patrón monetario mundial era el oro, mismo que se hizo insostenible al terminar ese conflicto bélico, en buena medida porque Gran Bretaña, su sostén, ya no era la potencia económica predominante. Si bien el patrón continuó siendo ese metal, su paridad se fijó contra el dólar, que tendría una paridad fija.</p>
Inicio	<p>En 1944, mientras persistían las batallas en Europa tras el desembarco estadounidense en Normandía y el avance soviético continuaba rumbo a Berlín, en ambos lados del Atlántico se empezó a pensar en organismos que permitieran tender puentes no sólo políticos, sino también económicos, que fomentaran la cooperación internacional y que evitaran que los</p>

⁴ Tratado firmado en París, el 27 de agosto de 1928, por iniciativa del ministro de Asuntos Exteriores francés Aristide Briand, y del secretario de Estado estadounidense Frank B. Kellogg, mediante el cual los 15 estados signatarios se comprometían a no usar las armas para resolver controversias. Pacto que es considerado el precedente inmediato del artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, que consagra con carácter general la prohibición del uso de la fuerza entre las naciones.

	<p>conflictos entre naciones se resolvieran con las armas.</p> <p>Fue así que del 1 al 22 de julio de 1944 se reunieron en el Hotel Mount del poblado de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, representantes de 44 países con el propósito de establecer un nuevo modelo económico que fijara las reglas de las relaciones comerciales y financieras entre los países firmantes. Veintiocho de esos países fueron considerados como en vías de desarrollo y 19 de ellos eran de América Latina. Este grupo se comportó como un bloque, gracias a lo cual lograron que la región consiguiera dos asientos en la dirección ejecutiva del FMI aprobada en esa conferencia.⁵</p>
<p>Las dos propuestas</p>	<p>Los líderes de las delegaciones estadounidense y británica, Harry Dexter White⁶ y John Maynard Keynes,⁷ compartían la preocupación sobre la necesidad de buscar soluciones a los problemas económicos y monetarios que el mundo vivió durante el periodo de entreguerras, en particular el proteccionismo comercial, la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, las devaluaciones competitivas y, al menos para White, los controles al flujo internacional de capitales.</p> <p>Los planes de ambos estuvieron orientados a la solución de esos problemas. La propuesta de Keynes se fundamentaba en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un sistema monetario mundial basado en la unidad internacional llamada <i>Bancor</i>, que estaría vinculada a las divisas líderes y sería canjeable en moneda local a través de un cambio fijo. • Crear la <i>International Clearing Union (ICU)</i>, que estaría

⁵ En el primer periodo electivo Rodrigo Gómez ocupó por México una de esas dos sillas.

⁶ Y aquí la semblanza del más controvertido Harry Dexter White, en <http://www.tiempodehoy.com/cultura/historia/arquitecto-del-capitalismo-espia-sovietico/>

⁷ Aquí una semblanza del controvertido economista John Maynard Keynes, en <http://economipedia.com/historia/biografia/john-maynard-keynes.html>

encargada de emitir el Bancor y cuyo principal objetivo sería mantener equilibrada la balanza comercial de los países firmantes, de modo que los países con superávit tendrían que transferir su excedente a los países con déficit, provocando así un incremento de la demanda mundial.

Es decir, Estados Unidos, el país menos afectado por la Segunda Guerra Mundial, que contaba con grandes reservas de oro y superávit comercial, tendría que convertirse en el sustento de estas propuestas.

La postura de H. D. White, entonces secretario adjunto del Tesoro de Estados Unidos, consistió en:

- Sustituir el patrón oro entonces vigente, por un patrón dólar vinculado al oro. Debido al gasto bélico de la guerra, las reservas de oro de los países involucrados habían disminuido y por ello resultaba muy complicado asegurar la equivalencia en oro de sus monedas nacionales. Así, la paridad de las distintas monedas queda fija, mientras que el valor de una onza de oro se fija en 35 USD. De esta manera, los bancos centrales de los países miembros tienen el derecho de cambiar sus reservas en dólares por oro o viceversa, acudiendo a la Reserva Federal. Estados Unidos tiene el poder de emitir dólares, basados en deuda, equilibrando la liquidez del sistema.
- La creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), que vigila y protege el buen rumbo de la economía global.
- Se crea también el Banco Mundial, originalmente llamado Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, entidad encargada de facilitar financiación a los países devastados por la Segunda Guerra Mundial. Después expandiría su radio de acción a todos los países en

	<p>desarrollo, prestando ayuda tanto financiera como técnica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se planteó la necesidad de crear la Organización Mundial de Comercio, que no llegó a consolidarse de inmediato. Será hasta 1947 cuando se firma el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade, GATT</i>⁸) limitándose en sus orígenes a la regulación de aranceles. Para regular todas las actividades que regirían el comercio mundial surge en 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituye al GATT. La OMC llevaría un largo proceso mediante el cual se discuten e incorporan diversos temas de los países miembros.⁹ La Organización Mundial de Comercio original, la diseñada en Bretton Woods, se frustró en la Carta Económica de las Américas de 1945, convocada por el gobierno de Estados Unidos para celebrarse en Chapultepec.¹⁰ Los países latinoamericanos pusieron tantas objeciones que el proyecto se canceló. A pesar de su nombre, la OMC está formalmente desligada del GATT y de los acuerdos de Bretton Woods. <p>Finalmente, los países convocados optaron por la opción estadounidense, que se puso en marcha en cuanto terminó la Guerra Mundial.</p>
--	---

⁸ El GATT fue firmado el 30 de octubre de 1947. A pesar de que su texto fundacional no contemplaba crear organización alguna, se estableció un organismo de facto en Ginebra, Suiza, donde los miembros celebraban reuniones. Paulatinamente fueron instituyendo órganos permanentes, una estructura administrativa y finalmente un director general.

⁹ En 1986 el GATT se reúne en Punta del Este, Uruguay, para iniciar una ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la "Ronda Uruguay", destinada a sustituir y ampliar los acuerdos sobre comercio internacional; negociaciones que culminan en Marruecos, en 1993, cuando se firma el "Acta Final" de la Ronda y el "Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio". A partir de entonces las disposiciones originales del GATT se denominarían "GATT 1947" y las resultantes de las modificaciones acordadas serían "GATT 1994". La Ronda de Uruguay incorporó por primera vez el "sistema multilateral de comercio", incluyendo el comercio de servicios, agricultura, textiles y propiedad intelectual. La página de la Organización de Comercio es la siguiente: <https://www.wto.org/indexsp.htm>

¹⁰ Macario Schettino, *idem*, p. 662.

	<p>Los organismos creados darían la estabilidad esperada a sus miembros, así como un ambiente de prosperidad que sería aprovechado prácticamente por todo el mundo.</p>
México en Bretton Woods	<p>En junio de 1942 el gobierno estadounidense convocó a la Conferencia Interamericana sobre Control Financiero y Monetario del Enemigo, en Washington. En dicha reunión, Estados Unidos buscaba consensuar una política común entre los países miembros de la OEA respecto a los bienes y los negocios de los ciudadanos de los países enemigos que residían en los países convocados.</p> <p>La clausura de esa conferencia se convirtió en el acontecimiento inesperado por el cual el gobierno de México tomó conocimiento de los planes de reorganización de la moneda y las finanzas internacionales que el gobierno estadounidense preparaba para cuando terminara la guerra.</p> <p>El subsecretario del Tesoro, que se convertirá en el principal protagonista de los acuerdos de Bretton Woods, Harry Dexter White, entregó a Víctor L. Urquidi¹¹ la propuesta que se había preparado como base para la eventual reorganización de la moneda y de las finanzas mundiales. A partir de esta información se integró en México un grupo de estudio sobre los problemas económicos y la reorganización política de la posguerra, tanto en sus aspectos generales como en el impacto que podrían tener en los países de América Latina y, en particular, en México.</p> <p>Así que México estuvo presente en aquella cita.¹² El grupo técnico de estudio del documento estuvo formado por Daniel Cosío Villegas, Javier Márquez, Raúl Martínez Ostos y José</p>

¹¹ Víctor L. Urquidi, 1919-2004, en <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/urquidi.htm>

¹² Eduardo Turrent Díaz, *México en Bretton Woods*, Banco de México, 2009.

Medina Echavarría, además del propio Urquidí. A las reuniones preparatorias de la conferencia asistieron Antonio Espinosa de los Monteros, director de Nacional Financiera (egresado de la Universidad de Harvard, donde se había encontrado con Harry White) y Rodrigo Gómez, responsable del área de cambios del Banco de México.

Poco antes de que Estados Unidos entrara en la contienda mundial se llegó a acuerdos favorables con México en la mayoría de los grandes temas de la agenda bilateral: las reclamaciones por daños sufridos por ciudadanos estadounidenses durante la revolución, la indemnización a las compañías petroleras expropiadas y la deuda externa.

En este último caso, el convenio lo firmaron Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de México, y Henry Morgenthau, secretario del Tesoro de Estados Unidos. La cercanía entre los dos funcionarios hizo que Morgenthau pidiera a Suárez que lo propusiera para que fuese nombrado presidente de la Conferencia de Bretton Woods.

Entre mayo y julio de 1943 se celebraron en Estados Unidos varias reuniones entre el gobierno estadounidense y los representantes de algunos países, en las que se discutió el documento de White. Por México estuvieron presentes Antonio Espinosa de los Monteros y Rodrigo Gómez.

Espinosa de los Monteros sugirió que ante la eventualidad de que escaseara la disponibilidad de alguna divisa importante, se estableciera un mecanismo internacional que aportara el capital a largo plazo que requirieran algunos de sus países miembros para su desarrollo. White respondió que esa sería la función de una institución distinta al FMI, que precisamente tendría como función el suministro de los recursos requeridos para la reconstrucción y el desarrollo. El mexicano también

sugirió que se concediera una mayor flexibilidad a los países asociados al fondo para modificar su tipo de cambio, a lo cual se respondió que ese punto sería analizado con mayor profundidad en el futuro.

El plan Keynes fue dado a conocer a finales de abril de 1943. El grupo de trabajo mencionado consideró que, en comparación con el plan White, que era unilateral en favor de Estados Unidos, ese plan era más equilibrado en el tratamiento de las medidas a tomar por los países superavitarios y deficitarios. Las dudas sobre la propuesta de Keynes estaban centradas en el funcionamiento del Bancor, cuya emisión y préstamo a los países deficitarios debía constituir una medida parcialmente compensatoria a la caída en la demanda agregada que resultara del pago de las obligaciones derivadas del déficit.

Tampoco quedaba claro lo que harían los países superavitarios para regresar al equilibrio. Para Víctor Urquidi no había ninguna garantía de que la acumulación de superávit condujera a los países beneficiados a una reducción de aranceles, la apreciación de su tipo de cambio, el aumento de sus inversiones en los países deficitarios o el ofrecimiento de créditos especiales para aminorar los efectos recesivos de los ajustes resultantes de la resolución de los desequilibrios.

La delegación mexicana que asistió a la Conferencia de Bretton Woods estuvo compuesta por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, el que sería su sucesor, Antonio Carrillo Flores, en ese momento director general de crédito de esa secretaría, el historiador Daniel Cosío Villegas, los economistas Víctor Urquidi y Javier Márquez, el director del Banco de México durante la administración del presidente Ávila Camacho, Eduardo Villaseñor, y el también director del Banco

de México de 1952 a 1970, que influyó de manera decisiva en las políticas económicas de lo que se conoce como el periodo de desarrollo con estabilidad, don Rodrigo Gómez, entonces responsable de las operaciones de cambio, el director de Nacional Financiera, Antonio Espinosa de los Monteros, el embajador de México en Washington, Francisco Castillo Nájera (negociador con el secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, de los convenios de 1941-1942) y el entonces jefe del departamento de crédito del Banco de México, Raúl Martínez Ostos.

Suárez propuso y logró, como se había convenido, que Morgenthau presidiera la conferencia. El ministro del Tesoro correspondió invitando al secretario de Hacienda de México para que presidiera la Comisión III de la conferencia, en cuyo seno se discutirían los asuntos generales.

Suárez aprovechó su posición para proponer, entre otras medidas, que se considerase la plata como parte de las reservas internacionales dentro del esquema que se aprobara en la conferencia y de que se creara un mecanismo que asegurara la estabilidad de su precio.

Al final no se aprobó que esta iniciativa formara parte de la agenda a discutir porque la delegación británica consideró imposible introducir un esquema bimetálico como parte del nuevo organismo. Tampoco White se mostró favorable a esa iniciativa.

La propuesta mexicana respecto a que el Banco de Reconstrucción y el Fomento otorgara el mismo peso al desarrollo de las economías menos exitosas, que a la reconstrucción de los países europeos que salían de la contienda, fue del interés del influyente Keynes, que no sólo estuvo de acuerdo con ella, sino que incluyó en la redacción



	<p>final lo siguiente: “Los recursos y facilidades del Banco se usarán exclusivamente en beneficio de los asociados y se considerarán equitativamente, tanto a los proyectos de desarrollo como de reconstrucción”.</p> <p>Entre las razones del éxito de la delegación mexicana en la Conferencia de 1944, destacan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La cuidadosa preparación de la reunión por parte de un grupo de alto nivel formado por diversos especialistas. 2) Las relaciones de amistad entre la delegación mexicana y la estadounidense, por los vínculos entre los secretarios Morgenthau y Suárez, y entre Harry White y Espinosa de los Monteros. 3) La organización de los trabajos durante la reunión y la capacidad de los delegados mexicanos para presentar los temas, aun cuando no todos estaban previstos en la agenda propuesta por los países dominantes. 4) La posición de liderazgo de México en América Latina. <p>En los años transcurridos desde la reunión de Bretton Woods es difícil encontrar un país, fuera de las cinco grandes potencias, que haya logrado tener una trayectoria tan prominente en la agenda financiera internacional.</p> <p>La participación de la delegación mexicana fue destacada.</p>
El final	<p>Hasta la década de 1960, el sistema monetario mundial funcionó de la manera diseñada: Estados Unidos emitía dólares basados en deuda para mantener el equilibrio de las economías, inundando al mundo con dólares que llevaron a muchas economías, como la sueca, a establecer el Estado de</p>

Bienestar.

El crecimiento económico mundial oscilaría en el 3% anual, similar al que vivió México en el periodo 1951-1958,¹³ situación que cambia radicalmente a mediados de aquella década, cuando surge la desconfianza en la fortaleza del dólar, debido a:

- La abundancia de dólares en el mundo pudiera implicar consecuencias inflacionarias a nivel mundial.
- La creciente inflación de la economía americana y el aumento de su déficit, en buena parte ocasionada por la enorme demanda de financiación de la guerra de Vietnam (1955-1975) y por la cara política social del presidente Lyndon Johnson.

La preocupación se materializó y los diferentes países empezaron a cambiar sus reservas en dólares por marcos alemanes y oro de la Reserva Federal.

El círculo vicioso inició. Las reservas de oro americanas descenden considerablemente, lo que supone una pérdida de liquidez en los mercados al haber cada vez menos oro para cambiar por dólares, lo que aumenta la inestabilidad del dólar y el deseo de los bancos centrales por convertir en oro sus dólares.

Además de esta situación respecto al oro, la Guerra de Yom Kippur también tuvo efectos considerables.¹⁴

Esta situación se vuelve insostenible y lleva al presidente Nixon a tomar la decisión expuesta por Milton Friedman de

¹³ Macario Schettino, *Cien años de confusión: México en el siglo XX*, Taurus, p. 654.

¹⁴ Una coalición de países árabes encabezada por Egipto declara la Guerra de los 6 días a Israel en 1967. Israel no sólo se defiende con éxito, sino que logra ganar terreno hasta el Canal de Suez. Los países árabes culpan al gobierno estadounidense de esa derrota, crean la Organización de Países Exportadores de Petróleo (la OPEP) y dejan de vender crudo a Estados Unidos y Europa, con lo que el petróleo pasó de un rango de 3 a 5 dólares por barril, a poco menos de 12 dólares, para inicios de 1974. La respuesta tradicional a esa crisis, el incremento en el gasto público, sería de consecuencias terribles para México.

impedir la conversión del dólar en oro y devaluar la moneda.

Tras 27 años de vigencia del sistema Bretton Woods, como se le conoce desde su creación, llegó su fin el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, abandona la paridad fija del oro respecto al dólar y simultáneamente congela precios y salarios.

Una nueva era, cada vez con menos regulaciones y planes internacionales, habría de comenzar.