UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Pago de reparación en la Primera Guerra Mundial y la evolución del Tratado de Versalles como mecanismo para instrumentarlo: diseño y fundación del Banco de Pagos Internacionales (1919-1930)

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

Juan Aníbal Rivera Pinto

TUTOR PRINCIPAL

DRA. ALEJANDRA SALAS PORRAS SOULÉ, FCPyS

COMITÉ TUTOR

DR. ANTONIO MURGUÍA ROSETE, FCPyS

DRA. MARIA EUGENIA CORREA VÁZQUEZ, FEc

CDMX, OCTUBRE 2019

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Con toda certeza estas son las líneas más difíciles de escribir de estos 5 años de trabajo; por eso tal vez también sean las de mayor certeza y humildad.

Pido disculpas a todos a quien no menciono pero que estuvieron presentes en este proceso.

Gracias a Dios, por colmarme de bendiciones.

A Alicia, la mujer de mi vida.

A Sophie y Daniel por ser mi motor. Mi amada princesa y mi invencible amigo fiel.

A la familia Rivera Basurto. Gracias a Brenda, Ulises así como a Uli Rivera Basurto (nos vemos pronto).

A Norma Olivia… por una meta forjada juntos.

A Artemio, un militar de honor.

A Lore y Diana Rivera Pinto por cargarme cuando era un bebé.

A Claudio, por existir.

A los Doctores Salas Porras, Murguía, Correa, Aguirre y Sánchez por toda su guía y comentarios, su dedicación, la admiración despertada en quien escribe y por ser cada quien ejemplo vida.

A todos quienes me han dado lecciones de vida y con quien he tenido suerte de compartir múltimples metas, como la que está por culminar.

Septiembre 24, 2019

ÍNDICE

Siglas y acrónimos principales 5
Introducción 6
Capítulo I. Marco teórico. Institucionalismo, Nuevo Institucionalismo e Institucionalismo Histórico. Arreglo y Diseño Institucional 8
1.1 Marco teórico 8
1.1.1. Institucionalismo 10
1.1.2. Nuevo Institucionalismo (NI) 13
1.2 Sobre un arreglo institucional eficiente 36
1.3 Diseño Institucional: una primera aproximación 45
1.4 Diseño Institucional Internacional 47
1.5 A modo de cierre del Capítulo I 48
Capítulo II. Los primeros acuerdos internacionales de regulación de poder: los 100 años de paz europea (1815-1914) 55
Consideraciones preliminares 55
2.1. El origen de la *Pax Britannica* 56
2.1.1. Las revoluciones de 1848 58
2.1.2. La unificación del mundo 61
2.2. Consolidación de Alemania del Norte. Bismarck y los antecedentes de la guerra franco-prusiana 62
2.3. Guerra franco-prusiana 64
2.3.1 Consecuencias de la guerra franco-prusiana. Unificación de Alemania, revuelta francesa 68
2.4 Un tranvía llamado “Imperialismo”: (1870-1914) 69
2.4.1. Factores económicos 70
2.4.2. Factores políticos 72
2.5 El acuerdo de paz de 1815 y sus instituciones 72
2.6 Concierto de Naciones hacia 1914 75
2.6.1 Reparto del mundo 77
2.6.2. El patrón oro clásico 80
2.7 Una primera aproximación: instituciones antes y después de la Gran Guerra 82
2.8 Conclusiones preliminares del Capítulo II 102
Capítulo III. El Tratado de Versalles y sus instituciones 111
Introducción 111
3.1 Primera Guerra Mundial y su resolución 114

3.1.1. Breve reseña de la Gran Guerra 115
3.1.2 Implicaciones del proceso de negociación del Tratado de Versalles 128
3.2. Relaciones internacionales tras el Tratado de Versalles 154
3.3. Organismos emanados de la Gran Guerra 159
3.3.1. Sociedad de Naciones y Comisión de Reparaciones 161
3.4. La Alemania de los veintes 169
3.5 A modo de cierre del Capítulo III 183
Capítulo IV. Hacia la fundación del Banco de Pagos Internacionales 185
4.1 Cuestiones preliminares 185
4.2 Reiniciar desde el fracaso institucional de los 1920s y el descontento de Alemania 194
4.3. Fundación del Banco de Pagos Internacionales 199
4.4 El Banco de Pagos Internacionales como caso de arreglo institucional 217
4.4.1 Breve comparativa entre el Banco de Pagos Internacionales y los Acuerdos de Bretton Woods 223
4.5 Conclusiones del Capítulo IV 236
Conclusiones generales 239
Apéndice 1. Reporte de campo: bis como institución 242
Apéndice 2. Reporte fotográfico 255
Bibliografía y fuentes 258

Siglas y acrónimos principales

BIS: Banco de Pagos Internacionales (por su traducción del inglés *Bank for International Settlements*)

BM: Banco Mundial

BVP: Partido Popular Bávaro (por su traducción del alemán *Bayerische Volkspartei*).

CRG: Comisión de Reparaciones de Guerra

DDP: Partido Democrático Alemán (por su traducción del alemán *Deutsche Demokratische Partei*)

DNVP: Partido Nacional Popular Alemán (por su traducción del alemán *Deutsch-Nationale Volkspartei*)

FMI: Fondo Monetario Internacional

IH: Institucionalismo Histórico

KPD: Partido Comunista de Alemania (por su traducción del alemán *Kommunistische Partei Deutschlands*)

NI: Nuevo Institucionalismo

NIE: Nuevo Institucionalismo Económico

NSDAP: Partido Nacional Socialista Alemán de Trabajadores (por su traducción del alemán *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*)

SDN: Sociedad de Naciones

SPD o MSPD: Partido Socialdemócrata de Alemania (por su traducción del alemán *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

USPD: Partido Socialdemócrata Independiente de Alemania (por su traducción del alemán *Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

Introducción

Tratar de explicar un hito en la Historia, y en particular en la Historia de las Relaciones Internacionales, representa un reto mayor si no se intenta mostrar al lector el contexto de los actores (antecedentes, *momentum* e incentivos) de manera integral.

En este sentido, se tratará de mostrar que la "Gran Guerra" (1914-1918) es el antecedente más contundente en la generación de las instituciones de cooperación internacional (en particular financiera) que rigieron durante la segunda mitad del siglo XX y en muchos sentidos, siguen rigiendo en la actualidad.

Algunos autores coinciden en que durante el siglo XIX y hasta 1914 se observó un periodo de estabilidad sin precedentes o una "paz de los 100 años"[1], la cual se caracterizó por la prosperidad, el mantenimiento de alianzas y la existencia de pocos conflictos bélicos –hablando en términos comparativos–. Sin embargo, este modelo se agotó en el tiempo[2] y terminó por "romperse"[3].

La erosión de este modelo culminó con la conflagración de mayor escala que se haya visto hasta entonces: la "Gran Guerra", como se le conoció hasta 1939. A partir de dicho año, comenzó a llamársele "Primera Guerra Mundial".

Aunque esta lectura no pretende tener un corte historiográfico, permite señalar que el final de la Gran Guerra conformó un mapa geográfico, económico, político y social sin precedentes.

El Tratado de Versalles (en adelante "Tratado") documentó los lineamientos del orden mundial resultante: en particular, cabe señalar que se creó la Comisión de Reparaciones de Guerra (también se encuentra como "Comisión", "Comisión de Reparaciones" o "CRG" en la bibliografía especializada) para instrumentar lo relativo a la compensación económica hacia los países vencedores por parte de aquellos que fueron derrotados. Para tal efecto, contó con atribuciones novedosas e incluso supranacionales.

A la postre, la Comisión no cumplió con dicho objetivo de manera cabal, lo cual sugeriría la necesidad de una institución diferente en su concepción y diseño. Dicha entidad se perfiló como un determinante en la cooperación financiera internacional en el siglo XX.

---

[1] Karl Polanyi, *La gran transformación*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1989.
[2] Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Crítica, Barcelona, 1995.
[3] Douglass C. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

También lo hizo como un organismo que tuvo influencia fundamental en el diseño institucional de organismos vigentes al día de hoy, tales como el Banco de Pagos Internacionales (o BIS, por sus siglas en inglés).

Una de las finalidades de esta investigación será observar cuáles fueron los alcances, límites y aprendizajes que se tuvieron en la constitución de las diferentes instituciones de cooperación financiera para el periodo analizado. Para tal fin, tomaré el periodo que va de 1919 a 1930, desde la puesta en vigor del Tratado, la determinación del pago de reparaciones de guerra (o "Pagos") que realizó la Comisión y los planes de corrección que se trataron de implantar hasta la conformación y puesta en marcha del BIS como tal.

Uno de los postulados de mayor relevancia se basa en que, en el diseño institucional que llevó a la creación del BIS, está fundamentado en los aprendizajes relacionados con la implementación del Tratado.

Se piensa este primer paso en el contexto de una investigación posterior, donde se construirá un marco de referencia para analizar otros ejemplos de diseño institucional en la resolución de conflagraciones similares (por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial y la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) o bien del Banco Mundial (BM) a partir de los acuerdos de Bretton Woods) o en el marco de instituciones más recientes (como el Banco Central Europeo).

Como herramienta y marco teórico para este estudio se utiliza la corriente de pensamiento económico llamada "Nuevo Institucionalismo", heredera de una tendencia que se consolida, justamente, gracias a los retos encontrados en la operación del Tratado de Versalles.

Capítulo I. Marco teórico. Institucionalismo, Nuevo Institucionalismo e Institucionalismo Histórico. Arreglo y Diseño Institucional

1.1 Marco teórico

En las siguientes páginas se exponen algunos aspectos de la teoría institucionalista, así como de su evolución. Aunque el Institucionalismo no es reciente en el estudio de las Ciencias Sociales, el uso de vertientes como el Nuevo Institucionalismo Económico en el estudio de las Relaciones Internacionales pretende ser una herramienta para hacer análisis de carácter transversal (véase Anexo 1 de este capítulo):

A manera de preámbulo, presentamos algunos rasgos fisonómicos del término:

a) Institucionalismo: partiendo de intenciones de los actores con carácter descriptivo (a fin de poderlas materializar y otorgarles un valor) e inductivo (a fin de tratar de inferir sus características sin toda la información disponible), esta corriente define a las instituciones como las *reglas de funcionamiento de la sociedad*, estando por ello en constante evolución y no anclada a una escuela de pensamiento que le resultaría insuficiente por definición. Desde el principio de *escasez* y de la fuerza específica de los individuos, este proceso se conforma por medio de preferencias y una estructura de incentivos. Así, un reto fundamental sería analizar la capacidad de los actores y de los Estados, en particular sobre las instituciones, a fin de *reducir costos y riesgos* de agentes con intereses divergentes, pero con disposición a encontrar mejores resultados;

b) Nuevo Institucionalismo: cimentado en un individualismo metodológico y en el pensamiento deductivo, los autores de esta corriente conciben que las instituciones existen para manejar los intereses y las preferencias de los individuos. Si el Institucionalismo estaba fundamentado en la búsqueda descriptiva de los valores, el neoinstitucionalismo se orienta hacia la comprensión de los procesos cognitivos que dan forma a las instituciones. Su objeto de análisis son las estructuras de gobernanza que los actores privados eligen en determinado medio ambiente. De esta forma pueden distinguirse múltiples subramas dentro del estudio de las instituciones.

i. Institucionalismo Histórico (IH): concentrado en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo, el IH atiende principalmente a los procesos y las estructuras políticas de largo plazo, pues mira a la institución como una arena de lucha entre diversas redes de grupos de interés con dotaciones de poder

asimétricas. Como consecuencia de esta perspectiva, la acción pública deja de mirarse como resultado de intereses individuales y se vislumbra como una serie de arreglos institucionales del pasado, analizando más bien patrones de transacción y decisión. Por este motivo, los autores de esta corriente conciben que la calidad de estos arreglos dependerá y será resultado del diseño institucional, expresado en la gobernabilidad de las esferas privada y pública en una continuidad temporal. Esto es el llamado *path-dependence*, que es una forma de determinismo complejo. Esta corriente facilita la comprensión de instituciones actuales, pero dificulta reconstruir y documentar las del pasado.

ii. Nuevo Institucionalismo Económico (NIE): el NIE concibe que la lucha entre los agentes participantes se realiza en la cooptación de los agentes que regulan y verifican el desarrollo de los arreglos institucionales dentro de sus redes de relación de poder. Asumen, por ello, que las interacciones sociales son relaciones contractuales en las cuales los agentes establecen acuerdos, conscientes de sus límites racionales. Son preferenciales para este estudio las cualidades de coordinación de las instituciones, lo que significa poder operar a pesar de integrar a los agentes que rechacen y difieran de las metas de la misma institución. El cambio institucional y los nuevos arreglos institucionales dependerán de cómo los actores puedan reducir sus riesgos y costos de transacción[4] por medio de reglas formales e informales, y de qué manera estas instituciones que encarnen las reglas puedan sostenerse al promover la confianza.

iii. Institucionalismo Sociológico: no basa el Institucionalismo en la forma de la acción racional, sino que el cuestionamiento recae en las formas de la racionalidad, pensando a la institución como una variable dependiente e independiente al mismo tiempo. Se pregunta, por ello, acerca de los principios de legitimidad como parte de procesos evolutivos de variación, selección y retención de las instituciones que

[4] Para fines de la tesis el término "*costos de transacción*" no se refiere necesariamente de la tasa de interés que se paga por un crédito, sino todo aquel asociado al de realizar una transacción (Coase y Arrow). Se trata de un término que utilizaré asociado todos aquellos costos asociados a la probabilidad de que el prestatario no cumpla con las obligaciones contraídas con un prestamista (en su sentido más amplio). Los costos de transacción existen cuando hay información asimétrica y por lo mismo su abatimiento se trata de los controles, intercambio de información, condiciones contractuales de hacer y no hacer (*covenants*) que generan un cuerpo de incentivos (documental o no) con el fin de disminuir el riesgo al prestamista y aumentar la probabilidad de que el prestatario pague.

se practican, dado que se habla de poder como un ejercicio más que como una posesión o atributo.

Al cuestionar las formas de racionalidad, exhibe al "occidentalismo" como la institución que trata de definir los parámetros de la organización racional de manera homogénea. Agrega a los costos que administran los arreglos institucionales la variable de los procesos intelectuales, como convenciones paralelas que sustentan órdenes cognitivos. Es un tipo distinto de regla informal. Confronta al funcionalismo en tanto que le interesa mucho más el desarrollo y la adaptación de las instituciones que su funcionamiento.

Como se profundizará más adelante, es a causa de la inestabilidad del Plan Dawes y de la imposibilidad de cumplir a cabalidad con los acuerdos de Versalles que varios economistas estadounidenses se incluyeron en una corriente (naciente en su época) que fue conocida como Economía Institucional.

Así, el punto de vista que se privilegia en estas páginas radica precisamente en la utilización de un enfoque ecléctico, cuyos planteamientos resultan adecuados para construir un marco explicativo amplio, y a la vez flexible. La perspectiva teórico-metodológica precisa la incorporación de las vertientes histórica, económica y sociológica, inscritas en el paradigma del Nuevo Institucionalismo. Por tanto, se considera pertinente porque robustece la visión institucional que permite describir las dinámicas y los procesos mediante los cuales los actores partícipes en el proceso de negociación de la Conferencia de Paz fueron configurando acuerdos.

1.1.1. Institucionalismo

La Economía Institucional surge como respuesta aparente a las limitaciones del *individualismo metodológico*, que descuida la dimensión de los hábitos, las reglas y normas sociales.

Con ello, los tomadores de decisión, en su momento, realizaron una planeación ineficiente en la proyección de ciertas realidades económicas de la posguerra, principalmente la falta de previsión sobre los métodos de pago de la deuda de las naciones perdedoras. La implementación del Plan Young, así como la crisis económica de 1929, hicieron necesario entender la forma en la que las instituciones se constituían en su relación con los Estados. Al

respecto, la Economía Institucional evita acercarse demasiado al llamado *colectivismo metodológico*.

Aunque el término se recupera de un artículo de Hamilton[5] publicado en 1919 y la relevancia de la escuela se hace patente luego del "Viernes Negro" de 1929, los fundamentos teóricos con los que discute surgen del análisis de la tendencia de consumo que realiza Thorstein Veblen[6] en 1899, en la que el autor reconoce un desfase entre la teoría económica neoclásica y la práctica efectiva del capitalismo, que denomina consumerismo (consumo excesivo).

En esta perspectiva, el Institucionalismo se asemeja mucho a la corriente económica llamada *historicismo europeo*, que considera que este desfase se debe a la falta de atención que los economistas han tenido respecto a la historia de las organizaciones e instituciones que dicen operar. Los fundadores de esta corriente en las últimas tres décadas del siglo XIX fueron Wilhelm Roscher (que buscaba demostrar las leyes de la economía en términos históricos), Joseph Schumpeter (primer pensador que reflexionó sobre la economía evolutiva, y que consideró al capitalismo como un proceso evolutivo de continua innovación y destrucción creativa), Karl Knies (que rechazó el supuesto de que la búsqueda del bienestar individual redunda en bienestar público) y Johannes Conrad (cuyas cátedras influenciaron a la primera ola de institucionalistas estadounidenses).

De acuerdo con Joseph Dorfman[7], los institucionalistas estadounidenses (con excepción de Veblen) se vieron influenciados de manera directa por las cátedras de Schmoller, Knies y Conrad, de quienes recuperaron un conservadurismo capitalista intervencionista que rechazó el liberalismo.

Sin embargo, en términos académicos, los institucionalistas son rebeldes intelectuales que tratan de extender los alcances de la teoría económica, interesándose más en el conflicto que en un supuesto orden armonioso.

Los teóricos de esta primera corriente de la economía institucionalista son principalmente Veblen, Commons y Galbraith. Mención especial merece Adolf Berle por su

---

[5] Walton H. Hamilton, "The institutional approach to economic theory" en *The American Economic Review*, vol. 9, núm. 1, 1919, pp. 309-318.
[6] Thorstein Veblen, *Teoría de la clase ociosa*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.
[7] Joseph Dorfman *et al.* (eds.), *Institutional Economics. Veblen, Commons and Mitchell Reconsidered*, University of California Press, Berkeley, 1963.

influencia directa con la política exterior estadounidense respecto al Tratado de Versalles y a su recuperación tras la caída de la bolsa en 1929.

Veblen reconoció en el marxismo ciertas verdades, pero jamás se posicionó como socialista por tres motivos: 1) no concebía a la revolución como la forma de hacer avanzar la economía; 2) no creía que estuviera cerca la recuperación de los medios de producción (objetivo último de la revolución socialista), sino que debía hacerse por medio de un proceso evolutivo lento; y 3) no asumía a la evolución como el desarrollo de una meta prefigurada a la que la economía se debía dirigir, sino más bien como un desarrollo del cual debería reflexionar su dirección. Su aporte a la teoría institucionalista radicó en la integración del darwinismo social (de autores como T. Spencer o W. G. Sumner) en la comprensión de la economía como sistema abierto y evolutivo.

Commons[8], por su parte, se interesa principalmente en la relación entre el derecho y la economía, por lo que a la par que postula que la economía institucional estudia relaciones de agentes con intereses divergentes, pero con la convicción de la existencia de un aparato económico que permita el acercamiento de posturas y resolución de conflictos, también trabaja con un "método de casos" que le permite siempre contrapuntar sus reflexiones teóricas con comparativas prácticas. Como señala Seligman, la fortaleza de Commons consiste en "extraer una estructura teórica de un complejo aparato de varios centenares de decisiones judiciales y de decenas de volúmenes de teoría económica"[9].

En un investigador como Galbraith se ve con mucha más claridad la intención de que sus investigaciones tuviesen un referente fundado en instituciones concretas y no sólo en la teoría general. De esta manera, sus análisis sobre la economía estadounidense trataron de perfeccionar los postulados del liberalismo económico de la posguerra, en el que ante una relación estrecha entre grandes empresas, grandes sindicatos y un gobierno activo, concibe que haya que regular el cabildeo de éstas desde un gobierno que trate de proyectar un bien común.

Con la imposibilidad material de cumplir con los acuerdos posteriores a la Primera Guerra Mundial, el Institucionalismo Económico analiza la divergencia de las capacidades

[8] John R. Commons, *Institutional Economics*, Macmillan, Nueva York, 1934.
[9] Ben B. Seligman, *Main Currents in Modern Economics: Economic Thought Since 1870*, vol. 3, Free Press of Glencoe, Glencoe, 1962, pp. 221-222.

de poder de los Estados sobre las instituciones de modo tal que se puedan agregar las preferencias de los agentes en la toma de decisiones.

Como señaló Douglass C. North, el problema al que se enfrentaron fue el de evaluar desde la idea de un proceso natural de absoluta certidumbre, sin considerar la confrontación de intereses que activamente podría transformar el modelo utilizado:

> La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico[10].

1.1.2. Nuevo Institucionalismo (NI)

Mientras que el Institucionalismo Económico tiene como referente una serie de valores que pretende fortalecer por medio del análisis de las instituciones que están bajo su foco, el NI se interesa por los procesos cognitivos con los que se puede hacer más eficiente la resolución de conflictos entre los agentes involucrados en el espacio público por medio de las reglas diseñadas por las instituciones.

Debido a sus diferencias teóricas respecto a estas posturas, el NI ha evolucionado. Así, por ejemplo, March y Olsen[11] ubican las perspectivas del actor racional, la institucional y la de comunidad cultural. Mientras, Heclo[12] ubica cinco escuelas principales bajo la denominación "estatalista": la de sistemas sociales, la histórico-institucionalista, la de la elección racional y la cognitiva. Hall y Taylor[13] distinguen también como escuelas al Institucionalismo Histórico, el Institucionalismo de la Elección Racional y el Institucionalismo Sociológico. Por su parte, al igual que Heclo, Peters[14] distingue cinco corrientes: la Institucional Normativa, la de la Elección Racional, el Institucionalismo Histórico, el Institucionalismo Empírico y el Institucionalismo Internacional.

---

[10] Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
[11] James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
[12] Hugh Heclo, *Pensar institucionalmente*, Pirámide, Madrid, 2010.
[13] Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms" en *Political Studies*, 44 (5), 1996, pp. 936-957.
[14] B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Al respecto, puede pensarse en tres vertientes principales: la *Cliometría* (insertada en el Institucionalismo Histórico), el Nuevo Institucionalismo Económico (que se ubica dentro del Institucionalismo de Elección Racional) y el Sociológico.

Es decir, si se hace una revisión general de lo que significa el NI y de sus enfoques, se observa que hay una gran diversidad de concepciones y definiciones heterogéneas de su marco conceptual específico, con diferencias importantes[15].

Ante esta variedad, Hodgson[16] resume los axiomas generales de la escuela en cinco proposiciones:

1. El Institucionalismo no se define en términos de propuestas políticas, aunque sus teóricos sí suelen dar a sus teorías una relevancia práctica;

2. Es interdisciplinar, ya que usa de manera extensa ideas y datos de otras disciplinas, como la Psicología, la Antropología e incluso la Ecología, para desarrollar un análisis enriquecido de las instituciones;

3. Dado que las instituciones son la base de la economía, la meta principal de los economistas deberá ser estudiar, innovar, conservar y transformar las instituciones;

4. La economía es un sistema abierto y en evolución que se ve afectado por los cambios tecnológicos y por su inserción en un marco de relaciones sociales, culturales, políticas y de poder, modificadas por el ambiente natural específico; y

5. Concibe que el problema de maximización de la utilidad al que se enfrenta el agente individual es erróneo o, al menos, inadecuado para la comprensión del desarrollo económico, pues como ya se señaló asume al individuo como dado, excluyendo las situaciones culturales e institucionales en las que éste surge. De aquí que no se pueda aceptar una mera creación volitiva de las instituciones por parte de los individuos, sino que éstas los afectan por medio de una "causalidad descendente reconstitutiva".

Por consiguiente, el NI se expandió con estas consideraciones, ya que ha representado una corriente de pensamiento que ha trascendido la utilización de un solo enfoque disciplinar para incorporar una visión más holística y heurística sobre el estudio de los cambios políticos,

[15] Hugh Heclo, *op. cit.*
[16] Geoffrey M. Hodgson, "What is the essence of Institutional Economics" en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXIV, núm. 2, 2000, p. 318.

históricos, sociales y culturales a través de elementos racionales y no racionales que condicionan las acciones de los sujetos y de las instituciones[17].

Así, esta escuela de pensamiento resalta el papel que juegan las reglas formales y no formales. Ello deriva en la conformación de una nueva racionalidad institucional basada en la inclusión de intereses, tanto individuales como de grupo; de intencionalidades manifiestas y no previstas que están en constante disputa por una serie de actores (como el Estado, el mercado y la sociedad civil), cuyas dinámicas y tensiones propician el motor que impulsa el cambio social.

En este sentido, y tal como se ha señalado, el NI se alimenta de perspectivas históricas, sociológicas y político-económicas, con un nuevo giro puesto en la participación de la subjetividad y en la resignificación de procesos de negociación y gestión de arreglos institucionales, que resultan de suma importancia para entender los ejercicios de inclusión y exclusión que permean sobre los costos de transacción, así como en la eficacia y eficiencia de los acuerdos contractuales generadas entre los actores e instituciones.

De esta manera, Arias[18] –siguiendo a Vergara– identifica cuatro conceptos clave (ver Anexo 3) para entender las aproximaciones teóricas que constituyen el pensamiento neoinstitucional a partir de la tensión que se produce entre los actores (organizaciones) y las instituciones, en torno a las formas organizativas que moldean de manera permanente el cambio y la estabilidad institucional.

Por consiguiente, los distintos enfoques que aglutina el NI permiten construir una matriz epistémica que tiene como uno de sus objetivos fundamentales comprender los procesos de negociación y de conflictos que se ponen de manifiesto entre los actores y las instituciones, pero también aquellos que mantienen y perpetúan la vigencia de ambos. Así, recuperando en extenso la siguiente cita, se sostiene que el modelo explicativo del NI da cuenta de los siguientes aspectos:

[17] James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit*., p. 17.
[18] Roberto Arias, *Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista*, TEACS, 2011.

> En síntesis, el Neoinstitucionalismo debe ocuparse actualmente del análisis comparativo de situaciones y realidades económicas, políticas y sociales entre organizaciones y naciones, tomando al individuo como uno de sus elementos relevantes de análisis sin olvidar su interacción con los demás, o lo que es igual la suma de todos los individuos en la sociedad.
> La sociedad en la que el individuo se desarrolla en compañía de los demás bajo mecanismos de supervisión y arbitración de diferencias, está a su vez llena de intereses de conflictos de tipo político, económico y social que se generan en un entorno donde el oportunismo de los actores puede ser visto como factor de poder o disuasión.
> El oportunismo puede venir dado en la medida en que un actor tenga un recurso valioso (activo tangible o intangible) o información simétrica privilegiada sobre otro actor en cuanto a la realidad del entorno y la forma de organizar el proceso de producción. Es así como este agente o actor dispondrá de una ventaja incuestionable para reducir el riesgo y los costos de sus transacciones, lo cual lo volverá más competitivo que aquel actor que carece de ese recurso o información.
> Las relaciones entre los agentes son analizadas por el Neoinstitucionalismo partiendo de la base de la protección de la propiedad privada y del respeto por los acuerdos pactados, generando en la empresa y otros actores la necesidad de salvaguardar las transacciones con base en contratos, por ejemplo, u otros mecanismos que le permitan establecer una jerarquía de obligaciones y responsabilidades en el proceso de negociación[19].

De lo anterior se desprende que las vertientes contemporáneas del NI retoman ciertos componentes y consideraciones del Institucionalismo que amplían, desde una perspectiva más flexible, la noción de institución:

- Se resalta la necesidad de generar modelos de contraste para el análisis de riesgos y amenazas
- Se resignifica –generalmente– el concepto de totalidad dentro de las lógicas institucionales, de manera paradójica a través del análisis del individualismo metodológico
- Se erige toda una serie de reglamentaciones éticas, morales, burocráticas y legales que sostienen el sistema social y económico
- El oportunismo es entendido como una parte azarosa o un fundamento constitutivo del riesgo que influye en la imposibilidad de calculabilidad exacta y por completo

[19] Gustavo Henríquez, "Un recorrido por el Neo institucionalismo y sus autores destacados" en *Visión de futuro*, Universidad Nacional de Misiones, Argentina, 2017, p. 135.

racional de los actores para elegir los medios más idóneos que posibiliten maximizar y eficientar las ganancias (obtener fines de índole político, económico, social, etc.)

- Propicia que la información, lo más fidedigna posible sobre los contextos en que se mueven los actores, y las reglas que se dictan y promueven desde las instituciones sean el recurso más valioso
- La defensa de la propiedad privada (*property right*) es un aspecto fundamental en el entendimiento del ciclo del capital
- El sistema de oportunidades y castigos genera estímulos que derivan en un conjunto de prerrogativas y sanciones provenientes de la suscripción de derechos y obligaciones civiles, estatales, privadas, entre otras.

Bajo estos puntos, por ejemplo, se entiende la elaboración clásica del constructo "institución" por parte de North[20], en la que concibe una serie de normas y marcos de contención humanas donde el sistema de reglamentaciones está respaldado por instituciones que tienen su razón de ser en las interacciones que los seres humanos generan con y dentro de círculos sociales que van desde las relaciones cara a cara hasta las transacciones globales:

> Esta definición nos facilita poder imaginarnos al conjunto de instituciones fundamentalmente como una línea continua de normas reguladoras de la conducta humana –que definen las reglas del juego social retomando a North– que van desde las más informales como la costumbre y las creencias, pasando por la cultura y los valores; hasta aquellas que han alcanzado la mayor formalización dentro de una sociedad organizada y que bien podríamos decir que definen aquellos valores y principios constituyentes de todo Estado moderno, que se encuentran plasmados en las respectivas constituciones y el conjunto del entramado normativo que de ellas se deriva[21].

Así, desde Relaciones Internacionales se han desarrollado explicaciones científicas que coadyuvan en la configuración de una visión a la vez sistémica e institucional de la realidad. Del Arenal[22] sostiene que los elementos teóricos que aportan cada una de ellas son significativos, en tanto logran ofrecer explicaciones sobre una fracción del vasto mundo que implica el análisis institucional.

---

[20] Douglass C. North, "The new Institutional Economics and Third World development" en John Harriss, Janet Hunter y Colin M. Lewis (eds.), Routledge, Londres, 1995, pp. 17-26.
[21] Roberto Arias, *op. cit*., p. 28.
[22] Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, REI, México, 1995.

Grosso modo, las *teorías de la integración* apuntan en las condiciones por las cuales los actores avanzan en la resolución institucional de conflictos sin tener que recurrir a las guerras como un recurso deliberativo final, y permiten también entender las formas en que se dirimen los conflictos y las tensiones generados entre las unidades políticas, sean éstas organizaciones internacionales o estatales.

El caso de las *teorías de la comunicación* resulta provechoso para el análisis sobre la influencia que pueden ejercer las comunicaciones en el plano internacional. Siguiendo a Arenal: "Por teoría de las comunicaciones debe entenderse el conjunto de enfoques que tratan de poner de manifiesto los aspectos políticos de las comunicaciones y el grado en que las mismas condicionan el comportamiento político y la propia evolución de la sociedad"[23].

Por otra parte, el *estudio de las causas de la guerra* es un enfoque que inauguró la necesidad de analizar de manera científica las relaciones internacionales, a partir del "deseo que se experimenta después de la Primera Guerra Mundial de instaurar un orden internacional que impida el desarrollo de un nuevo conflicto"[24].

Esto implica que su prioridad estriba en la realización de investigaciones acerca de cómo empiezan y concluyen las guerras, así como la generación de modelos explicativos sobre toma de decisiones que abren paso a procesos de negociación y de paz, así como de la continuación de los actos bélicos.

En cuanto a las *teorías del conflicto*, cabe señalar que ofrecen un campo analítico con mayor amplitud que los estudios sobre las causas de la guerra, abarcando conflictos de cualquier alcance y naturaleza, lo que desdibuja las fronteras entre lo micro y lo macro o, en otras palabras, entre lo interno y lo internacional.

En el caso de la *teoría de juegos*, proviene de una perspectiva económica basada en la decisión racional, donde los actores despliegan una serie de estrategias que les permite tomar esta opción para ganar en los conflictos o "juegos". De acuerdo con Neumann y Morgenstern[25], dicha teoría busca demostrar maneras o formas en que los acontecimientos sociales pueden describirse y entenderse bajo formatos adecuados, a partir de modelos matemáticos que predicen o calculan la mejor perspectiva de seguir un curso de acción.

---

[23] *Ibid.*, p. 273.
[24] *Ibid.*, p. 281.
[25] Neumann y Morgenstern (1944), citado en Celestino del Arenal, *op. cit*.

Respecto a las *teorías de la negociación*, resultan una especie de aplicación de la teoría de juegos a las negociaciones internacionales que tienen lugar, de acuerdo con Schelling[26], cuando las situaciones no sólo representan relaciones de conflicto o de cooperación, sino que implican una mezcla de intereses comunes e interdependencia de conflictos, lo que supone que el papel de la racionalidad –tan característica de la teoría de juegos– se flexibiliza y toma en cuenta aspectos de corte motivacional.

Las *técnicas de simulación* pretenden replicar ciertos procesos sociales con el fin de obtener comprensión sobre los mecanismos y resultados a los que puede llegar un fenómeno o situación social mediante métodos experimentales. De otra manera, en el campo de las Ciencias Sociales, se entiende la simulación como la generación de experimentos a través de ordenadores y personas para producir escenarios futuros de conflictos y procesos de negociación.

En tanto, las *teorías del linkage* basan su potencial analítico en la superación de una concepción estatocéntrica en las relaciones internacionales, por lo cual se sitúan en la argumentación que sostiene la interpenetración e interdependencia recíproca entre el medio interno y el internacional. En este sentido, Rosenau concibe su definición de *linkage* a partir de "toda secuencia recurrente de comportamiento que originada en un sistema produce una reacción en otro"[27].

Por consiguiente, con la revisión de estos enfoques teóricos, podemos dar cuenta de la necesidad de configurar un marco explicativo de corte sistémico, partiendo de la consideración de que ciertos posicionamientos teóricos coadyuvan en la elaboración de argumentos sólidos que definen la postura en la cual se inserta esta investigación. Por tanto, se coincide con Del Arenal en la siguiente línea argumentativa:

> Cada uno de los paradigmas estudiados, con su énfasis exclusivo en determinadas dimensiones de la realidad internacional, se basa en una dimensión importante de las relaciones internacionales, pero tiende a olvidar otras dimensiones igualmente importantes. En este sentido, los distintos paradigmas serían en la realidad más complementarios que opuestos, pues mostrarían las distintas dimensiones de una sola y única realidad, que es a la vez cooperación y conflicto, interdependencia y dependencia, continuidad y cambio[28].

---

[26] Schelling (1960), citado en Celestino del Arenal, *op. cit*.
[27] Rosenau, 1966, p. 53, citado en Celestino del Arenal, *op. cit*.
[28] Celestino del Arenal, *op. cit*., pp. 380-381.

En concordancia con lo anterior, puede entenderse que las instituciones son las responsables de configurar formas organizativas que derivan en metarrelatos (o narrativas sobre el devenir de la humanidad) que apuntan cuestiones de progreso y desarrollo para distintas sociedades humanas, en función del espacio y del tiempo. Consistente con esta línea de pensamiento, Del Arenal[29] sostiene, desde su visión internacionalista, que el método más factible para entender las implicaciones institucionales del sistema internacional desde una perspectiva comparada radica en la utilización conjunta de los enfoques histórico y sociológico para consolidar una visión dialéctica de la realidad, ya que explica de manera profusa visiones del mundo concretas y aparentemente irreconciliables.

Bajo este tenor, el método sociológico posee los siguientes recursos heurísticos:

> El método sociológico alcanza, pues, un resultado discontinuista sobre un objeto relativamente continuo […] De esta forma, el método sociológico permite, más adecuadamente que otros, aproximarse a la realidad de las relaciones internacionales, no requiriendo el uso de metáforas que distorsionan la realidad. Además, es más comprensivo, en cuanto que toma en consideración todos los fenómenos que son sociales. Finalmente, es un método fundamentalmente empírico que trata de comprender la realidad en sí misma[30].

Por su parte, el método histórico cuenta con las siguientes ventajas complementarias del enfoque sociológico:

> El método histórico, por el contrario, va a llenar las lagunas de los hechos y acontecimientos, apoyándose sobre un tiempo, quizá artificialmente reconstruido, pero asegurando una continuidad, una trama a los fenómenos […] el método histórico permite aprehender la sociedad internacional en su propia dinámica evolutiva, lo que posibilita el estudio de sus procesos de cambio y conflicto. Pero método histórico en un doble sentido. De un lado, como historia sucesión, como explicación histórica del devenir de la sociedad internacional y de sus procesos y cambios, en el que la noción de tiempo juega un papel decisivo. De otro, en la línea del método genético, que busca la génesis de los acontecimientos, en el que el tiempo es secundario, es decir, es el subproducto de una génesis que tiene su propio ritmo y que busca la causalidad de los hechos mismos. El método histórico, además, nos capacita para comparar, para identificar las variables que han influido en el carácter de las distintas sociedades internacionales a través del tiempo y en el comportamiento de los actores dentro de las mismas[31].

---

[29] *Idem*.
[30] *Ibidem*, pp. 475-476.
[31] *Idem*.

Por consiguiente, ambos enfoques dan forma al objeto de estudio de Relaciones Internacionales, el cual se caracteriza –de acuerdo con Del Arenal– por presentar cuatro elementos constitutivos que permiten ahondar en la discusión para sustentar la perspectiva institucional que tratamos de consolidar en este trabajo:

1) La existencia de una vasta pluralidad de actores y/o miembros dentro del sistema internacional que entablan vínculos entre sí de manera cooperativa y coercitiva

2) La generación de determinadas reglas de juego e instituciones comunes que coadyuvan en la regulación y el ordenamiento de las relaciones que se generan y mantienen entre los actores

3) La atención a la idea del cambio como un indicador clave para entender la deseabilidad de nuevas maneras de interacción social que se propician por el reacomodo incesante de las estructuras sociales

4) Los intereses y fines que persiguen los actores en términos individuales, así como aquellos que se generan desde la colectividad, condicionan las dinámicas que se producen en la sociedad internacional

Estas características y/o elementos analíticos, derivan en la consideración de dos aspectos centrales: el Estado y el poder. Éstos son fundamentales, sobre todo si se parte de una perspectiva basada en el Nuevo Institucionalismo, porque permiten comprender cómo es que se configuran los entramados estatales a partir de las relaciones de poder. Aplica tanto para desentrañar los procesos de negociación entre naciones como para entender el papel y la importancia que desempeñan otros actores en el contexto internacional.

Desde este punto de vista, se sigue apostando por la vertiente ecléctica para dar cuerpo a la visión institucional, ya que las posturas clásicas ofrecidas por los paradigmas de la dependencia e interdependencia, según Del Arenal, no son suficientes para explicar la complejidad de la sociedad internacional.

En consecuencia, este trabajo plantea la necesidad de utilizar la perspectiva institucional con el fin de construir un enfoque contextual sobre el desempeño/funcionamiento de las instituciones financieras creadas a partir del Tratado de Versalles.

En este sentido, Acemoglu y Robinson, en su libro *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza*[32], señalan la existencia de marcos explicativos o teorías que pretenden dar cuenta del desarrollo sociohistórico de las naciones y el contexto internacional. Para ello, se ha generado una serie de propuestas que actualmente carecen de validez por sus limitados alcances heurísticos y explicativos.

De esta manera, en el campo de Relaciones Internacionales, y en particular desde la Economía, se ha indagado sobre las razones por las que los países han fracasado en cuanto a la potencialización de sus desarrollos económicos y sociales.

Por consiguiente, los dos autores referidos[33] mencionan que dicho fracaso suele aglomaeraser bajo las siguientes tres grandes perspectivas:

a) Hipótesis geográfica: afirma que la brecha existente entre los países más prósperos y aquellos que no lo son radica, en esencia, en las diferencias en cuanto al clima y la ubicación geográfica

b) Hipótesis cultural: se basa en la consideración de que tanto las normas sociales como los aspectos que comúnmente se destacan como la religión, el nacionalismo y los valores regionales, entre otros, representan factores que explican la desigualdad en el desarrollo de los países

c) Hipótesis de la ignorancia: sostiene la idea de que el desarrollo socioeconómico de las naciones estriba en la incorrecta toma de decisiones o en la incapacidad por parte de quienes gobiernan de hacer que un país pobre llegue a ser rico

Aunque estas hipótesis han sido difundidas con amplitud, Acemoglu y Robinson mencionan que tales explicaciones carecen de validez porque las causas de la desigualdad social y el consecuente devenir histórico de las naciones radican –como se señalará más adelante– en el desarrollo y fomento de ciertas instituciones políticas en conjunto con instituciones económicas:

[32] Acemoglu Daron y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza*, Paidós, España, 2012.
[33] *Idem*.

> Defenderemos la idea de que, para comprender la desigualdad del mundo, tenemos que entender por qué algunas sociedades están organizadas de una forma muy ineficiente y socialmente indeseable. Algunos países consiguen adoptar instituciones eficientes y alcanzan la prosperidad, pero, por desgracia, son un número reducido de casos. La mayoría de los economistas y los encargados de formular políticas se han centrado en "hacerlo bien", mientras que lo que se necesita realmente es una explicación de por qué los países pobres "lo hicieron mal". En general, su situación no se debe a su ignorancia ni a su cultura […] los países pobres lo son porque quienes tienen el poder toman decisiones que crean pobreza. No lo hacen bien, no porque se equivoquen o por su ignorancia, sino a propósito[34].

Por ello, siguiendo a estos autores, es necesario partir de un enfoque neoinstitucional en donde la perspectiva económica comparta esfuerzos con el análisis político para ofrecer razones más pertinentes sobre el desarrollo y las formas en que los países alcanzan –o no–, cuotas de prosperidad y riqueza:

> Defenderemos la idea de que lograr la prosperidad depende de la resolución de algunos problemas políticos básicos. Y es precisamente porque la economía ha asumido que los problemas políticos están resueltos por lo que no ha sido capaz de aportar una explicación convincente de la desigualdad mundial. Para explicar la desigualdad mundial, todavía es necesario que la economía comprenda que los distintos tipos de Estados y acuerdos sociales afectan a los incentivos y a los comportamientos económicos. Pero también es necesaria la política[35].

Esto último es sumamente importante, ya que la comprensión de la cuestión institucional posibilita entender la interacción de acciones políticas, económicas y sociales que determinaron la toma de decisiones por parte de poderes fácticos estatales y supraestatales y que derivaron en un nuevo conflicto tras el objetivo ambicioso, pero insuficiente, de los tratados firmados en la Conferencia de Paz en París.

1.1.2.1 Institución y la perspectiva de la Elección Racional

Douglas C. North, quien es considerado el autor fundacional de esta corriente de pensamiento, ha presentado la aportación más valiosa del NIE: definir a la institución como las reglas que crean los agentes (se tratará esta precisión más adelante) para reducir la incertidumbre de la interacción humana[36]. Este enfoque permite entender el cambio

[34] *Ibidem*, p. 89.
[35] *Idem*.
[36] Douglass C. North, *op. cit*.

institucional tanto como los procesos de transformación que la perfeccionan como aquellos que se llevan a cabo para mantenerlas funcionando y así evitar su transformación, aun cuando éstas prueben su ineficiencia.

Las instituciones se caracterizan por reducir los costos de intercambio entre personas[37] y comprender reglas formales o informales, limitando las alternativas posibles ante el contexto concreto[38]. Al respecto, Hodgson discute la ambigüedad de esta definición, lo que establece pautas clarificadoras sobre el comportamiento propio de los agentes para circunstancias específicas[39] gracias a su estabilidad relativa a través del tiempo[40]. Literalmente, North explica:

> Las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales, como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones, y los "códigos de conducta", como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones fueron inventos de los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre del intercambio[41].

Uno de los riesgos de esta estructura es la ambigüedad de qué es lo que puede ser una institución en el campo humano. Autores como Rodrik y Subramanian[42] o Maurer y Haber[43] la comprenden como una función eminentemente económica, mientras que Hodgson[44] o Castoriadis[45] la conciben como una estructura intrínseca de la organización social en un sentido amplio.

De hecho, Hodgson, en un artículo titulado "¿Qué son las instituciones?"[46], al distinguirlas como sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas que estructuran las

---

[37] John Harriss, Janet Hunter y Colin M. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres, 1995.
[38] Douglass C. North, *op. cit*.
[39] Elizabeth Sanders, "Historical institutionalism" en Sarah Binder, R. A. W. Rhodes y Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Wiley Subscription Services Inc., 2009.
[40] James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit*.
[41] Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, *op. cit.*
[42] Dani Rodrik y Arvind Subramanian, "La primacía de las instituciones (y lo que implica)" en *Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, 1° de junio de 2003, pp. 31-34, disponible en https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/rodrik.pdf.
[43] Noel Maurer y Stephen Haber, *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, University of Chicago Press, 2007.
[44] Geoffrey M. Hodgson, *op. cit.*
[45] Cornelius Castoriadis, *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets Editores, España, 2013.
[46] Geoffrey M. Hodgson, "¿Qué son las instituciones?" en *CS*, núm. 8, Cali, Colombia, julio-diciembre 2011, pp. 17-53.

interacciones sociales (con lo que sigue de cerca a Jack Knight en su definición de 1992[47]), discute directamente con North sobre quiénes interactúan dentro de esas estructuras.

Por consiguiente, North concibe que "lo que moldea la evolución institucional de una economía es la interacción entre las instituciones y las organizaciones. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios son los jugadores"[48]. En consecuencia, Hodgson considera que esta respuesta es insuficiente, pues parece delimitar a las organizaciones en tanto que individuos y no como instituciones en sí mismas.

En este tenor, resulta sugerente la revisión que hace Allison sobre el paradigma de la política racional y de los procesos organizacionales, ya que logra resaltar la importancia de contar con unidades básicas de análisis institucionales, a saber: la elección racional del actor y los procesos organizacionales que configuran constelaciones de actores.

Bajo esta línea de pensamiento podemos citar "Orden mundial: reflexiones sobre el carácter de las naciones y el curso de la historia", de Henry Kissinger[49]. En esta obra pueden encontrarse elementos heurísticos sumamente importantes para entender cómo es que se generan procesos de negociación en la modernidad a partir de la confluencia de intereses estatales.

Es decir, para este autor, abordar la cuestión del orden mundial es un asunto de vital trascendencia, sobre todo en una era caracterizada por la globalidad, pero que tuvo sus precedentes desde el siglo XVII con la Guerra de los Treinta Años en Europa Central. En su opinión, esto resultó paradigmático debido a que la "Paz de Westfalia" –que sucedió a dicho episodio bélico– tuvo aplicaciones prácticas que fueron más allá de la retórica y el romanticismo que entraña una visión moral del orden.

Dichas aplicaciones se basaron fundamentalmente en la constitución (no perfecta, pero sí novedosa en aquel entonces) de un sistema de Estados independientes que lograron, de cierta manera, abstenerse y respetar el principio de no intervención en asuntos internos. Sin embargo, dados los cambios sociales e institucionales vertiginosos, ¿cómo podría legitimarse el mantenimiento de un sistema común de intereses?

---

[47] Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
[48] Douglass C. North, *op. cit*., p. 361.
[49] Henry Kissinger, *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Debate, México, 2016.

Al respecto, Kissinger sostiene que requiere un enfoque que privilegie el respeto a la condición humana, así como al fomento de la búsqueda incansable de la libertad. Tales cuestiones se ven amplificadas por la idea de un orden social que no debe ser impuesto, sino sembrado, en el seno de las relaciones sociales, lo que implica aceptar principios de negociación para incluir las diferentes formas de cooperación y conflicto.

Al amparo de estas ideas, el presente trabajo busca insertarse en la construcción de un marco de análisis que permita dar cuenta sobre los elementos que coadyuven en la explicitación del proceso de negociación en Versalles, razón por la cual se parte desde la perspectiva institucional para la identificación y el papel desempeñado por los actores involucrados en esas negociaciones.

Una lectura diferente, pero que apunta sobre cuestiones institucionales relevantes para la investigación que se pretende realizar, proviene justamente de las contribuciones explicativas que ofrecen de nuevo Acemoglu y Robinson[50]. Estos autores dan cuenta de los factores que influyen en la prosperidad económica de las naciones mediante el análisis del desarrollo institucional, lo cual los lleva a problematizar acerca del cambio, que toma vertientes históricas hacia la conformación de instituciones represivas o inclusivas.

De este modo, los autores arguyen que el "éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas"[51], razón por la cual subdividen su análisis en instituciones políticas de corte inclusivas y extractivas.

En cuanto a las instituciones extractivas, estos autores identifican que las sociedades que ciertamente se han rezagado en términos socioeconómicos cuentan con instituciones políticas que, *grosso modo*, impiden el desarrollo de las naciones por la concentración de la riqueza en minorías de poder político y económico (élites), lo que redunda en el empobrecimiento y la precarización de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales de países que no logran alcanzar niveles decorosos de desarrollo y bienestar.

En este sentido, señalan lo siguiente: "Denominamos instituciones económicas extractivas a las que tienen propiedades opuestas a las instituciones inclusivas. Son

[50] Acemoglu Daron y James A. Robinson, *op. cit.*
[51] *Ibidem*, p. 95.

extractivas porque tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto"[52].

Como contraparte, las instituciones políticas inclusivas guardan las siguientes características[53]:

1) Surgen durante las coyunturas críticas del desarrollo de las naciones
2) Seneran sociedades pluralistas
3) Descentralizan la toma de decisiones y dirimen la lógica del poder concentrado en un solo jugador (bajo la perspectiva del agente-principal)
4) Permiten la libertad de expresión a través de los medios de comunicación
5) Generan círculos virtuosos en torno a las instituciones económicas inclusivas
6) Allanan el camino para el mejoramiento del sistema tecnológico y educativo
7) Preservan valores democráticos como el Estado de Derecho
8) Estimulan la participación de instituciones tales como el mercado y la sociedad civil

Al respecto, North insiste en que a pesar de que las instituciones son las "reglas del juego", ellas sólo presentan posibles alternativas de acción, dado que son los actores quienes finalmente representan los agentes de cambio para que éstas sean modificadas, lo cual habla de una permanente relación entre las instituciones y la elección racional de sus agentes.

Lo que esta teoría explica es que los agentes no operan desde una elección racional plena, buscando la maximización de los beneficios institucionales, pues éstos son afectados por tres rasgos de incertidumbre que es preciso distinguir[54]: a) son proclives al oportunismo b) su racionalidad está condicionada por sus contextos e intereses c) la especificidad de los activos intercambiados. Se ahondará más adelante en este punto.

Como señala Rodrik[55], cumplir con las políticas de desarrollo que se plantean a nivel internacional no siempre permite un desarrollo rápido y amplio, pues el funcionamiento de las instituciones depende de los acuerdos previos en los que el ambiente institucional se encuentra.

---

[52] *Ibidem*, p. 98.
[53] *Ibidem*, pp. 389-391.
[54] Douglass C. North, *op. cit.*, y David G. Williamson y Andy Dailey, *Peacemaking, Peacekeeping-International Relations, 1918-36*, Hodder Education, 2009.
[55] Dani Rodrik y Arvind Subramanian, *op. cit.*, p. 16.

Esto lleva al siguiente problema, que es objeto de reflexión desde la Cliometría y que discute principalmente la "*path-dependence*"[56] respecto a la resistencia al cambio que varias instituciones manejan, aun cuando no son eficientes para una sociedad, y que les permite permanecer existiendo por largos periodos. Respecto a este tema, North apunta lo siguiente:

> Las instituciones no son necesariamente, ni siquiera usualmente, creadas para ser socialmente eficientes. Más bien, o al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de aquellos que tienen mayor poder de negociación para establecer nuevas reglas […] los individuos y las organizaciones con poder de negociación como resultado del entramado institucional tienen intereses cruciales en perpetuar el sistema[57].

Así, los vínculos establecidos entre las instituciones a través de las reglas formales e informales condicionan las arenas donde se concentran los procesos de resistencia, de negociación y de imposición de intereses que persiguen tanto individuos como colectividades, y que finalmente conllevan la retroalimentación con el conjunto de las estructuras societales.

Ahora bien, bajo la perspectiva de los conflictos y el estudio de las causas de la guerra, puede leerse esta situación de las reglas formales e informales a partir de lo que Hugo Grotius establece en *The Rights of War and Peace*[58], ya que considera que los conflictos bélicos se detonan dependiendo del fuero que se analice.

Así, en un ámbito público, la guerra se produce gracias al poder soberano, que fundamentalmente recae sobre los Estados-Nación. Pero también existen otros tipos de confrontación que se llevan a cabo por agentes o personas sin presencia del Estado o, a su vez, se efectúan por una combinación entre el poder que ejerce tanto la autoridad pública como en el ámbito privado.

Sin embargo, esta lectura sobre el poder soberano y su capacidad para declarar y sostener actos bélicos guarda cierta consonancia con algunos planteamientos que Emmerich de Vattel realiza[59] pues sostiene que, en ciertas ocasiones, sobre todo cuando se violenta el sentido que ofrece el valor de la justicia entre las naciones, puede justificarse el derecho de

---

[56] La mayoría de las reflexiones en español conservan este anglicismo; sin embargo, hay otras que prefieren la traducción sendero-dependencia. En este trabajo se prefiere el anglicismo.
[57] Douglass C. North, *op. cit.*, p. 20.
[58] Hugo Grotius, *The Rights of War and Peace* (1901 ed.) [1625].
[59] Emmerich de Vattel, *The Law of the Nations*, Cambridge University Press, 2011.

castigar cualquier acto que contravenga la observancia de la justicia entre las naciones, pues representa la base de toda sociedad.

En este sentido, una de las empresas que de alguna manera procuró seguir la línea de la justicia se materializó en los Catorce Puntos de Woodrow Wilson. Aunque más adelante se profundiza sobre los alcances y las limitaciones que tuvieron, éstos apuntaban a un objetivo ambicioso por establecer acuerdos para atender los procesos de negociación que vendrían a sucederse durante la Conferencia de Paz en París, luego del armisticio de 1918 que anunció el final de la Primera Guerra Mundial.

No obstante, este proyecto que enarboló Wilson representó un hecho que ya ejemplificaba en aquel entonces la necesidad de concretar ideas en torno a una sociedad internacional. Así, con lo ya expuesto por Del Arenal, también debe destacarse el trabajo de Hedley Bull, quien en "The idea of international society" problematiza sobre el trasfondo filosófico de las doctrinas griegas, hobbesianas y kantianas, las cuales sentaron los precedentes analíticos sobre las nacientes instituciones estatales, específicamente al hacer referencia sobre la conformación de modelos de gobierno, cuyo arquetipo en la modernidad radica en los Estados-Nación:

> De hecho, el sistema internacional moderno refleja los tres elementos señalados, respectivamente, por las tradiciones hobbesiana, kantiana y grotiana: el elemento de la guerra y la lucha por el poder entre los Estados, el elemento de la solidaridad y el conflicto transnacionales, que se extienden a lo largo de la divisiones entre los estados, y el elemento de cooperación y relaciones reguladas entre los Estados. Indiferentes fases históricas del sistema de Estados, en diferentes escenarios geográficos de su funcionamiento, y en las políticas de diferentes Estados y estadistas, uno de estos tres elementos puede predominar sobre los demás[60].

De acuerdo con el punto anterior, cabe hacer mención de las reflexiones que realizan Mansbach, Ferguson y Lampert[61], debido a que refieren el carácter complejo que conlleva el análisis de sistemas funcionales. Así, estos autores señalan también que los Estados-Nación representan o pueden ser vistos como sistemas funcionales que regulan y administran otros grupos de otros sistemas sociales.

---

[60] Hedley Bull, *The Idea of International Society*, 1994, p. 22.
[61] Richard Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *The Web of World Politics*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1977.

Sin embargo, también sostienen que los Estados no son los únicos actores que pueden regular los sistemas funcionales. Esto es así porque las "tareas globales" se han diversificado y amplificado de tal forma que los gobiernos por sí solos no cuentan con las capacidades necesarias para afrontar la multidimensionalidad que muestran los fenómenos sociales:

> La creciente incapacidad de los Estados nacionales modernos para satisfacer las demandas de sus ciudadanos o para hacer frente a los problemas que trascienden sus límites es en parte el resultado de la creciente complejidad y especialización de los sistemas funcionales, así como del aumento en el número de bienes colectivos y beneficios deseados por los individuos[62].

En este sentido, Mansbach, Ferguson y Lampert[63] señalan la existencia de al menos cuatro tareas globales, que consisten en:

> 1) Protección física o seguridad proporcionada hacia los miembros de una comunidad o sociedad frente a las acciones e intervenciones de otros miembros.
> 2) Desarrollo económico y regulación, que permitan proveer los recursos necesarios para el desarrollo humano.
> 3) Ligado con el punto anterior, propiciar el desarrollo personal de los miembros de una comunidad o sociedad, mediante la superación de elementos como las restricciones individuales o colectivas
> 4) Fomentar la proliferación de grupos sociales que provean de referentes simbólicos a los individuos para crear un estado de seguridad psicológica y emocional

Estos autores identifican que, a partir de estas tareas y de los retos y desafíos emanados de las discontinuidades propias de los procesos globales, la conformación de actores apunta a la necesidad de atender a una multipolaridad que incorpora y excluye del juego institucional a ciertos protagonistas.

En esta línea, Jared Diamond[64] muestra en su obra "Collapse. How societies choose to fail or succeed" una perspectiva histórica muy sugerente e interesante en relación con los procesos que permiten el sostenimiento o la decadencia de grandes sectores de población (tanto civilizaciones antiguas como emporios modernos).

Estos procesos se caracterizan, de acuerdo con Diamond, por tener ciertos principios fundamentales que determinan, en mayor o menor medida, consolidaciones, derrocamientos

---

[62] Richard Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *Towards a New Conceptualization of Global Politics*, 1994, p. 159.
[63] Richard Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *op. cit.*, pp. 158-159.
[64] Jared Diamond, *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*, Viking Penguin, Estados Unidos, 2005.

y colapsos sociohistóricos de grandes civilizaciones antiguas, tales como la de los mayas, que en su momento fueron esplendorosas, pero que finalmente colapsaron.

Por tanto, Diamond puede inscribirse con facilidad dentro de la línea de pensamiento neoinstitucional, puesto que sus planteamientos se dirigen hacia una crítica de la racionalidad instrumental (o en sus palabras, criticar el aspecto del *rational bad behavior*), debido a que este autor encuentra factores políticos, sociales, históricos, culturales y económicos subyacentes en esas sociedades antiguas que les permitieron funcionar y, en algunos casos, alcanzar cierto éxito en sus formas de organización social, y que justamente esos aprendizajes pueden y deben ser retomados en pleno siglo XXI.

En última instancia, Diamond provee un marco de análisis profuso que vincula estos procesos sociales dados en sociedades antiguas con aquellos que se pueden vislumbrar en las contemporáneas (sobre todo en las que están en vías de desarrollo).

Esto significa que, aun cuando aspectos tales como la proliferación de dispositivos tecnológicos que hacen más cómoda la vida humana, la entronización de una era informacional o del conocimiento expandida a nivel mundial o las repercusiones que trae la globalización en la conformación de sujetos hiperconectados y desconectados de los grandes flujos de comunicación y del capital, las instituciones juegan un papel crucial en la dictaminación de sistemas específicos de lenguajes y entornos político-culturales que propician nuevos esquemas de pensamiento económico y social que dan las pautas para las reglas de juego en las interacciones humanas.

Estas reglas de juego y esquemas de pensamiento, bajo la perspectiva institucional a la que probablemente apostaría Diamond, plantea la redefinición del progreso y el desarrollo de las instituciones a partir de modelos simbólicos y concreciones dadas sobre una base socioeconómica sólida, que promueven mecanismos para la articulación de intereses diversos bajo una visión ecosistémica.

Aunque dicha articulación y visión ecosistémica debe enfatizar lo que Diamond señaló respecto a la comprensión sociohistóricamente situada de acciones racionales e irracionales, con el fin de repensar alternativas y/o configuraciones de marcos institucionales básicos para la elaboración de reglas (formales e informales) dentro de los juegos de poder políticos y económicos contemporáneos, los cuales establezcan los insumos suficientes para ofrecer alicientes en la generación de acuerdos contractuales y compromisos que redunden

en la reducción de los costos de transacción y la inclusión o congregación de intereses comunes[65].

Sin embargo, una cuestión trascendental para el análisis de las reglas formales e informales que se pactan durante los procesos de negociación tiene que ver con el balance del poder. Así, Morgenthau[66] sostiene que este balance puede representar un concepto universal, en tanto persigue el fin de establecer un equilibrio social.

Es decir, se resalta la importancia de los actores que poseen la capacidad de establecer un balance de fuerzas políticas a través de la creación de reglas formales e informales con la finalidad de generar alianzas estratégicas, propiciar condiciones que coadyuven en el mantenimiento del orden y la paz, o en fueros internos y externos, para establecer objetivos tendientes a sostener procesos sociales de equilibrio de poder y convivencia de otros actores.

No obstante, Organski plantea una crítica muy seria en torno a la búsqueda de dicho balance de poder mediante esta pregunta: "*Is a balance an equal distribution of power or an unequal distribution of power?*"[67]. Para este autor, la realidad de tal equilibrio no tiene sustento en descripciones empíricas precisas ni en formas abstractas de análisis, porque quien posee la ventaja siempre decantará hacia algún interés o lado, razón por la cual resulta una falacia creer que el poder puede redistribuirse de manera equitativa.

Sin embargo, lo anterior no significa que no se pueda redistribuir, porque el poder no permanece inmutable en la presencia de un solo actor, sino que va reconfigurando lazos de cooperación y conflictos que finalmente pueden derivar en procesos de cambio social necesarios para que el poder transmute o se traslade hacia nuevos cotos o grupos societales e institucionales.

Lo anterior apuntala los propósitos que persigue este trabajo, a saber: justificar teórica y metodológicamente, a partir de una perspectiva neoinstitucional con incorporaciones analíticas de las relaciones internacionales, por qué el proceso de negociación que se efectuó en el Tratado de Versalles no funcionó.

---

[65] Gustavo Henríquez, *op. cit.*

[66] Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred Knopf, 1978 [1ª. ed. 1948].

[67] Abramo Fimo Kenneth Organski y Jacek Kugler, "The power transition: a retrospective and prospective evaluation", 1958, p. 206.

1.1.2.2 Cliometría y path-dependence

Douglas North es fundamental para el NI. Así como Commons lo hizo con la teoría del derecho, los métodos cuantitativos para explicar el cambio institucional y económico, basados en North apoyan el desarrollo de la *Cliometría*.

La Cliometría requiere del diseño de modelos matemáticos de procesos histórico-sociales a largo plazo que finalmente tratan de esculpir un sistema-mundo. Maurer[68] hace uso de estos modelos en su libro *The Empire Trap*, así como Robert Fogel[69] en su libro *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, por mencionar algunos autores.

Sin embargo, el mismo North[70] distingue que la dificultad de la Cliometría es, como se señaló, que sus practicantes toman como únicas variables aquellas que se encuentran exclusivamente dentro del sistema del mercado y consideran como constantes aquellas extrínsecas a él.

Tal como lo recuerda Kalmanovitz[71], North se escandaliza y cuestiona este tipo de conclusiones alarmantes en términos éticos que atacan problemas específicos o instituciones, pero no aclaran la transformación de los sistemas económicos.

Una crítica a la Cliometría podría ser que dentro de sus diseños de modelos matemáticos tiende a retomar los supuestos de la economía neoclásica de un mundo sin fricciones en el que las instituciones y sus agentes no juegan un papel explícito[72]. Pese a estas críticas de su principal promotor, se debe aclarar que:

> Los instrumentos estadísticos y econométricos que se pueden aplicar a la historia han seguido mejorando, tornándose en herramientas de trabajo más sofisticadas… [Éstos] son de una gran ayuda para discernir cuál es el crecimiento potencial de una economía en el largo plazo y cómo el crecimiento observado se desvía en distintos momentos cuando lo sobrepasa o se coloca por debajo del mismo[73].

---

[68] Noel Maurer, *The Empire Trap: The Rise and Fall of U.S. Intervention to Protect American Property Overseas, 1893-2013*, 2013.
[69] Robert W. Fogel, *Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.
[70] Douglass C. North, "Beyond the new economic history" en *The Journal of Economic History*, vol. 34, núm. 1, marzo 1974; Douglass C. North, "Cliometrics-40 years later" en *The American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, mayo 1997
[71] Kalmanovitz, Salomón, "La cliometría y la historia económica institucional: reflejos latinoamericanos" en *Contribuciones a la Economía*, 2017.
[72] Douglass C. North, *op. cit.*, p. 412.
[73] Salomón Kalmanovitz, *op. cit.*

Y que más bien lo que se discute de los análisis señalados es su dificultad para describir la resistencia para la transformación institucional y los factores que la afectan. Aquí es donde el concepto de *path-dependence* emerge con eficacia para comprender esto. Tal y como lo manejan Djelic y Quack[74], implica en sentido general que la historia importa; esto es, que los eventos anteriores al hecho estudiado afectan los eventos que generan o conllevan al hecho. "En un sentido robusto, la *path-dependence* caracteriza las secuencias históricas en donde eventos contingentes establecen patrones con propiedades determinísticas en el rumbo"[75]. Estos patrones con propiedades determinísticas tienen su raíz en lo que los teóricos han llamado "tasa de rendimiento incremental".

De acuerdo con Pierson[76], lo que devela la *path-dependence* es la densidad institucional de las decisiones políticas en las que cuando se ponen en juego procesos de alto rendimiento incremental, la vida política es delimitada por cuatro características que se citan en extenso[77]:

> 1. *Equilibrios múltiples.* Bajo un conjunto de condiciones iniciales conducentes a rendimientos crecientes, una serie de resultados, tal vez un amplio rango, son generalmente posibles
> 2. *Contingencia. Los eventos relativamente pequeños, si ocurren en el momento adecuado, pueden tener consecuencias grandes y duraderas*
> 3. Un papel crítico para el tiempo y la secuenciación. En procesos de rendimientos crecientes, cuando ocurre un evento puede ser crucial. Debido a que las partes anteriores de una secuencia son mucho más importantes que las partes posteriores, un evento que ocurre "demasiado tarde" puede no tener ningún efecto, aunque podría haber sido de gran importancia si el momento hubiera sido diferente
> 4. *Inercia. Una vez que se establece un proceso de rendimientos crecientes, la retroalimentación positiva puede llevar a un solo equilibrio. Este equilibrio, a su vez, será resistente al cambio*

Frente al Institucionalismo de la Elección Racional y el Institucionalismo Sociológico, cuyas temáticas fundamentales son el modelaje de interacciones en contextos específicos o el origen y cambio de órdenes normativos, el Institucionalismo Histórico se

[74] Marie-Laure Djelic y Sigrid Quack, "Overcoming path dependency: path generation in open systems" en *Theory and Society*, 36 (2), 2007, pp. 161-186.
[75] *Ibidem*, p. 161.
[76] Paul Pierson, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics" en *The American Political Science Review*, 94 (2), 2000, pp. 251-267.
[77] *Ibidem*, p. 263.

dedica fundamentalmente a estudiar patrones de cambio y reproducción institucional, así como los tipos de cambios incrementales, centrándose en su proceso temporal.

Sin embargo, lo que hace de esta tradición teórica una herramienta fundamental para el estudio de Relaciones Internacionales es la explicación que aporta a ciertas problemáticas de segundo orden, como el origen de las preferencias de los actores, que son endógenas por el arreglo institucional específico, su concepción de acción humana, guiada por el balance entre logros anteriores y oportunidades previsibles, y las delimitaciones de la conducta humana, que son las heredadas de diseños anteriores.

De este modo, las preguntas de segundo orden que se resuelven con el Institucionalismo Histórico atienden problemas como el rol jugado por las ideas y las fuerzas materiales, la relación entre intereses e instituciones, así como los mecanismos destacados en relación con distintos patrones de desarrollo institucional[78].

Por ello, bajo esta óptica, las instituciones son vistas como agentes estabilizadores que limitan y guían las acciones por las cuales los actores políticos y económicos se dirigen. Esto quiere decir que no tienen libertad total para desplegar sus elecciones y comportamientos de manera irrestricta, sino que más bien dependen de arreglos institucionales determinados.

Para los propósitos del modelo explicativo que se pretende construir y robustecer en este trabajo es adecuado retomar lo que Guerrero[79] apunta respecto a que la fortaleza teórico-conceptual del neoinstitucionalismo, en su perspectiva racional, estriba en lo siguiente:

> En síntesis, la principal riqueza de (esta) perspectiva teórica radica en que adopta un punto de análisis basado en actores e intereses, en donde los actores conforme a sus preferencias exógenamente establecidas deciden seleccionar y construir instituciones (formales e informales) que les permitan reducir los costos de transacción y los costos de información con los que se ven enfrentados en el día a día a la hora de maximizar sus beneficios[80].

[78] Orfeo Fioretos *et al., The Oxford Handbook of Historical Institucionalism*, 2011.
[79] Mario Guerrero, *Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas*, JANUS.NET, e-journal of International Relations, Universidad Autónoma de Lisboa, 2018.
[80] *Ibidem*, p. 24.

1.2 Sobre un arreglo institucional eficiente

Se entiende como arreglo institucional una serie de leyes y acuerdos que regulan las actividades de un grupo determinado de personas (o agentes) que persiguen un objetivo específico. Conformar y hacer valer dichos acuerdos implica un gasto de recursos que se denomina costos de transacción[81]. Por tanto, la eficiencia de un arreglo institucional estriba en la minimización de tales costos, así como la de los riesgos que se abren en estas relaciones diseñadas.

Según North[82], los regímenes políticos son marcos institucionales que buscan facilitar la interrelación entre los actores, mientras que los arreglos institucionales deben considerar las tradiciones, las leyes y la cultura como parte activa de las reglas del juego.

Este conjunto de acuerdos formales e informales previos en los que surgen los arreglos institucionales –y que deben ser considerados– son el ambiente institucional en el que se construye una estructura específica para la solución de problemas concretos para un grupo determinado.

El ambiente institucional fomenta la eficiencia de cierto arreglo institucional por medio de los siguientes puntos:

1. Aclarar los criterios que fortalezcan los acuerdos; transparencia de normas, reglas, etc.
2. Métodos claros para resolver disputas
3. Redes de información en funcionamiento que permitan reconocer posibles socios así como vigilar a los deudores
4. Un ambiente político razonablemente estable que pueda proteger a las transacciones de la depredación y erosión del valor[83]

Por estos motivos, es necesario que el ambiente institucional sea fuerte para poder llevar a cabo arreglos eficaces. De acuerdo con North los costos de transacción consisten en "los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la

[81] D. Eaton, G. Meijerink, J. Bijman, "Understanding institutional arrangements: fresh fruits and vegetable value chains in East Africa" en *Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper*, núm. XX, Stichting DLO, Wageningen, 2008, disponible en http://www.boci.wur.nl/UK/Publications/.
[82] Douglass C. North, *op. cit.*
[83] David G. Williamson y Andy Dailey, *op. cit.*, p. 3.

incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio"[84].

Por lo tanto, estas estructuras de gobernanza, así como los acuerdos tanto formales como contractuales entre actores específicos, generan gastos en la relación que se trata de constituir (costos de transacción) y que se suman a aquellos que genera de por sí la producción en el mercado. En este sentido, puede pensarse en cuatro tipos de costos que afectan la relación[85]:

1. Costos de producción: los gastos necesarios para mantener un proyecto en funcionamiento
2. Costos de planeación: para realizar una transacción, un agente busca un socio adecuado con quien trabajar y esta búsqueda genera costos (de visita a posibles aliados, de comunicación, de exploración); tener dicha información es fundamental
3. Costos de negociación y promesa: el tiempo y el asesoramiento (principalmente legal) dedicado a llevar a cabo la negociación entre pares para alcanzar un acuerdo, ya sea formal o informal, conlleva un costo. Dado que por oportunismo algunos miembros del acuerdo no buscan que éste sea simétrico, los costos de este apartado son fundamentales
4. Costos de aplicación y supervisión: aquí se hace referencia a los costos que genera la vigilancia para que estos acuerdos se lleven a cabo, previniendo las ya citadas actitudes oportunistas que podrían tener las partes con el fin de fortalecer tales pactos

Esta economía de costos de transacción se piensa como la ciencia de los contratos y no de las elecciones. Así, la eficiencia del arreglo institucional dependerá de su capacidad de reducir los riesgos de estos contratos en los costos designados, y no de la determinación de costos reducidos, que pueden verse afectados por los rasgos de incertidumbre de los agentes.

En este sentido, siguiendo a Stiglitz[86], Coase[87] y Eggerston[88], los costos de transacción tienen consecuencias capitales en la forma en que se asignan los recursos, así como en la conformación estructural de las relaciones de corte económico. Por consiguiente,

---

[84] Douglass C. North, *op. cit*., p. 33.
[85] David G. Williamson y Andy Dailey, *op. cit.*; D. Eaton, G. Meijerink, J. Bijman, *op. cit.*
[86] Joseph Stiglitz, "The role of State in financial markets" en *Annual Conference on Developments Economics*, Banco Mundial, 1993.
[87] Ronald Coase, *The Nature of the Firm*, Economical N.S., 1937.
[88] Thráinn Eggertsson, *El comportamiento económico y las instituciones,* Alianza Economía, Madrid, 1995.

Eggerston[89] menciona que los costos de transacción pueden descomponerse en los siguientes elementos:

1) Localización de información acerca de cómo distribuir el precio, la mano de obra, los potenciales compradores y vendedores, así como de la que es capaz de proporcionar elementos para entender los comportamientos de los agentes y los entornos bajos los cuales se desenvuelven

2) Los esquemas de negociación que se requieren para dilucidar las situaciones concretas y fidedignas cuando el sistema de precios se genera de manera interna o endógena

3) Las maneras en que los contratos son capaces de delinear operaciones complejas que derivan en la imposición de términos y condiciones en cuanto a los acuerdos de entrega, de convenios, de sanciones generadas por los incumplimientos, el pago de daños y reparaciones, entre otros elementos

4) La existencia de mecanismos de control entre las partes que entablan los contratos para que puedan generarse condiciones propicias que respeten los acuerdos, términos y condiciones a los que se llegaron en términos legales, políticos y comerciales

5) Llevar a cabo las formas en que se cumplirán los contratos, así como los daños y perjuicios que se generarán en caso de que no se cumplan, además de las maneras en que eventualmente pueden ser afrontados por las partes contratantes

6) Generación de garantías que permitan la protección de los derechos de propiedad privada y pública contra los potenciales abusos y transgresiones por parte de terceros

Estos elementos posibilitan entender y distinguir el accionar de las instituciones de acuerdo al tipo de costo que quieren minimizar y eficientar en cuatro tipos. El primero de ellos es el de las instituciones creadoras de mercado, aquellas que impulsan la inversión, el ejemplo fundamental son las empresas. El segundo tipo es el de las instituciones reguladoras de mercado, que se ocupan de escalar las economías y la información perfectible, de las externalidades, como las entidades de operación y administración de telecomunicaciones, transportes y servicios financieros. El tercero incluye instituciones legitimadoras de mercado, se encargan de la redistribución social y operan como controladoras del conflicto (sistemas de pensiones, planes de seguro de desempleo, el sistema arte). Y el cuarto integra a las instituciones estabilizadoras de mercado, “es decir, las que aseguran una inflación baja,

[89] *Ibidem*, p. 26.

minimizan la volatilidad macroeconómica y evitan las crisis financieras; por ejemplo, los bancos centrales, los regímenes cambiarios y las normas presupuestarias y fiscales"[90].

De lo anterior se deriva que tanto el mercado monetario como el Estado representan agentes que han logrado reducir los costos de transacción. Esto se debe a que tienen la capacidad de establecer la seguridad en un determinado territorio, son capaces de garantizar y proteger los derechos de propiedad privada y pública, y está entre sus potestades definir una moneda que estabilice un sistema de precios y cotizaciones.

Específicamente en el campo de los mercados monetarios, Eggertsson señala lo siguiente:

> … cuando un bien se utiliza como dinero, los costes de transacción que se derivan de ello tienden a ser bajos si las características físicas de dicho bien pueden medirse fácilmente y si existen para ese bien varios mercados de reventa con precios... estables y con varianza pequeña[91].

De esta manera, Stiglitz[92] señala que aun cuando el elemento fundamental de los mercados financieros estriba en la información con que cuentan los actores en un entorno institucional, destaca que ésta no siempre está disponible para todos los agentes involucrados. Esto implica que poseen información compartimentada que no se incorpora o se ve reflejada en los activos del mercado y que genera asimetrías en la información que generan desequilibrios en los mercados, ya que pueden afectar una serie de elementos transaccionales como la rentabilidad, el esquema de precios, entre otros, que permitan reducir los riesgos y maximizar las tasas de interés.

Esto guarda relación con lo que asume el Institucionalismo de la Elección Racional, ya que desde esta perspectiva se entiende que la historia es eficiente en el sentido de que los costos hundidos (aquellos que han incurrido en el pasado y no pueden ser recuperados) no son relevantes, por lo que sólo son importantes los actuales para definir los motivos y las razones de un arreglo institucional. Los institucionalistas históricos, como North, señalan que dichos costos y otros efectos heredados son factores clave que figuran la evolución de los diseños institucionales.

---

[90] Dani Rodrik y Arvin Subramanian, *op. cit.*, p. 2.
[91] Thráinn Eggertsson, *op. cit*., p. 230.
[92] Joseph Stiglitz, *op. cit*.

Para el Institucionalismo Histórico los arreglos institucionales son históricamente ineficientes (éste es el trasfondo de la citada *path-dependence*) y sólo atendiendo a los mecanismos de esos microniveles es que las trayectorias de *path-dependence* pueden ser transformadas. Los errores del pasado determinan las funciones presentes.

Elinor Ostrom[93] plantea y ejecuta, para un análisis institucional que atienda los múltiples factores y efectos, un procedimiento medianamente sencillo: localizar los actores, plantear la relación o el conflicto que tienen en la negociación o el arbitraje, así como las acciones de arreglo propuestas para aventurar una primera predicción de las interacciones que genera dicho arreglo y los resultados.

Sin embargo, a este planteamiento es preciso sumar la propuesta que enarbolan Acemoglu y Robinson, quienes ponen el acento en la creación de prosperidad y el análisis de los ciclos económicos y políticos positivos, con el fin de entender cómo las instituciones generan efectos benéficos en la disminución de los costos de transacción y en el mejoramiento de las condiciones de políticas inclusivas económicas y políticas.

Por tanto, la teoría que proponen Acemoglu y Robinson respecto a las razones que dan para que unos países sean prósperos y otros sean o se vuelvan pobres debido al fracaso de sus políticas emprendidas, contemplan la interlocución entre factores institucionales:

> Para nuestra teoría, es crucial la relación entre prosperidad e instituciones políticas y económicas inclusivas. Las instituciones económicas inclusivas que hacen respetar los derechos de propiedad crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías. Éstas conducen más al crecimiento económico que las instituciones económicas extractivas, estructuradas para extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y que no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica. Las instituciones económicas inclusivas, es decir, las que reparten el poder político ampliamente de manera pluralista y son capaces de lograr cierto grado de centralización política para establecer la ley y el orden, la base de unos derechos de propiedad seguros y una economía de mercado inclusiva[94].

En síntesis, siguiendo a Acemoglu y Robinson, la perspectiva sociohistórica y económica del Nuevo Institucionalismo deja entrever que, para el análisis de las instituciones políticas inclusivas, es necesario prestar atención al tema de las coyunturas críticas y los

---

[93] Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.
[94] Daron Acemoglu y James A. Robinson, *op. cit.*, p. 501.

cambios institucionales con la finalidad de comprender cómo es que se gestan las diferencias institucionales, que en última instancia no son necesariamente acumulativas, pero sí representan esos pequeños intersticios sobre los cuales se reducen los costos de transacción y permiten a unas naciones ser más prósperas que otras:

> Las diferencias institucionales existentes entre las propias sociedades son resultado de los cambios institucionales del pasado. ¿Por qué el camino del cambio institucional difiere de una sociedad a otra? La respuesta a esta pregunta radica en la deriva institucional. De la misma forma que los genes de dos poblaciones aisladas de organismos se separarán lentamente debido a mutaciones aleatorias en el denominado proceso de deriva evolutiva o genética, dos sociedades por lo demás similares también se separarán institucionalmente, aunque de nuevo, lentamente. El conflicto por la renta y el poder, e indirectamente, por las instituciones, es una constante en todas las sociedades. Este conflicto a menudo tiene un resultado circunstancial, aunque las reglas de juego en el que aparece no sean equitativas. El resultado de este conflicto conduce a la deriva institucional. Sin embargo, no se trata necesariamente de un proceso acumulativo. No implica que las pequeñas diferencias que surgen en algún punto necesariamente aumentarán con el tiempo. […] No obstante, cuando llega una coyuntura crítica, estas pequeñas diferencias que han surgido como resultado de la deriva institucional pueden ser las pequeñas diferencias que importan a la hora de hacer que sociedades por lo demás bastante similares diverjan radicalmente[95].

En esta tesitura, pueden establecerse vasos comunicantes con los planteamientos que ofrece Ikenberry[96] respecto a las maneras en las que se han generado los procesos que establecen y consolidan ciertos órdenes y reglamentaciones políticas en el devenir de las sociedades humanas. Por ello, en su libro *After Victory*, emprende su análisis centrándose justamente en lo que los Estados realizan una vez que resultan victoriosos al momento en que libraron grandes conflagraciones. Es decir, la pregunta que intenta resolver concierne a qué es lo que un gobierno hace con el poder que recién acaba de adquirir.

Para tal efecto, Ikenberry pone especial cuidado sobre tres coyunturas críticas mundiales en los años 1815, 1919 y 1945 para identificar y dar cuenta de cómo es que los Estados vencedores en aquellos conflictos bélicos propiciaron la aparición deliberada y/o intencional de entramados institucionales que fijaron nuevos ordenamientos en las relaciones internacionales.

---

[95] *Ibidem*, p. 503.
[96] John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

Tal como refiere Guerrero[97], la idea que Ikenberry[98] trabajó en torno a estas coyunturas tuvo como punto clave la entronización de oportunidades únicas y "perfectas" para imponer nuevos modelos de organización sociopolítica e internacional:

> La hipótesis de Ikenberry es que cada una de estas coyunturas críticas al ser un punto de finalización de grandes conflictos armados a nivel mundial presentaban como tales oportunidades únicas para el establecimiento de acuerdos institucionales internacionales que fueran capaces de atar-ligar entre ellos a los Estados. La característica principal de tales entramados institucionales radicaba en que generaban un efecto "*lock-in*" respecto de la posición dominante y favorable obtenida por los Estados victoriosos. Al mismo tiempo, dejaban ciertos espacios institucionales en los que los Estados perdedores y/o más débiles podían desplegar un comportamiento estratégico[99].

Esta serie de galimatías generada por las conflagraciones que analiza Ikenberry dimensionan el problema del orden internacional en una variedad de modos de organización que se caracterizaron por establecer balances de poder, a través de la hegemonía y de la institucionalización plasmada en leyes constitucionales en los Estados que resultaron vencidos.

De tal suerte, este autor hace notar que las guerras permiten identificar los momentos en los cuales se originan, pero no dejan entrever las consecuencias ni los escenarios bajo los cuales pueden verse sus posibles finales. Esto lo observó al vislumbrar los acuerdos que se generaron en las guerras napoléonicas (1815) y en las dos guerras mundiales (1919 y 1945), así como en las caídas y los ascensos de gobiernos e imperios a costa del sacrificio de miles de millones de personas durante cada una de las confrontaciones bélicas.

Así, señala Ikenberry, las guerras representan catalizadores en los procesos sociohistóricos que impulsan y moldean las nuevas formas en que las relaciones internacionales logran configurarse respecto a la distribución de los costos de transacción y de las instituciones que se derrumban y que concomitantemente surgen, a fin de legitimar nuevas maneras de ser y estar en el mundo a través de la institucionalización de las dinámicas y los grupos internacionales que aglutinan a los Estados y sus sociedades, vencedoras y vencidas, mediante organismos que van más allá de la articulación de los Estados-Nación,

---

[97] Mario Guerrero, *op. cit.*
[98] John Ikenberry, *op. cit.*
[99] Mario Guerrero, *op. cit.*, p. 29.

como es el caso del Fondo Monetario Internacional, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por mencionar algunos ejemplos recientes.

Hasta aquí se ha hecho un análisis sencillo del arreglo, por lo que para conocer los campos de acción que afectará hay que situar al hecho en la red de fuerzas. Por ello resulta importante inferir de este primer ejercicio cuáles son las variables exógenas que afectan a la arena de acción que es de nuestro interés analizar: condiciones materiales o biofísicas, roles y atributos comunitarios, para así concluir cuáles espacios se verán afectados por el arreglo y poder replantear una revisión de su alcance.

Bajo este tenor, es la relación y la funcionalidad de los cuatro tipos de institución la que permitirá mejorar y eficientar las relaciones de mercado. Sin embargo, varios especialistas consideran que no es suficiente la institución de mercado de intereses privados para poder pensar los arreglos institucionales.

De aquí es necesario ubicar qué tipo de instituciones son las que se tratan de equilibrar, de acuerdo a la descripción hecha por Rodrik y Subramanian, para entender si es que la falla se encuentra en la necesidad de incluir otras instituciones o es un problema distinto. Esa otra dificultad puede ser tanto las condiciones culturales (entendida como el marco de instituciones intrínsecas a los actores) como las estructuras estatales que avalan ese arreglo.

Si se entiende con Williamson que los actores que se revisarán actúan buscando su beneficio propio y no en aras de un interés común, las instituciones que constituyen operan más bien como relaciones contractuales. El papel del Estado tendrá que ser el de generar un ambiente en el que los contratos diseñados posean una legitimidad y una confiabilidad que reduzcan la incertidumbre, la desconfianza y la entropía de los vínculos.

Bajo este tenor, para Acemoglu y Robinson, el Estado juega un papel preponderante en el desarrollo de las instituciones políticas inclusivas debido a que, pese a las acciones del mercado y de la iniciativa privada, se requiere al gobierno para generar un marco político y económico que fomente condiciones de bienestar y prosperidad: “Por lo tanto, el Estado está inexorablemente entrelazado con las instituciones económicas, como responsable de la ley y el orden, de garantizar la propiedad privada y los contratos y, a menudo, como proveedor

clave de servicios públicos. Las instituciones económicas inclusivas necesitan al Estado y lo utilizan"[100].

No obstante, ¿qué sucede en los términos en los que los Estados no son los reguladores y legitimadores del ambiente institucional, sino parte de los actores involucrados en el arreglo? Este tipo de arreglos, como lo han discutido Börzel y Risse[101], no pueden ser leídos en términos de negociaciones entre Estados específicamente, sino que existen actores privados que se ven afectados por estos acuerdos y que intervienen de manera activa por ejemplo: corporaciones y redes de trabajo entre ONG y Estados, por citar algunos. Por ende, en este trabajo se reconoce que las alianzas de gobernanza se constituyen entre actores públicos y privados; del mismo modo, tienen diferentes metas de relación entre los participantes[102]:

a) *Cooptación de actores privados en sistemas de negociación internacional*: los actores privados funcionan como consultores, proveyendo de conocimiento y pericia consensuada, así como de legitimidad, al Estado, a cambio de mayor información y detalles de las negociaciones entre los actores

b) *Delegación de funciones estatales a actores privados*: abarca un amplio marco de opciones, siendo la más común la de delegación en términos de estandarización tecnológica. En este caso, se parece más a una autorregulación privada bajo la sombra de la jerarquía. Sin embargo, en otras funciones, como el monopolio de la fuerza pública, esta delegación pone en riesgo la soberanía de los Estados contra actores privados

c) *Co-regulación de actores públicos y privados:* este tipo de relación implica que se considera a los actores privados como socios legítimos en la toma de decisiones internacionales, y existen pocos casos en los que tal conexión sea formalizado como tal. Sin embargo, el crecimiento de estos vínculos tiene que ver más con los representantes en una mesa de negociación específica y en la relación de éstos con su Estado, dado que este tipo de contactos asume una soberanía propia de la empresa u organización en pugna

d) A*utorregulación privada bajo la sombra de la jerarquía:* algunos actores privados suelen plantear reglas y estándares bajo los que operan, más allá de las legislaciones locales,

[100] Acemoglu Daron y James A. Robinson, *op. cit.*, p. 98.
[101] Tanja A. Börzel y Thomas Risse, *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*, Oxford University Press, 2016.
[102] *Idem*.

pese a lo cual responden a los acuerdos internacionales que firmen los Estados, por lo que aun cuando operan de manera "autónoma" siguen respetando una estructura jerárquica.

Dentro del arreglo institucional internacional, saber cuáles son los actores y sus acuerdos diseñados implica reconocer a los actores privados que intervinieron en la toma de decisiones, así como el tipo de relación o acuerdo que mantienen con los Estados que construyen dicho arreglo.

Para poder ahondar al respecto en el caso que se estudia, es importante reflexionar sobre las condiciones históricas del Tratado de Versalles y los dos planes para cumplir a cabalidad los acuerdos planteados ahí: el Plan Dawes y el Plan Young, así como las instituciones encargadas de velar por su desarrollo.

1.3 Diseño Institucional: una primera aproximación

Los arreglos institucionales construidos se sostienen por las elecciones de individuos y empresarios de organizaciones que son hechas todos los días; algunas de éstas implican alterar los contratos existentes entre los individuos y las organizaciones, así como volver a diseñar la institución para que ésta sea más eficiente.

Ya sea de forma inmediata, por la transformación de normas y reglas formales, o paulatina, por la modificación de las reglas informales, las instituciones tienen una modificación gradual: "Las modificaciones se producen porque los individuos se dan cuenta de que podrían estar mejor reestructurando el intercambio (político o económico) mediante el aprendizaje de los empresarios de organizaciones"[103].

La mayoría de los esfuerzos por analizar arreglos institucionales de sectores públicos se ha limitado a revisar una arena sencilla de fácil análisis, como una elección, las cortes o las agencias administrativas. Sin embargo, se tiene que reconocer que la toma de decisiones que se lleva a cabo en un debate afecta otros campos de conflicto de las mismas instituciones.

Realizar un correcto diseño institucional, así como evaluar aquellos que se han realizado, responde al entendimiento del contrato que se negocia (ubicando que los arreglos institucionales se han pensado desde North como un arreglo contractual y no como una maximización del beneficio). La velocidad de aprendizaje y la mejora de las instituciones, es un factor fundamental para el crecimiento.

---

[103] Douglass C. North, *op. cit.*, p. 1.

Usando el sistema de análisis de los arreglos institucionales que propone Elinor Ostrom[104], se debe tomar en cuenta lo siguiente:

1. Reconocer a los actores de la arena de conflicto observada (públicos, privados), así como los tres rasgos distintivos; del mismo modo

2. Los conflictos que los contraponen (así como las alianzas que estabilizan su relación, aclarando el tipo de ésta)

3. Las instituciones que regulan, legitiman y estabilizan estas relaciones, de acuerdo a los costos y riesgos de transacción que tratan de minimizar

4. Observar los fallos de éstas y las acciones tomadas para arreglarlas. Primera predicción de resultados

5. Inferir los factores exógenos que influyen en el conflicto para deducir los campos de afectación

6. Buscar datos empíricos que se relacionen con nuestras predicciones y deducciones para volver a analizar recursivamente el sistema

En ese análisis se presta menos interés a determinar cuál es el arreglo más eficiente en una situación específica; el foco recae más bien en identificar cuáles son las limitaciones para las mejoras de estos arreglos. Tales reformas pueden implicar la necesidad de un cambio a otros arreglos, pero aquellas propias del mismo arreglo serán igualmente importantes.

En suma, se trata de entender cómo es que diferentes fuentes de riesgos (y su costo de transacción asociado) influyen en los arreglos institucionales que se observan, lo que no implica que estos arreglos sean los más eficientes, sino que son perfectibles.

Si se aborda el problema desde el Institucionalismo de Elección Racional sería prioritario determinar los costos fijos actuales para entender si los actores requieren un nuevo diseño institucional de acuerdo a esta constante. Sin embargo, el Institucionalismo Histórico supone que hay que evaluar también los costos hundidos, dado que la eficiencia histórica de las instituciones es la que se pone constantemente en juego.

[104] Elinor Ostrom, Roy Gardner y James Walker, *op. cit.*

1.4 Diseño Institucional Internacional

Sobre diseños institucionales internacionales, Rodrik[105] ha insistido en la relevancia de las fronteras, incluso en acuerdos entre participantes privados, dado que el marco político de diferentes Estados incrementa los costos de transacción que se denominan de planeación y de negociación, y obliga a generar un acuerdo de cooptación con actores privados para poder legitimar las negociaciones, incrementando los costos de aplicación y supervisión.

Así, en términos internacionales, cualquier tipo de negociación y arreglo institucional se confronta con "la trinidad imposible", que significa que un Estado no puede mantener, de manera simultánea, políticas monetarias independientes, tipos de cambio fijos y una cuenta de capital abierta. Rodrik apunta:

> La afirmación implícita es que podemos tener una de estas tres cosas. Si queremos una verdadera integración económica internacional, tenemos que elegir ya sea entre el Estado-Nación, en cuyo caso el dominio de la política nacional tendrá que ser significativamente restringido, o bien con la política de masas en cuyo caso tendremos que renunciar al Estado-Nación en favor de un federalismo global. Si queremos regímenes políticos altamente participativos, debemos elegir entre el Estados-Nación y la integración económica internacional. Si queremos sostener el Estado-Nación, tendremos que elegir entre una política de masas y una integración económica internacional[106].

Si se tuvo que designar a los Estados participantes como agentes viables de incertidumbres, también se debe observar la elección propia de cada uno de los agentes dentro de este trilema señalado.

Mientras el Estado-Nación permanezca como el actor decisivo, cualquier tipo de gobernanza económica internacional deberá incentivar las preferencias nacionales (interés nacional) a preferir los acuerdos internacionales. Dado que las políticas nacionales pueden optar por mantenerse independientes del desarrollo internacional, el diseño institucional internacional debe incluir incentivos para evitar que los Estados se retiren. El reto, por tanto, se extiende por dos frentes.

Por un lado, las reglas fijadas deben promover mayor convergencia de políticas y estándares nacionales por voluntad propia, pues esto ayuda a reducir los costos provenientes de las diferencias jurisdiccionales y, por tanto, promover la integración. Pero al mismo

---

[105] Dani Rodrik y Arvin Subramanian, *op. cit.*, p. 213.
[106] *Idem*.

tiempo, deben ser lo suficientemente flexibles para poder adaptarse a la especificidad de los activos en juego. Esta flexibilidad se necesita para dar lugar a las divergencias en las preferencias y normas nacionales y así hacer frente a la incertidumbre.

En consecuencia, este análisis institucional debe ser guiado tanto por el esquema de Ostrom como por los apuntes que North realiza sobre cómo resolver la ineficiencia:

1. Dado que las instituciones están conformadas por reglas formales y normas informales, el cambio no puede ser radical ni revolucionario. Transferir reglas de un Estado a otro no implica una transformación radical de las instituciones, ya que tales cambios siempre serán paulatinos

2. Sólo se podrán formalizar los resultados económicos por medio de políticas públicas que determinen de manera explícita las reglas del juego. Para ello se necesitan instituciones políticas apoyadas por los actores interesados, un sistema intelectual y de creencias alineado al cambio buscado y un Estado de Derecho para desarrollar un crecimiento económico a largo plazo

3. Las instituciones son criterios dinámicos que se encuentran siempre en cambio. Poder entender ese dinamismo y no suponer perspectivas sesgadas permitirá fortalecer la eficiencia del arreglo

4. La *path-dependence*, "significa que los grados de libertad que tiene el tomador de decisión para cambiar la dirección de las economías están restringidos por la matriz institucional y el sistema de creencias de los jugadores"[107]

5. Es la eficiencia adaptativa y no la eficiencia asignativa la que debe guiar la creación de políticas y diseños institucionales

1.5 A modo de cierre del Capítulo I

El objetivo de este capítulo ha sido establecer las bases teóricas para efectuar un análisis de corte institucional acerca del desempeño de los organismos de cooperación financieras internacional creadas a partir de la conclusión de la Gran Guerra (mismas que se expondrán más adelante).

De esta manera, se hizo una breve descripción de los fundamentos básicos del institucionalismo en su vertiente histórica, sociológica y económica para dar cuenta de los

[107] Douglass C. North, *op. cit*., p. 4.

alcances y las limitaciones que cada enfoque tiene para el análisis que se pretende hacer en esta oportunidad.

Por consiguiente, en este espacio se cuestiona la perspectiva clásica mediante los supuestos contenidos en el Nuevo Institucionalismo, a fin de recuperar y evolucionar los enfoques tradicionales. Esto resulta relevante porque cuestionaría la posibilidad de una eventual arquitectura (diseño) institucional, incluso a través de un listado de elementos constitutivos, con el fin de analizar el papel que desempeñaron las instituciones financieras y políticas que fueron creadas después de la Primera Guerra Mundial.

Lo anterior generaría vínculos analíticos para identificar, describir e interpretar las acciones y razones que llevaron a cabo los tomadores de decisiones (que involucraron a una diversidad de actores políticos y económicos, públicos y privados: funcionarios gubernamentales, así como banqueros y agentes de bancos centrales).

De esta manera, la discusión teórica y conceptual que se desarrolla a lo largo de este primer capítulo, permite vislumbrar aportes heurísticos en la forma como se analizará el papel del Banco de Pagos Internacionales (BIS), puesto que una consecuencia última tras el Tratado de Versalles fue la configuración de un nuevo orden mundial.

En ese sentido, el capítulo segundo se desarrollará sobre distintos hechos históricos en el contexto europeo de 1815 a 1914, periodo en el cual se configuraron los primeros acuerdos entre naciones para la regulación de los poderes económicos y geopolíticos.

Anexos Capítulo 1

Anexo 1
Tablas sobre Institucionalismo

Época	*Escuela*	*Autores*
Institucionalismo	Economía Institucional	Thorstein Veblen, John Kenneth Galbraith, John R. Commons
Principales ideas		
De intenciones descriptivas e inductivas, esta corriente concibe a las instituciones como las reglas de funcionamiento de la sociedad, estando por ello en constante evolución y no fija a leyes económicas neoclásicas que les resultan insuficientes. Economía Institucional como estudio de la relación entre agentes con intereses divergentes, pero con disposición a encontrar resoluciones. A estos autores les preocupa el espacio público empobrecido por la preeminencia de "grandes empresas" que evitan el funcionamiento de los principios clásicos de la economía. El Institucionalismo económico considera que los actores optimizan sus beneficios por medio de sus preferencias y una estructura de incentivos.		
Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo		
Principales ideas		
Concibe que las instituciones existen para manejar los intereses y preferencias de los individuos. Está cimentado en un individualismo metodológico y en el pensamiento deductivo. Si el Institucionalismo estaba fundamentado en la búsqueda descriptiva de los valores, el neoinstitucionalismo se orienta hacia la comprensión de los procesos cognitivos. Su objeto de análisis son las estructuras de gobernanza que los actores privados, en determinado medio ambiente, eligen. En consecuencia, también le interesan los cambios institucionales de acuerdo a su desempeño económico.		

En esta tabla se comparan algunos presupuestos teórico-conceptuales que subyacen a la discusión epistémica sobre la perspectiva institucional. Concretamente, se pueden revisar algunas diferencias y similitudes en ambos enfoques, donde se vislumbran fundamentos que prestan atención sobre los cambios institucionales, sus actores y sus relaciones en un espacio y tiempo determinado.

Sin embargo, esta perspectiva no contempla con suficiencia el carácter dinámico de las propias instituciones, y las vislumbra preponderamente desde un enfoque de reglas formales y de condiciones de racionalidad perfectas, todo inserto en la perspectiva del liberalismo económico.

Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo	Institucionalismo Histórico (IH)	Douglass C. North, Robert Fogel, Noel Maurer, Djelick y Quack, Pierson

Principales ideas

Concentrado en la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo, el IH concibe que la calidad de estos arreglos depende y es resultado del diseño de los mecanismos institucionales, expresado en la gobernabilidad de las esferas privadas y públicas.
Atiende principalmente a los procesos y estructuras políticas de largo plazo, pues mira a la institución como una arena de lucha entre diversas redes de grupos de interés con dotaciones de poder asimétricas.
No considera a la acción pública como un resultado de intereses individuales, sino como resultado de arreglos institucionales del pasado, analizando más bien patrones de transacción y decisión.
Tendiendo a un determinismo complejo, caracterizado por el llamado *path-dependence*, este sistema facilita la comprensión de instituciones actuales, pero dificulta reconstruir y documentar las del pasado.

Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo	Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)	Douglass C. North, Oliver Williamson, Hoffman, Prats

Principales ideas

Concibiendo igualmente a la institución como esa arena donde los grupos de interés luchan por dotaciones de interés, el NIE concibe que la lucha se realizará en la cooptación de los agentes reguladores dentro de sus redes de relación de poder.
Pensará a las interacciones sociales como relaciones contractuales en la que los agentes establecen acuerdos, conscientes de sus límites racionales.
Al NIE le interesan las cualidades de coordinación de las instituciones, lo que significa poder operar a pesar de e integrando a los agentes que rechacen y difieran de las metas de la misma institución.
El análisis que aquí se realizará del cambio institucional y los nuevos arreglos institucionales dependerá de cómo los actores puedan romper, pero sobre todo sostener, ese rompimiento en el tiempo con las organizaciones, y cómo éstas puedan sostenerse al promover la confianza (confiabilidad y legitimidad).

Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo	Institucionalismo Sociológico	Weber, Castoriadis, Ostrom, Crozier, Foucault, Georges Lapassade

Principales ideas

En lugar de pensar, como lo pensarían las otras dos corrientes, la forma de la acción racional, el cuestionamiento recaerá en las formas de la racionalidad. Esto llevará a pensar a la institución como una variable a la par dependiente e independiente, donde no se localiza un centro.
Se cuestionarán los principios de legitimidad como parte de procesos evolutivos de variación, selección y retención de las instituciones que resultan prácticas y pensará al poder como un ejercicio, más que como una posesión o atributo.
Al cuestionar las formas de racionalidad, exhibirá al Occidentalismo como la institución que trata de definir los parámetros de la organización racional a nivel global.
Agregará a la reflexión sobre los arreglos institucionales la variable de los procesos intelectuales como convenciones paralelas que sustentan órdenes cognitivos.
Confronta al funcionalismo en tanto que le interesa mucho más el desarrollo y la adaptación de las instituciones que su funcionamiento, cuestionando la dificultad y fragilidad de la inserción de la sociedad civil en la esfera pública dentro del desarrollo de corte liberal.

Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo	Institucionalismo Normativo	James G. March y Johan P. Olsen

Principales ideas		
El funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado. El Institucionalismo normativo enfatiza las funciones que desempeñan organizaciones que componen el gobierno de las sociedades consideradas como instituciones que actúan dando forma a sus medios ambientes. Los actores no toman sus decisiones en función de un cálculo racional de sus preferencias, sino de las normas y las tradiciones de la organización.		
Época	*Escuela*	*Autores*
Nuevo Institucionalismo	Institucionalismo Neoliberal	Keohane y Nye
Principales ideas		
Los institucionalistas liberales argumentan que la interdependencia económica compleja puede tener un efecto pacificante en el comportamiento del Estado. Éstos derivan sus supuestos del neofuncionalismo y ambos argumentan a favor de la eficiencia funcional institucional y concluye que ambos –constructivistas y liberales– comparten una ontología basada en procesos.		

En esta tabla se presentan con mayor grado de especificidad las corrientes que se encuentran dentro del Nuevo Institucionalismo. Se hace una recuperación de los enfoques histórico, económico, sociológico y normativo, los cuales aportan diferentes elementos analíticos para los objetivos de esta investigación.

Por consiguiente, aspectos como la racionalidad del actor, la interdependencia económica, los arreglos institucionales, las reglas formales e informales, los costos de transacción, las interacciones organizacionales, y las relaciones de poder y negociación entre los agentes económicos y financieros, resultan fundamentales para establecer la importancia que el BIS desempeña en este trabajo.

Anexo 2
Concepciones científicas sobre las interacciones dentro del sistema internacional

Perspectiva teórica	*Corrientes de pensamiento desarrolladas*	*Principales exponentes*
Teoría de la integración	Corriente federalista Corriente funcionalista Corriente neofuncionalista Corriente revisionista o multidimensional	Ernst Haas, David Mitrany, Charles Pentland, R. Vincent, Philippe Shmitter, Philippe Braillard, Michael Hodges, Stephen Genco, Johan De Vree, Leon Lindberg, Amitai Etzioni
Teoría de las comunicaciones	Corriente transnacionalista Visión estatocéntrica Corriente behaviorista Modelo cibernético	George Clark, R. Tooze, Norbert Wiener, Karl, Deutsch, John Burton, Bruce Russet, Richard Merrit, Maurice East, Stanley Hoffman

Estudio de las causas de la guerra	Corriente matemática-cuantitativista Corriente realista-behaviorista-sistémica Teorías de la guerra general Proyecto Michigan	Jean Bloch, Quincy Wright, Pitirim Sorokin, Lewis Richardson, Dina Zinnes, F. Beer, Nazli Choucri, Bruce Bueno de Mezquita, David Singer, Melvin Small
Teoría del conflicto	Corriente del conflicto internacional Corriente del conflicto interno Teoría de la crisis Investigación sobre la paz Teoría del control Teoría de la decisión Teoría de la estabilidad internacional *Crisis Behavior Project*	Joseph Frankel, Johan Galtung, Michael Intrilligator, T. Gurt, James Dougherty, Robert Pfaltzgraff, L Coser, Thomas Schelling, Paul Wehr, T. Millburn, L. Kriesberg, Michael Nicholson. C. McClelland, C. Hermann
Teoría de los juegos	Teoría de los juegos bipersonales Modelo de juego de suma cero Modelo de juego de no suma cero Teoría de juegos *n* de personas	John Von Neumann, Johan Huizinga, Oskar Morgenstern, Duncan Luce, Howard Raiffa, Roberto Mesa
Teoría de la negociación	Juego de negociación Juego de motivación mixta Teoría de la asociación precaria Teoría del antagonismo incompleto Teoría de la decisión interdependiente	Joseph Frankel, Thomas Schelling
Técnicas de simulación	Juegos de guerra Juego de política internacional Corriente behaviorista	Richard Snyder, Harold Guetzkow, Chadwick Alger, Herbert Goldhammer, Bernard Cohen, Hans Speier, Lincoln Bloomfield, William Coplin
Teoría del *linkage*	Interpenetración de la política interna e internacional Adaptative behavior (Perspectiva adaptativa)	John Herz, Richard Rosecrance, James Rosenau, Andrew Scott, Henry Kissinger, Wolfram Hanreider, Jonathan Wilkenfeld

El papel que juegan las interacciones dentro del sistema internacional resulta de suma importancia por las corrientes teóricas que se han desarrollado al respecto. Así, dentro de seis corrientes principales se aglutina una diversidad de teorías y sus principales exponentes, con diversos matices.

De esta manera, la perspectiva institucional que se ha mostrado en el primer capítulo busca incorporar propuestas interesantes a partir de la teoría de la integración y la teoría de la negociación, donde los actores (institucionales o gubernamentales) despliegan una serie de recursos económicos, politicos, sociales e ideológicos para la consecución de sus objetivos geopolíticos.

Anexo 3
Diferencias conceptuales según las distintas corrientes neoinstitucionales

	Nuevo Institucionalismo Económico	Nuevo Institucionalismo Sociológico	Nuevo Institucionalismo Político
Institución	Conjunto de reglas que se busca sean obedecidas ante la amenaza de una estructura de sanción.	Conjunto de marcos de referencia culturales que determinan el comportamiento de los actores.	Conjunto de mecanismos (rutinas) a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones.
Actores	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores racionales capaces de calcular el beneficio de obedecer o no las reglas. Tienen capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan adaptarse a las reglas. No tienen capacidad de promover el cambio de reglas.	Concibe a los individuos y las organizaciones como actores que buscan satisfacer sus preferencias dentro de un marco institucional determinado. Se reconoce una capacidad limitada para promover el cambio de reglas.
Cambio institucional	Se explica como producto de los ajustes marginales a las reglas que promueven los actores en la búsqueda por maximizar su beneficio.	Se explica como el resultado de una adaptación de las instituciones al medio ambiente.	Se explica como el resultado de una constante tensión entre institución y medio ambiente, originada por la permanencia de las rutinas organizacionales.
Estabilidad institucional	Los cambios promovidos por los actores son sólo marginales y están influenciados por la presencia, entre otros factores, de costos de transacción e ideologías.	La adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.	La adaptación institucional es un proceso evolutivo y ocurre pausadamente con el transcurrir del tiempo.

Fuente: elaboración del cuadro de Arias a partir de Vergara. Véase Roberto Arias, *Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista*, TEACS, 2011.

Al revisar las dimensiones en las que tanto el nuevo institucionalismo histórico, sociológico y político abordan, podemos notar que se centran en cuestiones dinámicas objetivas y subjetivas.

Cuando se observa el papel de las instituciones, las reglas, los marcos y los mecanismos que posicionan a los actores en un entramado de relaciones de poder, resultan ser sugerentes para comprender desde dónde operan, cómo se desempeñan, cuáles son sus intereses manifiestos y ocultos, así como el establecimiento de diversas formas de negociación implementadas bajo esquemas que no favorecen a todas las partes, sino que se detectan beneficiados y perjudicados.

Capítulo II. Los primeros acuerdos internacionales de regulación de poder: los 100 años de paz europea (1815-1914)

Consideraciones preliminares

Cuando en 1918 el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, presentó los 14 puntos para la búsqueda de la paz después de la Primera Guerra Mundial, se encontró con una corriente que pugnaba en contra y proponían volver a los acuerdos suscritos un siglo antes con los Tratados de Viena y el Concierto de Europa (1815). Sin embargo, para Wilson, la Liga de Naciones era la respuesta política a la ineficiencia mostrada por este sistema "vienés". Pero, ¿en qué consistía este arreglo institucional? ¿Cuáles fueron las herramientas utilizadas por Europa durante el siglo XIX que le permitieron conservar una relativa paz sin "grandes conflagraciones" entre sus países durante 100 años? ¿Qué lecciones aprendieron y cuáles se olvidaron de este arreglo en el diseño institucional[108] de la posguerra de 1919?

En este capítulo analizaremos el arreglo institucional europeo que se generó tras las guerras napoleónicas, las instituciones que se diseñaron y beneficiaron de este arreglo y el modo en el que se fueron desarrollando hasta su obsolescencia. La intención será entender las condiciones institucionales que fueron el marco dentro del cual los países de Europa entraron en conflagración.

Dado que una de las intenciones principales de este arreglo era la preservación a largo plazo de la paz, al crear condiciones que evitasen una confrontación bélica de larga duración y de múltiples frentes, valdrá la pena entender cuáles son sus límites materiales y cuáles fueron sus aciertos.

Se llevará a cabo el recuento de un período histórico tan amplio como el de la llamada *Pax Britannica*, que comprende desde 1815 (cuando se lleva a cabo el Congreso de Viena, en el que los británicos estructuran la propuesta de diseño institucional), hasta el inicio de la Gran Guerra en 1914, porque a pesar de los cambios sucedidos durante ese siglo, el conjunto de instituciones que se conservan y desarrollan durante esos 100 años y que fueron

[108] Es relevante señalar que cuando hablamos en las primeras aproximaciones de un "diseño institucional" puede ser muy lejano a una connotación de claridad en objetivos y estrategias en el contexto decimonónico y siglo XX temprano. En este sentido, será hacia finales de la década de los años veinte del siglo pasado donde se conjugue intención en los objetivos y el establecimiento de mecanismos en la conformación de un nuevo tipo de institución; es decir, donde la palabra "diseño" cobre más sentido de preconcepción.

recuperadas en la posguerra de la Segunda Guerra Mundial por Roosevelt[109] funcionaron hasta iniciado el siglo XX.

Además de los conceptos de arreglo institucional, *path-dependence* y diseño institucional que se basan en las teorías de North, Elisnor y Pierson, en este capítulo seguiremos de cerca las perspectivas histórico-institucionales de Ikenberry, Hobsbawm y Polanyi acerca de la estructura político-económica que se configuró durante el siglo XIX.

Primero expondremos de manera breve e historiográfica el desarrollo político que vivió Europa durante aquel siglo; después analizaremos el arreglo institucional que se planteó en 1815 y analizaremos las cuatro instituciones que, de acuerdo con Polanyi[110], estabilizaron y pacificaron al continente: el patrón oro, el sistema de equilibrio internacional que representó el Concierto de Europa, el mercado regulador y por último el Estado Liberal. Finalmente, revisaremos las causas por las que este arreglo institucional se agotó para finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

2.1. El origen de la *Pax Britannica*

La Revolución Francesa, ese gran parteaguas de la historia universal sobre la que se funda el Estado Liberal y republicano que conocemos en la actualidad, fue originalmente apoyada de manera activa por intelectuales de todas las nacionalidades europeas y aplaudida como el destino al que se dirigían todas las naciones de aquel continente. La revolución devino en la consolidación del Imperio Napoleónico con el que varias naciones se confrontaron abiertamente. Las más importantes fueron Rusia, Inglaterra, Prusia y Austria.

En 1814, después de una serie de derrotas militares para Napoleón, se debilitó su control y el de su imperio en Europa. Tras una última batalla en Waterloo, llegó a su abdicación. Se generó con ello una vacante de poder que abriría disputas territoriales y demandas competitivas de gobernantes que en conjunto amenazaban con hundir al continente en la guerra.

Se presentó un notable y latente interés por parte de todos los estados europeos de sacar la mayor ventaja posible, alejándose de las alianzas permanentes. En virtud del

[109] Mark Mazower, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Vingate Books, Estados Unidos, 1998.
[110] Karl Polanyi, *op. cit.*, p. 29.

Congreso de Viena, Francia perdió toda soberanía sobre Malta, Suiza y Holanda, Bélgica, Alemania e Italia, volviendo sus límites casi exactamente a los habidos en 1792.

El Congreso de Viena (1815) se centró, en esencia, en aquellas reclamaciones objeto de discusión por parte de los Estados más poderosos, mientras que concesiones a potencias menores tendrían que estar respaldadas por la aprobación de las mayores. Para *Lord* Castlereagh, representante en Viena de Gran Bretaña, el Congreso, al lograr el equilibrio que quería, brindando un mantenimiento garantizado del *status quo* en Europa, permitiría que el imperio explorara todas las cuestiones de los problemas que turbaban a todo el mundo. El temor británico se centraba en la cercanía de las potencias a sus territorios y trataba de evitar una potencial invasión. Para el zar, por otra parte, un equilibrio de poder no era lo que buscaba Rusia, incluso si se prestaba a la discusión diplomática. Con una población nacional sólo comparable en Europa a la de Francia y encontrándose ésta derrotada, había una oportunidad para el país eslavo de establecerse firmemente como una fuerza dominante en el continente.

Para Austria, el objetivo fue asegurar el futuro de la nación ante ataques potenciales. Prevalecía una fuerte preocupación por el potencial de un nuevo Imperio Ruso para reemplazar al de Francia. Esto no significaba, sin embargo, que Austria deseara equilibrar la amenaza de Rusia haciendo a Prusia más fuerte. Este conflicto detonará importantes disputas.

Tras el Congreso de Viena, Inglaterra se consolidó como la principal potencia marítima, y Rusia, Austria y Prusia aumentaron el tamaño de sus territorios. Esta repartición fue la semilla que propagó el deseo de expansión por los países que se disputarían más adelante los pequeños Estados que separaban a Francia del resto de Europa. Este movimiento había sido fruto de que los demás reyes consideraban que Francia era el centro de las revoluciones contra la monarquía y querían ponerse a resguardo.

Empero, aun antes de la toma de poder de Napoleón y sus intenciones expansionistas, la Revolución Francesa fue concebida por los poderes europeos como un riesgo a la estabilidad política por un motivo distinto. “Francia como Estado, con sus intereses y aspiraciones, se enfrentaba (o se aliaba) con otros estados de la misma clase, pero, por otra parte, Francia como revolución convocaba a los pueblos del mundo para derribar la tiranía y abrazar la libertad, a lo que se oponían las fuerzas conservadoras y reaccionarias”[111]. Por ello, luego de que Napoleón fuera derrotado por la llamada “Cuádruple Alianza” (Inglaterra,

[111] Eric Hobsbawm, *La era de la revolución: 1789-1848*, Crítica, Buenos Aires, 2009, p. 85.

Rusia, Austria y Prusia), en su proyecto ya no reformador sino expansionista, sería ésta la que propondría, en 1815, un plan de acción que les permitiera regular la relación entre Estados para evitar una desestabilización política semejante y, sobre todo, buscaría restablecer la distribución de poder previa a la Revolución Francesa y confrontarse con los proyectos tanto liberales como nacionalistas por reconocer en ellos un enemigo directo de los intereses monárquicos.

En este punto comenzó lo que se llamaría "la diplomacia secreta" con dos acciones muy concretas: por un lado, uno de los acuerdos de paz determinaba que Rusia se adjudicaría una considerable parte de Polonia. Pero este acuerdo fue rechazado constantemente por Inglaterra, que a la par de los tratados de paz decidió firmar un tratado secreto con Prusia para crear un frente común contra las intenciones expansionistas rusas. Mientras, por otro lado, Rusia creó simultáneamente a la Cuádruple Alianza (la cual promovería el llamado Concierto de Europa) la llamada Santa Alianza, en la que participarían Rusia, Prusia y Austria que, con el pretexto de una alineación a los intereses cristianos, intentarían legitimar sus intereses monárquicos. Inglaterra se excluyó de esta iniciativa por su explícita desconfianza de Rusia y por su escaso interés por el formato absolutista de las monarquías continentales.

Es importante entender que este acuerdo no rechazó a Francia como gran potencia. Más que sancionarla, se trató de moderar su poder y por este motivo, aun cuando sus capacidades tanto poblacionales como de producción se vieron reducidas, pudo mantenerse como una potencia participante activa durante todo el siglo. Serían de hecho sus crisis domésticas las que más afectarían su desarrollo.

Para 1836, las intenciones liberales parecían haberse exiliado del lenguaje político europeo y las grandes potencias, tanto en términos políticos como económicos, se consolidaban principalmente alrededor de Inglaterra y Rusia, como puede apreciarse en la Tabla 1.

2.1.1. Las revoluciones de 1848

Las dos décadas posteriores al acuerdo de 1815 fueron de un activo rechazo contra la idea de Revolución. Aun cuando a Inglaterra no le fuesen afines los gobiernos absolutistas que se reinstauraron en Europa, existía el miedo de que reapareciera una fuerza como la franco-jacobina. Lo que se vio en los siguientes años fue la incapacidad de los países por detener el

curso de la historia, pues a pesar de las distintas acciones para detener esta corriente, "jamás en la historia europea y rarísima vez en alguna otra, el morbo revolucionario ha sido tan endémico, tan general, tan dispuesto a extenderse tanto por contagio espontáneo como por deliberada propaganda"[112]. La primera ola de revoluciones sucedió de 1820 a 1824 en el Mediterráneo: España, Nápoles y Grecia. Tanto la napolitana como la española fueron revoluciones acalladas de manera violenta en pos de la paz por medio de los ejércitos de la Cuádruple Alianza[113]. Sin embargo, la revolución en España reanimó el interés independentista en sus colonias americanas. Para 1822 la mayor parte de todas las colonias españolas en América del Sur y México se habían independizado. La siguiente ola, de 1829 a 1834 mantuvo la inercia transformadora en Europa.

La caída de Carlos X en 1830 por un levantamiento popular en Francia estimuló diferentes alzamientos. Bélgica se independizó de Holanda, Polonia necesitaba ser sometida por los ejércitos de la Alianza y Suiza se volvió un país abiertamente liberal (recordemos que una de las intenciones del arreglo postnapoléonico tuvo como intención confrontar a las corrientes liberales y nacionalistas). En Inglaterra, Irlanda se convirtió en un movimiento revolucionario de difícil control.

La ola revolucionaria de 1830 fue de tal gravedad que marcó la derrota definitiva del poder aristocrático por el burgués en la Europa occidental:

> La clase dirigente de los próximos cincuenta años iba a ser la "gran burguesía" de banqueros, industriales y altos funcionarios civiles, aceptada por una aristocracia que se eliminaba a sí misma o accedía a una política principalmente burguesa, no perturbada todavía por el sufragio-universal, aunque acosada desde fuera por las agitaciones de los hombres de negocios modestos e insatisfechos, la pequeña burguesía y los primeros movimientos laborales[114].

1830 es una década fundamental para los cambios de paradigmas políticos y económicos del siglo XIX: en Estados Unidos supuso la instauración de una democracia sin restricciones de cultura y riqueza; en Europa significaría la aparición de la clase trabajadora como fuerza política independiente en Francia y en Inglaterra y la de movimientos

[112] *Ibidem*, p. 116.
[113] Karl Polanyi, *op. cit.*, p. 31.
[114] Eric Hobsbawm, *op. cit*., p. 118.

nacionalistas en muchos países europeos. En materia económica, representó la fuerte industrialización del continente.

La tercera ola será consecuencia de esta crisis ocasionada en dicha década y estallará en 1848. De acuerdo con Hobsbawm, es el momento en el que las grandes revoluciones soñadas por los ideólogos de la Revolución Francesa pudieron tener lugar debido a que las instituciones nacionales carecían de la flexibilidad para hacer frente a la condición tecnológica, económica y política del siglo. El mismo año estallaron revoluciones en Francia, Irlanda y en casi toda Italia. Debido a esto, los estados alemanes, el Imperio Habsburgo y Suiza. España, Dinamarca, Grecia, Rumania e Inglaterra se vieron afectados por esta situación.

Fueron resultado de las respuestas directas en contra de los arreglos post 1815 y se dividirán como oposición en tres corrientes concretas: 1) socialista (que incluiría a las clases más desfavorecidas y al proletariado como fuerza política independiente); 2) radical-democrática (que involucra a pequeños empresarios, fabricantes, intelectuales y clase media baja), y 3) moderada liberal (donde interviene la aristocracia liberal y la clase media alta).

Las luchas revolucionarias que se concebían como la forma de unidad europea se confrontarían rápidamente con una serie de conflictos nacionalistas que desarticularían los discursos y las instituciones que proponían los revolucionarios. En la búsqueda por incluir al campesinado, los revolucionarios se encontraron con pugnas nacionales que redujeron su capacidad de acción.

Sin embargo, su principal problema fue que la mayoría de las luchas y actividades eran consideradas ilegales, lo que dificultaría sus mecanismos de organización, excluirían a miembros de clases medias y promoverían la inclusión más íntegra de proletarios y pobres. Entre 1830 y 1848, por ejemplo, se decía que las organizaciones blanquistas estaban constituidas casi en su totalidad por hombres de las clases más bajas, expatriados y viajeros[115].

Los conflictos de las revoluciones de 1848 serían no sólo sobre política de Estado, sino también sobre su forma y, en algunos casos, incluso sobre su existencia. Es en este proceso que el Estado alemán comenzó a vislumbrarse como una posibilidad entre los diferentes estados alemanes. En su construcción se discutió la utilidad de ser unitario o si

[115] *Idem.*

sería mejor convertirse en una federación. Partían, por ello, de una asamblea de representantes revolucionarios de numerosos principados alemanes con distinciones de carácter y tamaño.

Cada una de estas revoluciones fue socavada y desmantelada. A excepción de Francia, todos los gobiernos anteriores a 1848 lograron recuperar el poder que mediana o completamente habían tomado los revolucionarios. Si bien fueron asumidas con rapidez a nivel continental y sus logros inmediatos fueron de enorme relevancia, las revoluciones de 1848 también fueron el fracaso más rápido y completo de un movimiento de insurrección.

Como lo señala Polanyi, estas luchas internas tienen tras de sí una ideología de la paz que deja de observar a la disputa en términos de viejos regímenes y "fuerzas del progreso" para situarla en términos de una pugna entre "orden y paz" y la revolución social[116]. Los alborotos revolucionarios reforzaron el desarrollo ascendente de la Revolución Industrial y lograron hacer del comercio pacífico un objetivo de interés global.

2.1.2. La unificación del mundo

Previo al siglo XVIII, las relaciones internacionales tenían un alcance inmediato. Los cartógrafos e historiadores europeos podían prescindir del conocimiento de la lejana África o de las regiones asiáticas y viceversa. Los eventos económicos y políticos distaban mucho de tener el efecto global característico del sistema capitalista.

Con el mejoramiento de los medios de transporte y comunicación, Europa duplicó el valor de su comercio internacional entre 1720 y 1780, y entre 1780 y 1840 este valor se triplicó. El desarrollo industrial continental e intercontinental hizo que para la década de 1870 las grandes naciones intercambiaran anualmente 88 millones de toneladas de mercancía transportadas por mar[117].

La firmeza de la economía internacional logró que incluso áreas geográficas muy remotas comenzaran a relacionarse ya no sólo en un sentido literario, sino de forma directa; los movimientos migratorios para aprovechar yacimientos de oro y plata, así como la interconexión ferroviaria y el telégrafo, crearon una tendencia a reconocer al planeta como un sólo mundo enlazado por un mercado afín que se distinguía del Estado.

---

[116] Karl Polanyi, *op. cit.*, p. 31.
[117] Eric Hobsbawm, *La era del capital: 1848-1875*, Crítica, Buenos Aires, 2010, p. 62.

Esto supondría la aparición de la primera depresión económica mundial del tipo moderno en 1857, con la paralización bancaria de Nueva York, que se expandiría por Inglaterra, Alemania y Escandinavia. Las crisis del ciclo negociador se extenderían verdaderamente a todo el mundo. La depresión de 1873 surgida en Viena dejaría efectos a largo plazo que harían fracasar a este arreglo institucional.

2.2. Consolidación de Alemania del Norte. Bismarck y los antecedentes de la guerra franco-prusiana

El factor decisivo, que al mismo tiempo propició el movimiento bélico de los años siguientes en la unificación de la que se conoció como Alemania del Norte, fue la pujanza económica y militar de Prusia en aquel entonces. Para que el reino prusiano unificara los territorios alemanes que Austria también codiciaba, al momento del Segundo Imperio Francés era inevitable un enfrentamiento, pues ninguna de las partes se resignaba a perder protagonismo en Alemania; por otro lado, Francia, no veía bien que existiera un poder fuerte al otro lado del Rhin.

Otto von Bismarck, canciller prusiano desde 1862, no sólo concluyó el mencionado proceso de unificación, sino que se convertiría en el árbitro de las relaciones internacionales en Europa hasta 1890, cabeza diplomática del reino. Este personaje veía imprescindible reformar al ejército y aumentar el gasto militar para derrotar a Austria y frenar a un Napoleón III que ambicionaba algunos territorios alemanes.

Por consiguiente, las fuerzas diplomáticas de Alemania, Prusia y Francia pronto comenzaron a tomar acciones ante la ola creciente de conflictos derivados de la guerra franco-prusiana. Así, Prusia firmó una alianza con Rusia para eliminar a su rival austriaco de los Balcanes. Por otro lado, Bismarck se reunió en Biarritz con Napoleón III. A su vez, Francia deseaba la unidad italiana y se mostró partidaria de la derrota austriaca. Esto último resultó favorable al canciller prusiano porque garantizaría la declaración de guerra de los italianos a los austriacos cuando la contienda comenzara. Mientras, Gran Bretaña se mostró indiferente ante los asuntos continentales.

Al momento de lograr la unificación y una victoria contra Austria, la nueva Alemania del Norte se vio enfrentada al hecho de que los distintos estados menores no querían ceder su independencia, por lo que Prusia no tuvo más remedio que garantizarles un alto grado de autonomía.

Cuando Austria aceptó el reto y declaró la guerra a Prusia, Italia también declaró la guerra a Austria. En siete semanas los prusianos –con su ejército moderno y eficaz recién reformado por Bismarck y sus ferrocarriles que garantizaban una mayor rapidez de movimientos–, con el general Von Moltkea a la cabeza, derrotaron de manera estrepitosa y humillante a los austriacos en la batalla de Sadowa -en territorio checo- el 3 de julio de 1866, al tiempo que los austriacos vencían a los italianos en Custozza, hundiéndose el frente sur.

Para Napoleón III el fortalecimiento de Prusia llevó de manera inevitable a un futuro enfrentamiento con esa potencia que amenazaba la superioridad de su país en Europa. Francia no se resignaba a ver una Alemania unida después de siglos de intervención en aquellos territorios.

La consolidación del Imperio Alemán de Prusia, después del hundimiento de Austria, hizo que la tensión con los franceses creciera. Napoleón III no estaba dispuesto a tolerar una gran potencia rival en Europa, y menos en una zona en la que el emperador francés tenía ambiciones territoriales. Del lado alemán se sabía que para consumar la unificación era necesario derrotar a Francia, que a la larga se opondría a una Alemania unida y fuerte.

Surgió la excusa para declarar la guerra cuando Isabel II, reina de España, fue removida en 1868, por lo que dio inicio la búsqueda de monarca en el extranjero. Enseguida, Napoleón III declaró que no aceptaría la candidatura del alemán Leopoldo de Hohenzollern, por lo que Guillermo I accedió a retirar a su candidato. Este éxito diplomático orilló a Napoleón III a pretender ir más lejos y terminar exigiendo al rey prusiano que hiciera una declaración en la que dijera que no aceptaría nunca que un alemán ocupara el trono de España.

Bismarck atendió al telegrama del Guillermo I con lo anterior y, después de haberlo manipulado de manera que los franceses y los alemanes se sintieran lo suficientemente ofendidos, lo entregó a la prensa haciendo así que la tensión entre los dos países se incrementara, llevando a Francia a declarar la guerra contra Prusia.

El canciller prusiano, además de ver inevitable un enfrentamiento con Francia para el que estaba preparado, quiso atraer a los estados del sur de Alemania que se sintieran amenazados por Napoleón. Baden y Darmstadt ya habían manifestado su intención de entrar en la Confederación, y Baviera y Württemberg se quedarían solos si no entraban en la órbita

prusiana. Bismarck vio en esta empresa, además, la ocasión adecuada para aumentar el clima emocional que generaría una victoria para concluir la unificación.

2.3. Guerra franco-prusiana

Napoleón III declaró la guerra el 19 de julio de 1870. En pocos días se movilizaron ambos bandos con más de 100 mil hombres de diferencia a favor de Prusia. Alemania tenía la posibilidad, con sus ferrocarriles más desarrollados que los franceses, de desplazar rápidamente tropas al frente. El potencial prusiano de infantería era superior al francés y también su maquinaria militar. Mientras, en Francia la organización era desastrosa, ya que muchas tropas estaban paralizadas por la falta de transporte y suministros.

La derrota de Francia pudo bien haber sido producto de las tácticas aplicadas por Napoleón III. Guiado por el general Barthélemy Lebrin, dividió su ejército en dos; una parte fue puesta a la defensiva en Metz y la otra fue designada a ejecutar una táctica ofensiva en Estrasburgo, en posición de liberar al sur de Alemania en conjunto con Austria-Hungría. Esta división representaba un grado latente de riesgo. Por otra parte, aunque Napoleón ya había aceptado una promesa del archiduque austro-húngaro Albretch –veterano de la guerra de 1866, tío del emperador Franz Joseph y vivaz aborrecedor de los prusianos– de recibir el apoyo de su nación en el conflicto, en la nueva monarquía liberal de los Habsburgo dominaba la opinión de los húngaros, ansiosos por reparar la relación con Bismarck. En consecuencia, no habría apoyo de Austria-Hungría para invadir el sur de Alemania o Prusia, por lo que el plan divisorio de Napoleón III no prosperó.

Eventualmente esta división se hizo en tres partes para poder hacer frente en los tres puntos que estipulaba el plan militar del emperador francés, e incluso el alto mando del imperio estaba dividido de manera profunda. Louis-Napoleón insistió en dirigir personalmente la tropa principal, a pesar de su falta de experiencia en batalla. Esto era producto del temor de que los generales Bazaine –quien fue puesto al frente de las unidades en Lorena hasta la llegada del mismo emperador, pues era este el sitio por el que los prusianos intentarían forzar su entrada– y Mac Mahon ganaran estima en una Francia vencedora, poniendo en riesgo el mandato de los Bonaparte.

Tras la derrota de Mac Mahon y Bazaine en Metz y Sedán, en París estalló una rebelión y se proclamó la III República justo en medio del conflicto bélico con Prusia. La capital se rindió de manera oficial el 28 de enero de 1871.

Mientras que en Italia existía un fuerte sentimiento anti-francés, el rey Víctor Manuel declaró su disposición a entrar en un acuerdo tripartito con Austria y Francia, pero exigió la retirada de las tropas francesas de Roma. Napoleón III no estuvo de acuerdo y las negociaciones con Italia fueron interrumpidas.

De los dos hombres responsables de hacer la guerra franco-prusiana, sólo quedó uno para concluirla tras el exilio de Napoleón III a Inglaterra en marzo de 1871. Un análisis de la vida y carrera de Bismarck argumenta que todo su éxito se debía a su energía y visión que resultaban en lo que podría decirse era una habilidad diplomática. Había dedicado siempre el esfuerzo justo para fortalecer a Prusia. Su postura se mantuvo siempre sobre la línea de pensamiento que resaltaba que este país no vivía solitario en Europa, sino con otros tres poderes que la aborrecían y envidiaban.

Una vez establecida la victoria en el campo de guerra, se procedió a tratar las negociaciones de un tratado de paz. Los burgueses republicanos en Francia eran bastante conservadores. Incluso cuando el proceso de proclamación de la paz progresaba, trataban gravemente de reprimir a los que eran en verdad radicales republicanos en París. Bismarck nunca reconoció mucha fuerza en sus rivales republicanos; sin embargo, creía en su permanencia, aún si su líder cambiaba.

De una manera humillante, Bismarck se dispuso a pactar un tratado muy impopular con Adolphe Thiers, primer ministro francés que había quedado al mando tras la derrota y la desintegración del imperio, con demandas que bordeaban en lo imposible y una actitud desafiante, pues según Allan Mitchel[118], sin ayuda interna ni repúblicas compañeras en Europa, el liderazgo francés se encontraría solo y sin poder para emprender una guerra de revancha.

Con un tratado de paz a la vista, la milicia alemana se unió con ansia a la búsqueda de paz basada en el derecho de autodeterminación nacional en Alsacia-Lorena y demás territorios, alegando que temían más por el republicanismo en movimiento que por Francia. Sin aparente preocupación por la respuesta de los franceses, los prusianos se dispusieron a exigir anexiones y una indemnización paralizante para mantener a la República Francesa imposibilitada, dando así a los reyes Hohenzollern el tiempo para asentarse con solidez en la

[118] Allan Mitchel, *Bismarck and the French Nation,* Pegasus: United Kingdom, 1971.

mitad no prusiana de Alemania. La resolución del conflicto había resultado en la unión forzada de los estados católicos muy en contra de su voluntad a una unión federal.

El 10 de mayo de 1871 se firmó la paz con el Tratado de Frankfurt. En él se establecía que Francia debía entregar a Alemania las provincias de Alsacia y Lorena, así como una indemnización de guerra de cinco mil millones de francos de oro (una cifra astronómica). Las tropas alemanas no abandonaron el país hasta que esa cantidad fue pagada, hecho que se completó en septiembre de 1873. Si Bismarck fue moderado con Austria y evitó humillarla, no fue así con Francia, pero ésta sería vengada y el odio entre los dos pueblos se mantendría durante decenios.

Tal vez la necesidad de una línea de acción estricta por parte del vencedor en 1871 era un producto del rencor existente aún por Königgrätz que aún no perdonaban, según las palabras del canciller prusiano, sin importar lo generosos que fuesen sus términos de paz. A la percepción mencionada se agrega la memoria existente para muchos compatriotas de Bismarck y él mismo de una pequeña y débil Prusia, que tan reciente como en el año 1850 había sido ignorada y acosada por los otros poderes europeos. De acuerdo al trabajo de Lothar Gall que relata la perspectiva del canciller, él estaba muy lejos de proyectar la presente victoria sobre Francia en el futuro o de asumir una condición permanente de poder político superior de parte de la Alemania-Prusia[119].

Cabe destacar que Scott W. Murray, considerado uno de los mejores biógrafos de Bismarck, concluye que el *Reichskanzler* había intentado fusionar ingredientes que no podían formar una aleación. Parte de su plan para ponerle fin a los conflictos que siguieron a la victoria de batalla con Francia en 1871 requería elecciones francesas de carácter inmediato. Bajo su protección, proponía que las elecciones para una Asamblea Nacional fueran llevadas a cabo en territorios franceses ocupados por ambas naciones. Conservadores antiguerra que corrían sobre plataformas pro "paz y libertad" se distanciaron de Gambetta y su retórica "guerra a muerte", tomando consigo 500 de los 676 asientos de la nueva asamblea. Los delegados convocados en Bordeaux eligieron a Adolphe Thiers como presidente unas semanas después. Thiers asistió entonces a Versalles a regatear con Bismarck por cinco

[119] Lothar Gall, *Bismarck, The White Revolutionary*, Routledge: United Kingdom, 1986, p. 363.

amargos días antes de firmar el tratado provisional de paz apenas unas semanas después de la solicitud a elecciones[120].

Cuando Thiers se negó a ceder a Berlfort en adición a Strasbourg y Metz, el canciller prusiano amenazó con reanudar la guerra; sin embargo, tras una deliberación accedió a cambio de un desfile de regodeo de victoria a través de París al siguiente mes, con 30 mil tropas alemanas, además de las anexiones prusianas en Lorena.

En cualquier momento que Thiers metía los talones a la negociación en Versalles, Bismarck simplemente se negaba a hablar o entender el idioma hasta que los franceses se adaptaban a la manera de pensar de los prusianos. Para ese momento, Thiers había recorrido las capitales europeas durante el otoño para formar su coalición antiprusiana, alegando que Prusia debía moderar sus demandas. Bismarck, a su vez, ondeaba la ensangrentada bandera del bonapartismo una vez más, implicando la acusación de autoritarismo y populismo para defender su postura ante la diplomacia europea.

Con esta agresiva actitud del enemigo, Thiers finalmente desistió, aunque el propio Bismarck hubiera estado dispuesto a renunciar a Belfort y Nancy e incluso regresar Metz a los franceses en su disgusto por tener tantos franceses en casa que no disfrutaban estar ahí. Sin embargo, no desistió por influencia de Wilhem I y Moltke, quienes consideraban que sobre todo Metz tenía un gran valor por considerar su fortificación fronteriza como las llaves de la casa alemana.

A todo ello, Heinrich von Treitschke, en su famoso ensayo de septiembre de 1870 "¿Qué demandamos de Francia?", evidencia el sentimiento popular de Alemania sobre la situación, definiendo que Alsacia y Lorena eran merecidamente suyos por derecho de espada. La postura de Prusia y algunos diplomáticos europeos, de acuerdo con este autor, era que Francia era muy fuerte para posibilitar la paz en Europa, argumentando también que cualquier fortalecimiento de los límites de Alemania contribuiría a asegurar el estado de paz en el mundo.

Una Francia en quiebra por la guerra, que había ofrecido 1.5 billones de francos, protestaba que su gobierno no sería capaz de recaudar los 5 billones que se les exigía; no llevaron su protesta muy lejos, pues la respuesta del canciller alemán alegaba que si no les

[120] Geoffrey Wawro, *The Franco-Prussian War: The German Conquest of France in 1870-1871*, Cambridge Press University, Nueva York, 2003, p. 303.

parecía posible entonces Prusia ocuparía el territorio y verían si ellos eran capaces de despojarlos de esos 5 billones. El manejo de toda esta atención por el despojo monetario era con base en la percepción de que Francia, siendo el país más rico del continente, no podría ser silenciada "hasta que se le hubiesen vaciado los bolsillos". Con ello en mente, el canciller consideraba incluso que sus demandas eran moderadas, pues había ya rebajado la imposición de 6 a 5 billones y no había tomado los territorios de Belfort y Nancy.

2.3.1 Consecuencias de la guerra franco-prusiana. Unificación de Alemania, revuelta francesa

Las consecuencias para un mundo acostumbrado al balance de poder en Europa se habían presentado ya. En Gran Bretaña se consideraba a aquella guerra como la revolución alemana, un evento político incluso más grande que la propia Revolución Francesa. El familiar paisaje de cinco grandes poderes había sido destrozado por las victorias de Prusia

Considerando el trato que Bismarck le estaba ofreciendo a los negociadores y líderes franceses era claro que no había una sola tradición diplomática que no hubiese sido barrida[121]. Existía la conciencia de que Francia se levantaría de nuevo y una coalición de venganza se uniría contra el Imperio Alemán. Además, prevalecía la convicción en toda Europa de que Alemania se había vuelto un ocupante colosal y amenazante.

La unificación política trae consigo la construcción de un marco institucional común, así como la creación de nuevos órganos de participación y gobierno. Al constituirse el Imperio, había en Alemania tres grandes familias políticas: conservadores, liberales y socialistas, además del caso especial del partido católico, los cuales a comienzos de los setenta tenían una escasa implantación social. Los conservadores inicialmente estaban divididos en dos grupos que se unieron en 1876, formando el Partido Conservador Alemán, dirigido por sectores de la alta burguesía industrial.

Fundado el nuevo Imperio Alemán, Francia se convirtió en su único enemigo debido a la cuestión de Alsacia-Lorena; por lo tanto, la política del canciller iba encaminada a aislar a París e imposibilitar que estableciera alianzas político-militares que amenazaran al *Reich*.

La enorme habilidad política y diplomática del canciller logró mantener este inestable y difícil equilibrio durante su largo mandato a base de una gran dosis de pragmatismo,

[121] *Ibidem*, p. 305.

construyendo alianzas para después romperlas, recurriendo tanto a los ofrecimientos de paz como a las presiones políticas y militares. Mantener a Alemania como gran potencia europea significaba la potenciación de su ejército, que se transformaba en el más poderoso del continente.

La preocupación por evitar una guerra entre Austria y Rusia, que podría arrastrar a Alemania y otras potencias, llevó a Bismarck a convocar una reunión internacional para tratar la situación de los Balcanes: el Congreso de Berlín. Así mismo, el canciller elaboró un plan para forzar a Rusia a un nuevo acercamiento con Alemania, resultando el Tratado de los Tres Emperadores. Esto llevó a que en octubre de 1879 el Imperio Austro-húngaro y Alemania firmaran un tratamiento defensivo indirectamente dirigido contra Rusia, puesto que permitía a Austria una mayor libertad de acción en los Balcanes al contar con el respaldo alemán. Esta estrategia culminó con la formación posterior de la Triple Alianza.

La sabiduría convencional en 1871 perpetuaba que, con su áspera indemnización y anexiones, Bismarck había "paralizado a Francia por treinta a cincuenta años". La sola guerra costó a Francia 12 millones de francos de indemnización.

En 1875, la Asamblea Nacional había acordado establecer un nuevo gobierno llamado la Tercera República, que consistía en una legislatura de dos cámaras: una cámara de diputados elegidos por sufragio universal masculino y un Senado elegidos de manera indirecta. Dado que muchas facciones estuvieron representadas en la Cámara de Diputados, ninguna de ellas podría dominar el gobierno. Esto llevó a la inestabilidad, ya que los gobiernos se levantaron y cayeron en función de su capacidad para lograr el apoyo de los diferentes partidos políticos. La Tercera República también fue amenazada por dificultades internas, tales como los asuntos Boulanger y Dreyfus, que se describen en la actualidad. La Tercera República también tuvo éxito en la separación de Iglesia y Estado y en dotar de educación gratuita. A pesar de un camino lleno de baches, Francia estableció un gobierno estable que proporcionaba muchos beneficios sociales a finales del siglo XIX. La Tercera República se prolongó durante 65 años.

2.4 Un tranvía llamado "Imperialismo": (1870-1914)

En este periodo, los países occidentales y Japón extendieron su dominio sobre el resto del mundo, buscando expandirse territorialmente, acceder a materias primas y recursos humanos a bajo costo y abrir nuevos mercados para sus productos.

Para Lenin el imperialismo era la etapa final del capitalismo. La expansión del modo de producción capitalista llevaba inexorablemente a su estadio supremo y último (el imperialismo), en cuyo interior se produce la exacerbación de las contradicciones del sistema que darían como fruto el triunfo de las clases menos favorecidas[122].

Hacia 1870, los procesos que se habían iniciado casi un siglo antes ya se habían asentado: la Revolución Industrial era un hecho en buena parte de Europa y comenzaba su segunda fase con el uso de nuevas fuentes de energía. El ritmo de la economía estaba determinado por un grupo de países desarrollados o en proceso de desarrollo, dominando así a los "atrasados" para convertirse en un mundo imperialista.

En Europa se reclamaban el título los gobernantes de Alemania, Austria, Rusia Turquía y Reino Unido (en su calidad de señores de la India). Aunque los emperadores y los imperios eran instituciones antiguas, el imperialismo era un fenómeno nuevo; sin embargo a partir de 1870, las potencias coloniales se lanzaron a una inusitada carrera expansionista que engendró tensiones en múltiples zonas del mundo.

En aquella era apareció un nuevo tipo de imperio: el imperio colonial. Hasta finales de la década de 1860 la palabra "imperialismo" se había aplicado sobre todo a la Francia de Napoleón III. No fue sino hasta 1869 que cambió de significado. Este periodo se caracterizó por un afán de conquista de nuevos territorios por parte de las principales potencias europeas, lo que traería fatales consecuencias para millones de habitantes africanos y asiáticos, quienes serían explotados de forma indiscriminada para satisfacer las ansias de poder y riquezas de aquellos gobiernos.

2.4.1. Factores económicos

El acontecimiento más importante del siglo XIX es, en opinión de Hobsbawm,

> "la creación de una economía global, que penetró de forma progresiva en los rincones más remotos del mundo, con un tejido cada vez más denso de transacciones económicas, comunicaciones y movimiento de productos, dinero y seres humanos que vinculaba a los países desarrollados entre sí y con el mundo subdesarrollado. De no haber sido por estos condicionamientos, no habría existido una razón especial para que los Estados europeos hubieran demostrado en menor interés, por ejemplo, por la cuenca del Congo o se hubieran enzarzados en disputas diplomáticas por un atolón del Pacífico[123]"

[122] Vladimir Lenin, "El imperialismo, fase superior del capitalismo" en *Obras Escogidas*, Progreso, Moscú, 1975, pp. 275-287.
[123] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, p. 71.

La rivalidad entre las potencias imperialistas era inevitable y también lo era entre los países imperialistas de menor envergadura. El nacionalismo enfatizaba la exigencia de más territorios. Esto sería una condición importante que llevaría a Europa a la Gran Guerra.

Lenin, en su obra *El imperialismo, fase superior del capitalismo,* establece que las razones económicas fundamentales del imperialismo fueron la necesidad de la expansión capitalista. Al respecto, cabe señalar que el panorama económico de finales del siglo XIX en Europa fue de crisis causada por diversos motivos:

a) la llegada masiva de trigo y harina de Estados Unidos y de Rusia, ya que al aumentar la oferta se reducen los precios agrarios, caen los beneficios agrarios y se produce una acumulación de excedentes (*stocks*); al no reducir la producción propia, provocó una sobreproducción. Por lo anterior, los excedentes generaron una sobreoferta, caída de precios y de los márgenes de ganancia

b) las innovaciones en la industria también provocan una sobreproducción, pues no hay demanda suficiente para la oferta que se tiene y

c) la mayoría de los países estableció políticas proteccionistas: un hecho determinante es la crisis de ciclo largo que asolaba a Europa a partir de 1873, que hizo que casi todos los países (menos Gran Bretaña) optaran por una economía proteccionista ante la imposibilidad de exportar capitales y productos a Europa debido al proteccionismo de otros países. De tal suerte, era necesario buscar nuevos mercados fuera de Europa que no tuvieran trabas aduaneras, con lo que se justifica la inversión en zonas alejadas en Asia y África.

Los países industrializados del siglo XIX buscaban nuevos mercados para ofrecer sus productos, aumentando la demanda y buscando lugares nuevos para obtener materias primas y mano de obra baratas para sus industrias. Las colonias proporcionaban abundantes recursos a precios muy bajos, mano de obra indígena barata y posibilidades de inversión. Esto provocó una lucha económica por hacerse con el control de un mercado cada vez más saturado, además de la aparición de nuevas potencias industriales con Alemania, Estados Unidos y Japón.

El excedente de capitales fue en aumento y, para buscar rentabilidad, éstos debían invertirse en otros lugares más convenientes, examinando nuevos mercados donde vender e invertir. Como justificó el presidente del gobierno francés, Jules Ferry, “tener una colonia es tener un mercado”.

A pesar de los esfuerzos, los intercambios comerciales, los flujos demográficos y las inversiones financieras fueron mucho más intensas entre los países libres que entre metrópolis y colonias. Cabe señalar que en aquel periodo hicieron su aparición como potencias industriales Alemania, Estados Unidos y Japón.

2.4.2. Factores políticos

Los factores políticos adquieren gran importancia, ya que los países se enfrentaban en una carrera por el poder y el prestigio mediante la conquista de nuevos territorios. Se pretendía afirmar el prestigio político internacional de las potencias imperialistas, al tiempo que se aseguraba el control de rutas comerciales y enclaves estratégicos. Al empezar a ampliar el poder político se obstaculizaba la expansión de los otros países, por lo que se creía que poseer colonias era sinónimo de ser considerada potencia internacional. Se empezó a promover el nacionalismo produciendo muchas rivalidades entre potencias europeas que darían lugar a la Primera Guerra Mundial, pero esas fricciones serían remarcadas por la disputa por el dominio de vastas zonas en África o Asia.

El panorama político de las potencias europeas y sus acciones consistió en lo siguiente:

a) emular a Gran Bretaña tanto a nivel comercial como a nivel político: Francia, Alemania, Italia y Holanda no querían la exclusividad colonial británica que le confería tanto poder;

b) controlar política y militarmente las rutas comerciales, tanto marítimas como terrestres;

c) aliviar problemas internos, empezando por los demográficos (válvula al crecimiento, movimientos migratorios);

d) razones estratégico-militares: zonas que había que controlar porque si no la podía controlar el enemigo; y

e) reforzar el nacionalismo exaltando la raza, el orgullo, el idioma.

2.5 El acuerdo de paz de 1815 y sus instituciones

Después de las guerras napoleónicas, en 1815, los Estados europeos, guiados por Inglaterra, realizaron un esfuerzo titánico por crear un elaborado orden político (el más grande de la época) que fuese comprensible, estable y de mutuo acuerdo entre las naciones. Este arreglo,

desde varias perspectivas, resultó bastante eficaz, pues previno la guerra entre grandes potencias por 40 años y no fue sino hasta la Gran Guerra, un siglo después, que este orden se vio resquebrajado.

Es el primer gran intento por lograr que ciertas instituciones consultativas se encargasen de las negociaciones internacionales y legitimasen los acuerdos o desacuerdos entre distintas naciones (instituciones de regulación); fue la labor de Inglaterra, durante la guerra y en los acuerdos de paz, plantear una estrategia institucional que se encargase de plantear procesos formales de consulta y acuerdo entre grandes potencias, aún en tiempos de paz.

Polanyi señala que, ante esta intención (regular acuerdos internacionales), las instituciones creadas se dedican más que a resolver acuerdos a defender a la paz como acuerdo primario, convirtiéndolo en el discurso conservador preeminente de la época. Hobsbawm rescata una frase del representante de Inglaterra durante el Congreso de Viena, Castlereagh, que muestra cómo el discurso de paz se convertirá en el sustento de legitimación que se moverá en el siglo XIX:

> El acuerdo existente (entre las potencias) es su única perfecta seguridad frente a las brasas revolucionarias que todavía existen más o menos en cada Estado de Europa y (… es verdadera prudencia evitar las pequeñas discrepancias y mantenerse unidos para mantener los principios establecidos del orden social[124].

El acuerdo que señalamos resulta inédito por el modo en el que reúne a potenciales rivales en una meta afín. Si bien acuerdos anteriores habían distribuido el poder por medio de reforzamientos de autonomía estatal, redistribución de territorio y restricciones de poder, el arreglo de 1815 se realiza por medio de instituciones construidas a la medida de la situación para contener el uso indiscriminado de poder por parte de alguna de las potencias.

Pensando en el arreglo institucional que estudiaremos, es necesario que nos preguntemos quiénes son los actores confrontados. Paul Schroeder plantea que la lucha presentada al inicio de este siglo:

[124] Castlereagh, citado en Eric Hobsbawm, *op. cit*., p. 106.

> no es un concurso entre la Revolución Francesa y el antiguo régimen, o entre la Francia expansionista y el resto de Europa, o incluso entre Francia e Inglaterra como rivales seculares, el tigre y el tiburón, sino un conflicto entre tres poderes hegemónicos sobre quién, o cuál combinación de ellos, tendría control y podría explotar a los países intermedios[125].

Las tres potencias son Rusia, Francia e Inglaterra, y es debido a la alianza contra Francia que a este arreglo se incluyen dos actores de menor relevancia, pero fundamentales para la negociación: Prusia y Austria.

Si bien Rusia fue un agente fundamental para la victoria contra Napoleón y conservaba el ejército terrestre más poderoso, el zar Alexander I tenía como temor y riesgo la exclusión y el ostracismo que su país podía sufrir dentro de la política europea,

Sin embargo, hay que reconocer que quien tenía la principal influencia sobre la reconstrucción de Europa era Inglaterra. Esto se debía a una combinación de logros: maestría naval, créditos financieros, experiencia comercial, aliados diplomáticos y un imperio colonial en expansión. Es la economía inglesa la que hace de su nación la figura principal en el arreglo de 1815, y durante el transcurso del siglo, por su avance tecnológico, ésta no dejará de crecer, como se puede constatar en la Tabla 2. Además, los intereses de la Corona inglesa se encontraban fuera del continente: sólo buscaba lograr un Estado holandés independiente (por su utilidad gracias a la desembocadura del río Rin) y un sistema pacífico que le permitiese continuar la operación de sus colonias.

Si bien este primer acuerdo no pretendía construir un Estado Liberal, las diferentes estrategias políticas y comerciales, así como la Revolución Industrial[126], fortalecerán su surgimiento tras las revoluciones de 1848. Polanyi[127] sugiere por ello que observemos como resultado de este arreglo cuatro instituciones (recordando la distinción de Douglass C. North de que las instituciones pueden formarse con reglas formales o normas informales): el patrón oro y el Mercado Atorregulado como instituciones económicas, y el Estado Liberal y el Balance de Poderes como instituciones políticas.

---

[125] Paul Schroeder, *The Transformation of European Politics 1763-1848*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 309.
[126] Eric Hobsbawm, *op. cit*., pp. 34-60.
[127] Karl Polanyi, *op. cit.*

2.6 Concierto de Naciones hacia 1914

Como se ha observado, en las negociaciones de paz, el sistema de equilibrio internacional es la única institución que se enuncia como horizonte político de manera abierta y explícita. De hecho, fue desde 1805, aún durante las guerras napoleónicas, que el primer ministro William Pitt solicitó a los países aliados una garantía de seguridad general que se fundió en el respeto de acuerdos por medio de instituciones desligadas a las decisiones arbitrarias de algunos de sus miembros[128]. Sin embargo, el mayor problema fue la elección del mecanismo institucional adecuado.

El zar Alexander I de Rusia, cuya política exterior era decidida de manera errática y personalista, propuso como mecanismo de regulación una estrategia denominada Santa Alianza, cuyo control no estuvo fundado en la regulación de poderes, sino en la afinidad religiosa. Al ser la religión la única herramienta legitimadora, se prescindió de instituciones propiamente diseñadas para operar la relación entre potencias.

Sabiendo que la derrota de Napoleón había dejado a Europa con dos grandes potencias fundamentales (Rusia en Europa Oriental e Inglaterra en la Occidental) y que la problemática que se advenía era la confrontación por ratificarlas, Inglaterra propuso de manera mucho más práctica que se conservara el acuerdo planteado en la cuádruple alianza durante tiempos de guerra, con las mismas garantías y mecanismos de respuesta. El primer acuerdo institucional se planteó de una manera sumamente pragmática, conservando los límites trazados cuando se tenía un enemigo común.

El Concierto de Europa jamás fue una institución consolidada legalmente como una instancia supranacional en la que un actor privado cooptara responsabilidades de sistemas de negociación internacional[129]. Era más bien un acuerdo concertado y regido por la religión (en el caso de la Santa Alianza) o por la practicidad (en la Cuádruple Alianza). Su estrategia de operación consistió en crear Congresos convocados de manera regular para resolver confrontaciones y dar continuidad a los acuerdos. Los tratados de paz que se ratificaron durante el Congreso de Viena pueden ser considerados como tratados de alianza en un sentido bastante amplio, pues al extender los principios de la guerra a la construcción de la paz, el

[128] John Ikenberry, *op. cit.*, p. 83.
[129] Tanja A. Börzel y Thomas Risse, *op. cit*.

sentido de los congresos tiene un objetivo explícito, declarando la fuerza estipulada con la que ese objetivo será obtenido y asegurado.

La función más importante del sistema de congresos era establecer un entendimiento compartido de cómo debería tener lugar la resolución de disputas territoriales. Este arreglo consistía en que las grandes potencias debían tener el derecho y la responsabilidad de resolver sus pugnas, pero que la expansión por parte de una necesitaría recibir la aquiescencia de las otras y que este proceso consultativo debería poder resolver conflictos previos a que se convirtiesen en una guerra. Las grandes potencias deberían, en concierto, observar e interpretar los juicios sobre la alteración del orden internacional, determinando juntas cuales serían las formas aceptables y apropiadas de cambio y, por tanto, circunscribir acciones estatales peligrosas[130].

Esta estrategia de operación en la que las cuatro naciones aliadas (después del Congreso de Aix-la-Chapelle, en 1818, se incluyó en este acuerdo a una recién reinstaurada monarquía francesa) regulan el poder que tienen también implica reconocer la legitimidad de éste. Dicho reconocimiento de soberanía delimita las posibilidades de invasión y las sanciona a una observación colegiada por los Aliados, a la par que regula el poder de cada Estado por la vigilancia de los demás y también protege a cada una de las fuerzas de riesgos domésticos o internacionales.

Como ya hemos señalado, lo que esta institución buscaba consolidar era un ambiente fértil en el cual quedaran claramente establecidos los métodos para resolver las disputas que permitieran el desarrollo de redes comerciales firmes que redujeran la incertidumbre de los costos de negociación y promesa. El Concierto de Europa se convirtió con rapidez en el protector de un *status quo* a través del acuerdo de no transformar los convenios construidos en la región si no era con el consentimiento de los poderes firmantes.

El otro punto fundamental de este arreglo sería el de la delimitación de los alcances territoriales de tales acuerdos. Ya desde la petición de Rusia en 1815 de dejar fuera de las negociaciones a los territorios turcos (en ese tiempo parte del Imperio Otomano), pero principalmente con la Guerra de Crimea y la repartición de África, se puso a discusión el alcance de un pacto europeo de paz para el desarrollo de los convenios mundiales.

---

[130] John Ikenberry, *op. cit.*, p. 105.

Ambos acuerdos (el consentimiento de restricción y la delimitación territorial clara de sus alcances) se vieron afectados, por un lado, por la creciente red de comunicaciones que se consolidaron en Europa (véase Tabla 3), que desdibujó los límites en los que los Estados europeos se vieron involucrados políticamente, generando el irreversible involucramiento de estos poderes en problemas que salían de su control[131].

El otro factor para el debilitamiento del Concierto de Europa fue el valor tecnológico desarrollado por la Alemania unificada. Como podemos observar en la Tabla 4, para 1887, aun cuando el número de trabajadores alemanes en los campos equivalía a un tercio del de los rusos, la eficiencia mantuvo el valor de la producción agrícola de los primeros sólo ligeramente por debajo de los segundos, casi triplicando su producción de 1840. Esta es una tendencia que continuó durante los años previos a la Gran Guerra. El desarrollo alemán desestabilizaría a las naciones en su esfuerzo por lograr el consentimiento de dicho país.

2.6.1 Reparto del mundo

Antes del siglo XIX África era un continente prácticamente desconocido y poco habitado. El panorama cambió hacia 1870, y el interés que despertaba ocasionó desencuentros y diferencias internacionales, en especial entre británicos y franceses. Al respecto, podemos señalar las siguientes características:

a) proyecto británico: buscaba conectar África de El Cairo a El Cabo por ferrocarril, controlando la zona oriental del continente y el Océano Índico. Las colonias inglesas fueron las mejores por razones económicas, pues poseían más materias primas (las minas más valiosas de diamantes y oro) o estaban situadas en áreas más estratégicas (Canal de Suez);

b) proyecto francés: pretendía ejercer el control de Este a Oeste desde Argelia y Túnez hasta Sudán (del Atlántico al Mar Rojo); y

c) el Congreso de Berlín tuvo verificativo a instancias del canciller alemán Bismarck en 1885 para organizar el reparto de África al surgir los primeros conflictos entre potencias. Sus principales resoluciones fueron las siguientes: establecer la libertad de navegación por los grandes ríos (Congo, Zambeze y Níger); ocupar de manera efectiva un territorio, no

[131] Richard Langhorne, *The Collapse of the Concert of Europe, International Politics 1890-1914*, MacMillan, Estados Unidos, 1981.

haberlo descubierto, sería lo que daría derecho a explotarlo; y aquel país que ocupara una zona costera tenía la prerrogativa de acceder a su zona interior correspondiente o *hinterland*.

Hobsbawm señala que "ese reparto del mundo entre un número reducido de Estados era la expresión más espectacular de la progresiva división del globo en fuertes y débiles, avanzados y atrasados. Era también un fenómeno totalmente nuevo. Entre 1876 y 1915, aproximadamente una cuarta parte de la superficie del planeta fue distribuida o redistribuida en forma de colonias entre media docena de Estados"[132].

La Paz Armada

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, la rivalidad entre los grandes Estados europeos dio lugar a un fuerte incremento de los gastos militares o "carrera de armamentos" que se conoce como la "Paz Armada".

Durante esta etapa siguieron desarrollándose los sistemas de alianzas en Europa. Para hacer frente a la Triple Alianza, Francia, Gran Bretaña y Rusia crearon la "Triple Entente", con lo que se crearon los dos grandes bloques militares que se enfrentaron en la Gran Guerra: la Triple Alianza y la Triple Entente.

Repercusiones del colonialismo

Esta fue, probablemente, una de las épocas de mayor simbiosis entre las grandes empresas y los países europeos, puesto que ambos fueron beneficiados de forma importante. Por otro lado, los principales perdedores fueron aquellos pueblos asiáticos, africanos y americanos que resultaron despojados de sus factores de producción y de la autonomía inmediata sobre ellos.

Con el Imperialismo, las potencias coloniales lograron aumentar su poder e influencia en Europa. Además, la expansión neocolonial contribuyó a crear un clima de desconfianza entre las potencias que culminó en la Paz Armada y en los sistemas de alianzas que desembocaron en la Primera Guerra Mundial. De tal suerte, las colonias supusieron una válvula de escape para la presión demográfica de las metrópolis.

Las principales consecuencias sociales del Imperialismo abonaron a la segregación racial y la falta de autonomía de los grupos étnicos de las zonas ocupadas y, por añadidura,

[132] Eric Hobsbawm, *La era del imperio: 1875-1914*, Crítica, Buenos Aires, 1998, p. 68.

la creación de una élite nativa occidentalizada. Con la introducción de una cultura diferente, la occidental, se produjo un lento proceso de difusión de ideas políticas y la aparición de un incipiente anticolonialismo.

En lo tocante a las instituciones, Veblen[133], en *Teoría de la clase ociosa*, avista una regeneración lo que sucede a principios del siglo XX como un estadio nuevo de la conformación de una élite que se aleja de la lógica de la "economía real" para generar una parasitación social. Señala que la existencia de una clase ociosa produce efectos no sólo sobre la estructura social, sino también sobre el carácter de cada uno de los miembros de la sociedad. El material humano que no se presta a los métodos de vida impuestos por el esquema general aceptado es eliminado o reprimido. Los principios de la emulación pecuniaria y la exención industrial se erigen en cánones de vida y se convierten en factores coactivos de cierta importancia en la situación a la que tienen que adaptarse los hombres.

Veblen reflexiona también sobre las instituciones económicas modernas y las dos categorías en las que caen: pecuniaria e industrial. Bajo el primer epígrafe se agrupan las tareas que tienen algo que ver con la propiedad o la adquisición; bajo el segundo, aquellas relacionadas con el trabajo o la producción. Los intereses económicos de la clase ociosa se encuentran en las tareas pecuniarias.

Estas dos clases de ocupaciones difieren en lo relativo a las aptitudes requeridas para cada una de ellas y la educación resultante sigue dos líneas divergentes. La acción educativa de la vida económica de la comunidad no es, por ende, uniforme en todas sus manifestaciones. La serie de actividades económicas relacionadas de inmediato con la competencia pecuniaria tiende a conservar ciertos rasgos depredadores, en tanto que aquellas tareas industriales que mantienen vínculo inmediato con la producción de bienes tienen la tendencia contraria.

La vida en la cultura pecuniaria actúa en el sentido de producir, mediante un proceso de selección, el desarrollo y la conservación de una determinada serie de aptitudes y propensiones. Es una tendencia modificar la naturaleza humana (decía Veblen), que difiere en algunos aspectos, de cualquiera de los tipos o variantes transmitidos por el pasado.

Por lo que respecta a la teoría económica, el desarrollo sigue en otros aspectos dos líneas divergentes. En cuanto a la conservación selectiva de capacidades o aptitudes de los

[133] Thorstein Veblen, *op. cit.*

individuos, esas dos rutas pueden ser denominadas pecuniaria e industrial. En lo relativo a la conservación de propensiones, pueden denominarse valorativa/egoísta o no valorativa/económica. Las tareas pecuniarias estimulan principalmente la primera de esas dos series de aptitudes y propensiones y actúan de forma selectiva para conservarlas en la población. Las tareas industriales ejercitan en especial las de la segunda serie y operan en el sentido de conservarlas.

2.6.2. El patrón oro clásico

El patrón oro clásico fue una institución descentralizada de estabilización financiera que trató de prevenir la inflación generada por la inserción del papel moneda a fines del siglo XVIII por medio de un referente unificado. Éste consiste en que la emisión y circulación de papel moneda por parte de gobiernos e instituciones bancarias se puede realizar en proporción de sus reservas de metales preciosos, con lo que se puede regular y frenar la inflación al evitar la sobreemisión.

El principal factor utilitario de este sistema es lo que Hume llama "mecanismos de precios y flujo de especie". Éstos permitirían la libre fluctuación de la economía más allá de los regímenes políticos que los ostentaran, pues supone un ajuste automático de los desequilibrios en la balanza de pagos.

Al fijar un valor a la moneda en oro, el déficit exterior también puede ser pagado directamente en este metal, por si en algún país que presenta desestabilización monetaria sus importadores prefieren transferir su moneda a oro para realizar sus pagos en otros países superavitarios en un referente equiparable. Esta transferencia de oro generaría en el país superavitario una mayor impresión de papel moneda, generando inflación (en un contexto de producción estancada); a la par, el país deficitario generará menos papel moneda, disminuyendo los precios (si la producción se mantiene). Esto es lo que se entiende como mecanismos de precios y flujos de especie[134].

De lo anterior es importante resaltar que el patrón oro es un régimen de estabilización de moneda que no depende de criterios localizados (no es dirigido políticamente por un Estado) para operar, sino que funciona desde el libre flujo del capital.

---

[134] José Luis García Ruiz, "Patrón oro, banca y crisis (1875-1936). Una revisión desde la historia económica" en *Cuadernos de estudios empresariales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1992, p. 58.

Desde 1821 fue Inglaterra la que defendió esta institución liberal que, con la pérdida del poder *de facto* de las aristocracias europeas luego de las revoluciones de 1848, se convirtió de manera gradual en el mecanismo más utilizado hasta llegar a ser el esquema de uso universal. El patrón oro clásico se enfrentó durante todo el siglo XIX con otra pauta de estabilización: el patrón bimetálico, que mide las reservas de oro y plata de los países. En teoría, el segundo funciona mejor que el primero, pues la estabilidad de precios de la que ya hemos hablado se compensaría de manera más eficiente por cambios bruscos de un metal y otro. Sin embargo, el aumento acelerado de la producción de plata (véase Tabla 5), su depreciación respecto al oro y la especulación a la que se vio sometido, redujo considerablemente la funcionalidad de este metal precioso como patrón económico estabilizador.

Del mismo modo, la creciente economía alemana de la segunda mitad del siglo XIX y su victoria en la guerra franco-prusiana (1872-1875) logró consolidar al *Reichsbank* como banco central, generó un valor monetario en el marco oro y por ello decidió adoptar el patrón oro. Fue la relevancia alemana a finales de siglo la que logró que otros países se plantearan su adhesión al patrón oro.

Como podemos observar en la Tabla 6, los supuestos teóricos de ambos patrones resultaban imprecisos, pues aún con un esquema regulado, el porcentaje de oferta monetaria entre billetes y depósitos a vista era superior al del que se ofertaba en términos de oro. Esto generó que los mecanismos de precios se guiaran por las variaciones de renta y no por el flujo de oro, por lo que la fluctuación de éstos a comienzos del siglo XX resultaba sorpresiva.

Bloomfield, al revisar el desempeño de 11 bancos centrales adheridos al patrón oro, observaba que no existió una política monetaria deliberada de apoyo al mecanismo de ajuste del patrón oro. Por el contrario, en muchas ocasiones, ante un déficit de balanza de pagos, se procedía a bajar los tipos de descuento para tratar de animar la actividad interna[135]. También vislumbra el agotamiento de la institución en tanto que no logró desarrollar instrumentos que estabilizaran las finanzas internacionales, así como falló en contener el crecimiento del gasto público, pues al carecer de la discrecionalidad de creación de su base monetaria, los gobiernos tendieron a financiar su déficit con emisión de deuda pública (véase Tabla 7).

[135] Arthur Bloomfield, *Monetary Policy under the International Gold Standard 1880-1914*, Federal Reserve Bank of New York, Nueva York, 1959.

En este contexto, Polanyi señala que en este momento ya se podría hablar de una crisis del sistema de mercado autorregulado y el uso del patrón oro que en general, creaba formas de dominio entre países. Al exigir el pago en metálico restringe su capacidad de expansión interna y externa. La crisis de 1857 expresa como el patrón oro se había convertido en una restricción.

2.7 Una primera aproximación: instituciones antes y después de la Gran Guerra

Para dar cuenta del panorama sociopolítico, económico y cultural que antecedió a la Primera Guerra Mundial o Gran Guerra, es importante señalar que el foco del desarrollo mundial se centró principalmente en las potencias europeas, pero también incluyó el papel protagónico de otras latitudes y/o regiones del mundo.

Cowley[136] establece en su trabajo titulado *The What Ifs of 1914. The World War That Should Never Have Been*, una reflexión muy sugerente sobre la necesidad de esbozar escenarios alternativos que den cuenta sobre las dimensiones que hubiera alcanzado la Gran Guerra bajo otras circunstancias, lo que incluso pudiera tener consecuencias más perversas:

> Sin los eventos de 1914, hubiéramos omitido un legado más siniestro y uno que ha marcado nuestras vidas de manera permanente: la brutalización que la guerra de trincheras, con sus asesinatos en masa, visitó en toda una generación. Lo que hombres como Adolf Hitler aprendieron en ese primer Holocausto, lo harían, como escribió John Keegan, "repetir veinte años después en todos los rincones de Europa. De su terrible culto a la muerte, el continente todavía se está recuperando". Hay momentos en que puede medir los efectos duraderos de un trauma sólo imaginando su ausencia[137].

El proceso de continuidad histórica es abordado por autores como Hobsbawm[138], MacMillan[139], Davies[140] y Young[141], quienes relatan cómo el pasado deviene en las acciones del presente y cómo no resulta posible generar una única verdad histórica respecto de los detonantes de la Gran Guerra.

---

[136] Robert Cowley, *The What Ifs of 1914. The World War That Should Never Have Been*, Pan, Londres, 2001.
[137] *Ibidem*, p. 287 (trad. del autor).
[138] Eric Hobsbawm, *La era del imperio: 1875-1914*, *op. cit.*
[139] Margaret MacMillan, *1914. The War that Ended Peace*, Random House, Estados Unidos, 2013.
[140] Norman Davies, *Europe. A History*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1996.
[141] Robert Young, *Postcolonialism. An Historical Introduction*, Oxford, Reino Unido, 2001.

MacMillan, en *The War that Ended Peace*, alude a las configuraciones no planificadas, pero sí deseadas, de las acciones emprendidas por países como Alemania, Gran Bretaña, Francia, Rusia, Estados Unidos, Italia, Japón y la región de los Balcanes, entre otros, rumbo a agosto de 1914. A lo largo del texto describe cómo fueron moldeándose los miedos, las esperanzas, ideas, incertidumbres y alianzas de los imperios alemán, británico, austro-húngaro y ruso así como de Francia y de los países balcánicos.

En su libro *La era del imperio*, Hobsbawm refiere que los análisis emprendidos por historiadores y expertos en estos temas sobre lo que él identifica como la caída y asunción de los imperios, desde 1870 y justo antes de 1914, se caracterizan por lo siguiente:

> Si dejamos aparte los estudios puramente monográficos, podemos dividir a los autores que han escrito sobre este periodo en dos categorías: los que miran hacia atrás y los que dirigen su mirada hacia delante. Cada una de esas categorías tiende a concentrarse en uno de los dos rasgos más obvios del periodo. Por una parte, este periodo parece extraordinariamente remoto y sin posible retorno cuando se considera desde el otro lado del cañón infranqueable de agosto de 1914. Al mismo tiempo, paradójicamente, muchos de los aspectos característicos de las postrimerías del siglo XX tienen su origen en los últimos treinta años anteriores a la primera guerra mundial[142].

Según Hobsbawm, hacia finales del siglo XIX y principios del XX, el punto de quiebre entre la modernidad y la posmodernidad se dio justo en las contradicciones que el sistema capitalista ya manifestaba en cuanto a modos de organización social de producción y acumulación de riqueza sin precedentes, pero que al mismo tiempo desató fuerzas que encerraron un potencial enormemente dañino por la industria del armamentismo y la diplomacia secreta.

Esto implicó el surgimiento de un cambio en la vida democrática europea. Miranda Carter,[143] *George, Nicholas and Wilhelm. Three Royal Cousins and the Road to World War I*, ofrece un interesante análisis en torno a las dinámicas de las monarquías prevalecientes a principios del siglo XX, pues aun cuando gozaban de poder, nuevos actores (como los ministros y nuevas figuras políticas de autoridad) surgieron y disputaron los recursos políticos y económicos que hasta entonces estaban destinados a las aristocracias[144]. En este

[142] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, p. 14.
[143] Miranda Carter, *George, Nicholas and Wilhelm. Three Royal Cousins and the Road to World War I*, 2011.
[144] Esta primera "cesión" generalizada en Europa del papel protagónico de la aristocracia se da con el advenimiento de la primera república francesa.

momento, los arreglos institucionales vigentes incidirán en la generalización de otras formas de gobierno que transitaran de enclaves monárquicos hacia formas políticas basadas en parlamentos o esquemas democráticos que tuvieron mayor vitalidad luego de la Gran Guerra.

Aunque por otro lado, Ocaña señala rivalidades de varios tipos:

> El cambio tecnológico propiciado por la Segunda Revolución Industrial trajo consigo un cambio en la correlación de fuerzas entre las potencias. La cada vez más poderosa Alemania desafió la ya larga hegemonía británica, este desafío se concretó en dos terrenos:
> Rivalidad económica, en el terreno industrial, comercial y financiero. En 1896, se publica en Gran Bretaña el libro "Made in Germany" de Ernest E. Williams, que supuso una verdadera señal de alerta ante la creciente competencia de la economía germana.
> Rivalidad naval. La *Weltpolitik*[145] necesitaba de una armada poderosa. Las leyes navales alemanas de 1898 y 1900 significaron un claro desafío a la hegemonía naval británica. El gobierno de Londres respondió en 1907 con la construcción de un nuevo tipo de acorazado, el Dreadnought[146]. La respuesta germana no se hizo esperar. Las potencias se lanzaron a una verdadera carrera de armamentos navales[147].

Sin embargo, reitera Hobsbawm, aun cuando las rivalidades entre las potencias europeas habían generado notables desarrollos socioeconómicos en los albores del siglo XX, encerraban también toda una serie de contradicciones que ponían en entredicho los ideales de progreso y crecimiento que se perseguían bajo los estándares de una modernización, configurando de esta manera una era del imperio caracterizada por la idea de la construcción de las grandes narrativas de la modernidad, en la que el desarrollo histórico de las civilizaciones guardaba correspondencia con una teoría evolutiva de las sociedades, donde las más fuertes proliferarían y las débiles tenderían a desaparecer.

A este respecto, MacMillan refiere que las repercusiones antes y después de la Gran Guerra cambiaron de manera radical el pensamiento generalizado que prevaleció en el contexto europeo antes de 1914:

---

[145] Este término hace referencia a la política que el *Káiser* Guillermo II implementó respecto a que Alemania pudiera ejercer una hegemonía mundial, logrando con ello imponerse como una superpotencia.
[146] Como consecuencia del armamento naval de la *Weltpolitik* alemana, Gran Bretaña desarrolló un buque acorazado denominado "Dreadnought", cuya tecnología permitió al gobierno británico apuntalarse en una carrera armamentista naval.
[147] Guillermo Ocaña, *Los tratados de paz. La Primera Guerra Mundial 1914-1918*, 2001.

> La Gran Guerra marcó una ruptura en la historia de Europa. Antes de 1914, Europa para todos sus problemas tenía la esperanza de que el mundo se estuviera convirtiendo en un lugar mejor y que la civilización humana avanzara. Después de 1918, esa fe ya no era posible para los europeos. Cuando volvieron a mirar su mundo perdido antes de la guerra, sólo pudieron sentir una sensación de pérdida y derroche[148].

De esta manera, esta pérdida de fe ciega en una idea de sociedad pacífica derivó pronto en concepciones sociales y políticas con fundamentos cientificistas que entrañaron toda una multiplicidad de intereses geopolíticos encaminados a justificar y hacer girar la enorme maquinaria capitalista que entretejía la situación del contexto europeo y mundial con la convergencia de ideologías diversas. Siguiendo a Emmerson, esas "fuerzas evolutivas" también fomentaron las devastadoras consecuencias de muerte y destrucción que acarreó el periodo de la Gran Guerra[149].

En virtud de lo anterior, Ocaña reconoce que los factores que dimensionaron el surgimiento de la Gran Guerra fueron múltiples y estuvieron caracterizados por una serie de conflictos que, dada la baja intensidad de confrontaciones en el periodo de lo que Polanyi[150] refiere como la "paz de cien años", provocó transformaciones de fondo en el contexto europeo y mundial, mismas que resultaron de gran calado por los alcances bélicos sostenidos desde 1914.

Bajo una mirada histórica, estas contiendas se agudizaron porque ya no sólo los europeos eran los protagonistas imperialistas, sino que países como Estados Unidos y Japón irrumpieron en el escenario internacional, buscando lugares como potencias emergentes en el siglo XIX: "Dos guerras en el tránsito de siglo ejemplifican esta transformación: la guerra hispano-norteamericana de 1898 y la guerra ruso-japonesa de 1905"[151].

En este sentido, MacMillan[152] señala que así como hay muchos factores que se pueden inscribir dentro de las causales de la Gran Guerra, todavía es objeto de debate precisar quién o quiénes fueron responsables, como también resulta muy complejo determinar cuáles fueron las razones, circunstancias y los motivos por los cuales se tomaron ciertas decisiones en lugar de otras, que luego de un distanciamiento histórico dejan ver, a todas luces, el evidente y

---

[148] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 640 (trad. del autor).
[149] Charles Emmerson, *op. cit.*, p. 450 (trad. del autor).
[150] Karl Polanyi, *op. cit.*
[151] Guillermo Ocaña, *op. cit.*
[152] Margaret MacMillan, *op. cit.*

rotundo fracaso que las acciones emprendidas por los principales protagonistas de 1914 llevarían a cabo, cuyas consecuencias derivaron en millones de muertes y en la preocupación todavía presente en la contemporaneidad sobre la mejor forma de definir el rumbo que deben tomar las relaciones internacionales en el contexto de la globalización.

En esta lectura que ofrece MacMillan puede inscribirse el análisis hipotético de Cowley, a quien ya hicimos referencia y quien emplea un análisis especulativo sobre escenarios alternativos en la comprensión histórica de los fenómenos sociales. Para el caso de la Gran Guerra, este autor menciona una serie de preguntas:

> ¿Podría haberse evitado la Primera Guerra Mundial? ¿Podría haberse limitado a una escala que no fuera mundial en sus eventos y su influencia? ¿Podría haber sido más corto por años, con el salvamento de millones de vidas? ¿Y podría la historia más triste de nuestro siglo haber tenido un final diferente?
> Para cada pregunta, excepto, probablemente, la primera respuesta debe ser sí. Algún tipo de brote iba a ocurrir: la gente no pensaba en términos de guerras frías extendidas. Las naciones de Europa habían pasado demasiado tiempo en una peligrosa oposición; el hábito de la toma de riesgos diplomática, de la violencia apenas suprimida que se manifestó en la carrera de armamentos, estaba demasiado arraigada. El conflicto de los nacionalismos, la competencia por los mercados y las colonias, el choque de agendas estratégicas y las aspiraciones hegemónicas no serían negados. La guerra por venir se convirtió en una parte aceptada de la vida de fantasía europea; obsesionaba la literatura popular.
> La pregunta era menos si estallaría una guerra civil continental, que es lo que se estaba perfilando, que cuándo ocurriría, qué forma tomaría y quién emergería para llegar a la cima. Los fundamentos básicos de la sociedad europea, con sus extensiones coloniales, seguramente se mantendrían sin cambios: pocos dudaron que la victoria valdría el esfuerzo máximo brevemente. Y menos aún imaginaban que la convulsión sería tan enorme y que lo consumiría todo, o que duraría demasiado y cambiaría tanto. Ahí es donde el error y el error de cálculo, a menudo innecesarios y repetidos, aparecieron[153].

No obstante, estos factores fueron incrementándose de tal manera que los países se vieron en la necesidad de conformar bloques para poder imponer sus intereses geopolíticos. Esta formación se dio de manera estrepitosa debido a las acciones de Guillermo II, monarca de Alemania, quien hizo a un lado los tratados internacionales que había logrado construir el canciller Bismarck, puesto que consideraba que su país debía ser reconocido como una

[153] Robert Cowley, *op. cit.*, p. 263.

potencia en el contexto europeo, y la mejor forma de demostrarlo era precisamente mostrando su poderío militar y político-económico[154].

Estas disputas dieron paso a formas de negociación basadas en la diplomacia secreta. En tal vertiente, Kissinger muestra en su libro *Diplomacy* cómo es que las acciones diplomáticas han moldeado a las sociedades contemporáneas a lo largo de la historia. Dicha cuestión resulta interesante por el elemento de secrecía que a menudo acompañaba a las negociaciones sostenidas entre líderes y gobernantes de diversos Estados-Nación.

No obstante, la incomprensión de las potencias por formar redes de cooperación interestatales, siguiendo a Kissinger, estuvo en relación directa con los aspectos diplomáticos que se pactaban, ya que aunque se asumían compromisos, éstos sólo contenían problemáticas que se iban acumulando de manera progresiva por los intereses velados que cada nación tenía en mente.

En definitiva, esto propició la definición de políticas exteriores aún más fuertes por parte de países como Alemania, que transgredieron acuerdos previamente pactados, provocando así el rompimiento de las intrincadas redes de negociación que hacían funcionar los balances de poderes:

> Fue el principio del fin para el funcionamiento del equilibrio de poder. El equilibrio de poder funciona mejor si al menos una de las siguientes condiciones corresponde: Primero, cada nación debe sentirse libre para alinearse con cualquier otro estado, según las circunstancias del momento. Durante gran parte del siglo XVIII, el equilibrio se ajustó cambiando constantemente las alineaciones; También fue el caso en el período de Bismarck hasta 1890. En segundo lugar, cuando hay alianzas fijas pero un equilibrador se encarga de que ninguna de las coaliciones existentes se convierta en predominante: la situación después del tratado franco-ruso, cuando Gran Bretaña siguió actuando como equilibrador y, de hecho, ambas partes la perseguían. Tercero, cuando hay alianzas rígidas y no existe un equilibrador, pero la cohesión de las alianzas es relativamente baja, por lo que, en cualquier tema dado, hay compromisos o cambios en la alineación.
>
> Cuando ninguna de estas condiciones prevalece, la diplomacia se vuelve rígida. Se desarrolla un juego de suma cero en el que cualquier ganancia de un lado se concibe como una pérdida para el otro. Las tensiones de armamentos y montajes se vuelven inevitables. Esta fue la situación durante la Guerra Fría, y en Europa tácitamente después de que Gran Bretaña se uniera a la Alianza franco-rusa, formando así la Triple Entente a partir de 1908[155].

---

[154] Henry Kissinger, *Diplomacy*, Easton Press, Estados Unidos, 1994, p. 179.
[155] Henry Kissinger, *op. cit.*, pp. 181-182 (trad. del autor).

Por tanto, de las subsecuentes configuraciones geopolíticas se sucedió una serie de crisis que representó la antesala de un conflicto a gran escala sin precedentes. En tal marco histórico, Lozano[156] señala que, pese a estos hechos concretos, las causas de la Gran Guerra pueden rastrearse a partir del análisis de perspectivas histórico-sociales como el colonialismo y el imperialismo, en los que se pretende ofrecer explicaciones en torno a la ambición de las potencias tanto europeas como americana y orientales por anexionarse territorios y ejercer controles geopolíticos en zonas con algún valor estratégico.

Esta expansión colonial conllevó la proliferación de políticas cuyos procesos fueron acelerándose desde el último tercio del siglo XX. En su libro *Postcolonialism. An Historical Introduction*, Young resalta que las fases de expansión y acumulación capitalistas pueden vislumbrarse mejor si se atiende a enfoques teórico-conceptuales que son capaces de aprehender los diferentes ciclos geopolíticos de los países con gran desarrollo económico y político, pero sobre todo militar.

Así, el colonialismo representa esa etapa histórica en la que los países europeos, principalmente, realizaron labores de "conquista" y dominación en otras regiones como África, Asia y América que comenzaron en el siglo XV y prevalecieron hasta el XVII. Esta expansión se caracteriza por conformar colonias en donde se explotan los recursos materiales y humanos de los pueblos sometidos hacia las metrópolis de los países colonizadores. Esto propició evidentes relaciones asimétricas de poder en detrimento de los países subyugados, en particular a través de la imposición de formas de vida y estructuras sociales que concordaban con los valores de los países dominantes. Dicha noción concuerda con lo estipulado por Ocaña, quien refiere que este proceso de colonialismo exacerbó las pugnas europeas por la conquista de nuevos territorios y mercados[157].

El control por las rutas tanto marítimas como terrestres fue esencial en este fenómeno. Asimismo, se instauraron sitios estratégicos por su valor comercial, militar y político para establecer zonas de influencia que siguieran permitiendo la explotación de los recursos.

No obstante, reconoce Young[158], había una indefinición en torno a la idea de manifestar conductas expansionistas de conquista y sometimiento de manera prolongada y

[156] Álvaro Lozano, *Breve historia de la Primera Guerra Mundial*, Nowtilus, 2011.
[157] Guillermo Ocaña, *op. cit.*
[158] Robert Young, *op. cit.*

sistemática, lo que derivó –de acuerdo con el esquema que presenta a lo largo de su obra– en la aparición de nuevas formas de explotación y dominación.

Estas formas transmutaron a un estadio en el que se fomentaron actitudes, doctrinas y acciones que derivaron en una planificación más estratégica y sistematizada para ejercer dominio territorial de uno a otro Estado o Nación a través de la fuerza militar, económica y política.

Este escenario, propicio para el desarrollo de la lógica capitalista, tuvo en el imperialismo un apuntalamiento de los mecanismos que garantizarían modos de producción y organización de la vida social aún más acentuadas en cuanto a las formas de explotación y relaciones de dominación generadas conforme a los intereses nacionalistas.

Es decir, la siguiente etapa identificada por Young refiere al imperialismo como una fase del capitalismo que tiene fuertes bases nacionalistas, ya que enaltecía los propósitos institucionales de los gobiernos por constituirse como potencias.

De aquí la entronización de ambiciones por parte de los países colonizadores, tendientes a la conquista sistemática y planificada respecto de la mayor cantidad posible de territorios y naciones, con la finalidad de tener no sólo mayores riquezas y poder, sino de contar con un papel protagónico dentro del contexto mundial a través de políticas proteccionistas[159].

En este sentido, la transformación cultural dejó de ser una prioridad de las potencias respecto a los países dominados, puesto que la lógica prevaleciente apuntó al ejercicio del control político, económico y militar por procesos cada vez más acelerados y devastadores.

Por ello, Young alude que este cambio del colonialismo –como una fase previa de expansión capitalista– al imperialista –otra fase más refinada de la misma maquinaria del capital bajo propósitos más directos– se detonó, entre otras causas, debido a la pérdida que países como Gran Bretaña y España tuvieron respecto de sus colonias en América, a la preponderancia de novedosas doctrinas económicas que rebasaron los enfoques económicos mercantilistas y a los movimientos independentistas y reivindicación de derechos de los pueblos subyugados.

Sin embargo, esta convulsión mundial no hizo otra cosa que alentar el imperialismo, donde la disputa por ganar nuevas zonas de influencia, dadas principalmente por los procesos

[159] Guillermo Ocaña, *op. cit*.

de industrialización europeos, así como por "localizar" nuevos nichos de mercado a través de la exploración geográfica que permitiera identificar lugares en los que aún faltaba explotar, impulsando otra vez los avances tecnológicos y científicos.

Así –señala Hobsbawm–, la modernidad conseguiría dar su siguiente paso mediante la formación de portentosos "imperios" que permitieran generar procesos de expansión colonial más acentuados. No obstante, estos imperios fueron el semillero de constantes pugnas y conflictos por ver quiénes y cómo se repartían los botines obtenidos sistemáticamente de acuerdos militares, económicos y políticos, como fue el caso del reparto del Continente Africano en 1885 con la Conferencia de Berlín.

Búsqueda de hegemonía y sistema financiero

El cambio institucional en algunos ámbitos no es tan simple el fin o la creación de un organismo. Charles Kindleberger[160] realiza un análisis histórico comparado de Europa Occidental ya que considera que esta región representó "el fundamento cultural de la moderna historia económica"[161]. Refiere que es posible explicar la génesis y evolución monetaria y bancaria mediante el seguimiento histórico de las instituciones financieras surgidas desde la Edad Media hasta las ciudades-estado de Italia, España, Países Bajos, Francia, Alemania y Gran Bretaña.

Kindleberger expone por un lado, la manera en que se van determinando las hegemonías de las sociedades de Europa Occidental (economías y gobiernos) a partir del ámbito financiero y por otro lado, la crisis del patrón oro hacia 1890.

Respecto al tema de hegemonías, la evolución del dinero en Europa transitó desde la producción de monedas metálicas, pasando por la emisión de billetes realizada por los bancos, hasta la generación de los depósitos bancarios y seguros. Tal evolución monetaria obligó a las instituciones financieras de cada país a cambiar y adoptar decisiones económicas que reformaran sus sistemas fiscales.

Kindleberger menciona que el financiamiento militar representaría una pieza clave en la configuración de las relaciones de poder a nivel internacional ya que las principales potencias económicas de finales de siglo XIX consideraron necesario invertir en la industria

[160] Charles Kindleberger, *Historia financiera de Europa*, Crítica, Barcelona, 1988.
[161] *Ibídem.*, p. 13.

de la guerra con el fin de establecer hegemonías militares y financieras; además de ver como necesario, extender el control geopolítico y territorial sobre los recursos naturales y minerales extraídos de las colonias formadas en el continente americano, africano y asiático.

Países como España y Portugal, que se enriquecieron por la conquista y extracción de los recursos naturales y minerales (particularmente de la plata y el oro), tuvieron que depreciar sus monedas y hacer frente a los fuertes endeudamientos contraídos con países como Alemania, Italia y Gran Bretaña, por conceptos de préstamos para subsidio de flotas y armamento de guerra.

Caso contrario, donde tras la unificación de Alemania y Prusia, se fundó el *Reichsbank* y su economía de guerra, lo cual fortaleció su economía y sus instituciones bancarias.

En una comparativa más, Kindleberger encuentra una falacia en la historia financiera entre Francia y Gran Bretaña. Esto porque critica el supuesto de otros autores sostienen acerca de que Francia y Gran Bretaña tuvieron un crecimiento similar de la renta per cápita en 1789, y que en el periodo de 1815 a 1870, ambos países crecieron económicamente de forma muy parecida[162], aunque Francia se encontraba rezagada casi por cien años con respecto a los británicos. Parte de la explicación es porque no había sido capaz de desarrollar un conjunto de instituciones financieras que impulsaran su desarrollo económico y militar después de las guerras napoleónicas.

En tal sentido, Kindleberger menciona que Gran Bretaña estaba a la vanguardia económica de su tiempo, no solo por contar con una armada naval y militar poderosa, sino porque en el ámbito financiero, los ingleses ya contaban con un banco central, habían emprendido reformas a sus finanzas nacionales, y habían sido capaces de diversificar su economía por medio de la emisión de billetes, fomento de depósitos bancarios y seguros, entre otras acciones financieras[163].

Respecto al por qué el patrón oro se fue erosionando como institución hacia finales del siglo XIX, Kindleberger enfatiza que la depresión económica de 1873 a 1896 fue originada por factores reales y monetarios. En cuanto a los factores reales, se destaca el aumento en los costos de productos como el grano, el hierro y el acero; mientras que en los

[162] *Ibidem*, pp. 17-18.
[163] *Idem*.

monetarios se alude al fracaso de la expansión continua del oro y la plata[164], cuestión ante la que los bancos e instituciones financieras no eran capaces de responder de manera total.

Es decir; el Banco de Inglaterra establecía en este momento el nivel de las tasas de interés mundiales, lo que explica el hecho de que las tasas nacionales se mueven al alza y a la baja de forma conjunta, mientras que los demás países sólo pueden afectar de forma limitada el diferencial entre el nivel nacional y el tipo mundial. Con los efectos en libras esterlinas comercializados a nivel mundial, utilizados como un sustituto próximo al dinero en los países extranjeros, y su tipo de interés manipulado en Londres, el patrón oro era un sistema ligado a la moneda británica[165].

La disciplina fiscal británica firmada a partir del Bank Act de 1844 los llevó a mantener el uso del patrón oro hasta 1914. Sin embargo, el mismo Kindleberger señala que hay un enigma en la relación Inglaterra-patrón oro, que encierra la idea de tal sistema económico como un dispositivo de control político: "Al desarrollarse el patrón oro en toda Europa desde 1870, se planteó la cuestión de si las condiciones monetarias mundiales reflejaban la cantidad de oro en el sistema, o si el patrón oro era un sistema dirigido, conducido realmente por el Banco de Inglaterra desde Londres"[166].

Polanyi y la necesidad de cambio en las instituciones vigentes hacia 1914

No obstante, ¿cómo es que se dio este tránsito de una etapa histórica a otra? En su obra *La gran transformación*, Karl Polanyi ofrece un sugerente marco analítico para entender cómo es que se dio esta coyuntura:

> La civilización del siglo XIX se asentaba sobre cuatro instituciones. La primera era el sistema de equilibrio entre las grandes potencias que, durante un siglo, impidió que surgiese entre ellas cualquier tipo de guerra larga y destructora. La segunda fue el patrón-oro internacional en tanto que símbolo de una organización única de la economía mundial. La tercera, el mercado autorregulado que produjo un bienestar material hasta entonces nunca soñado. La cuarta, en fin, fue el Estado Liberal. Podemos agrupar estas instituciones señalando que dos de ellas eran económicas y dos políticas. Si adoptamos otro criterio de clasificación nos encontramos con que dos eran nacionales y dos internacionales. Pero en todo caso estas cuatro instituciones confieren a la historia de nuestra civilización sus principales características[167].

[164] *Ibidem*, pp. 96-98.
[165] *Ibidem*, p. 98.
[166] *Ibidem*, p. 29.
[167] Karl Polanyi, *op. cit.*, pp. 27-28.

Esto lo logra conseguir mediante su crítica establecida al liberalismo económico, donde sostiene que existen elementos institucionales imprescindibles para el entendimiento de los detonantes de la gran conflagración suscitada en 1914, los cuales constituyen un análisis sobre el patrón oro y el libre mercado.

Analiza al mercado como una institución específica. Señala que es necesario comprender los orígenes y funcionamiento de las instituciones económicas a partir de su posicionamiento dentro de configuraciones sociales, políticas, económicas e ideológicas, donde se manifiestan las relaciones asimétricas de poder. Esta asimetría por su misma naturaleza, iría en contra de la universalidad de los principios del liberalismo económico.

Pensaba que el mercado, por sí solo, no es capaz de regular la vida económica de las naciones; el carácter histórico de las sociedades incide directamente en la creación de organismos e instituciones, las cuales se han cristalizado por medio de normas y regulaciones socio-contractuales, dando paso a lo institucional como forma de entender las relaciones comerciales y financieras en el ámbito internacional.

Esta distinción le permite a Polanyi subrayar la necesidad de criticar el enfoque economicista que avala la versión del mercado autorregulador y la idea del actor racional.

Así, la economía formal refiere aquellos planteamientos que defienden la idea del mercado como ente autorregulador de los procesos de mercantilización, teniendo en cuenta esta racionalidad de lo económico bajo el supuesto de la existencia de la información perfecta. Mientras que por otro lado la economía real o sustantiva, alude a las concreciones empíricas (con capacidades e información limitada) de los intercambios y flujos económicos mediados por una serie de instituciones.

En el caso de la economía formal, su eje central estriba en la noción de escasez, donde el ahorro y la inversión son elementos fundamentales para entender la acción racional de los agentes económicos. Por su parte en la economía real –dice Polanyi– los supuestos racionalistas no logran aprehender la pluralidad de circunstancias histórico-sociales que enfrenta un individuo (agente económico) al tomar una decisión. Básicamente, este modelo de economía no explica los comportamientos empíricos inestables y cambiantes que acaecen a mediano y largo plazo.

Esto nos lleva a revisar con más detenimiento la perspectiva institucional sustantiva (o real) en Polanyi. La cual se caracteriza por vislumbrar el carácter procesual de los

intercambios económicos mediante las interacciones entre el ser humano y las condiciones materiales del medio. Esto, dado bajo incesantes movimientos de apropiación y circulación de bienes a través de transacciones y disposiciones.

Así, Polanyi entiende las transacciones como movimientos "de apropiación que ocurre entre manos", refiriéndose a las personas, firmas, organismos como parte de las instituciones de corte económico; en tanto que las disposiciones las entiende como fuerzas sociales que operan las leyes por las cuales se producen los movimientos concretos de apropiación.

De este modo, tanto las transacciones como las disposiciones fungen como generadoras de instituciones. El carácter iterativo de la economía, deriva en la institucionalización de las actividades económicas a partir de la unidad (historia) y la estabilidad (política) del proceso económico. En otras palabras, los procesos económicos son por definición, procesos institucionalizados.

Expone que las actividades en el terreno de lo económico se encuentran insertas y entrelazadas en instituciones sociopolíticas y culturales, estructuradas en contextos contingentes, estables y cambiantes de manera simultánea:

La economía humana, está incrustada y enredada en instituciones económicas y no económicas. La inclusión de lo no económico es vital. Pues la religión o el gobierno pueden ser tan importantes para la estructura y el funcionamiento de la economía como las instituciones monetarias o la disponibilidad de herramientas y maquinaria que aligeran el trabajo de la mano de obra[168].

Polanyi refiere que las expresiones empíricas de la institucionalización de los procesos económicos se basan en la reciprocidad, la redistribución y el intercambio, en tanto arquetipos de integración de la dimensión económica con la realidad social:

Empíricamente encontramos que las principales pautas son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. La reciprocidad denota movimientos entre puntos correlativos de agrupamiento simétricos; la redistribución designa movimientos de apropiación hacia un centro y luego hacia el exterior; el intercambio hace referencia aquí a

[168] Karl Polanyi *et al.*, *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Labor, Barcelona, 1976.

movimientos y viceversa en un sentido y en el contrario que tiene lugar como entre manos en el sistema de mercado[169].

Así, los modos de integración económica (reciprocidad, redistribución e intercambio) se generan e influencian a partir de plataformas institucionales concretas amalgamadas histórica y políticamente. En el plano histórico, interesa indagar sobre las formas como se constituyen las actividades económicas a largo plazo. Mientras que en lo político, el objeto sería la "función contigente de determinadas prácticas económicas en la sociedad, como acciones que posibilitan la estabilidad del sistema social"[170],

De este modo, la redistribución alude a la asignación de bienes que se otorgan por medio de leyes, acuerdos, convenios, contratos o por la fuerza de la costumbre. Así, la redistribución se da históricamente en todas las civilizaciones, ya que desde las hordas y los clanes hasta las sociedades contemporáneas, las funciones para llevar a cabo cualquier actividad económica recaen en diferentes manos (sean éstas unidades familiares, comunitarias o societales).

Las instituciones para Polanyi resultan en una noción más compleja y enriquecedora que la ofrecida por la perspectiva ofrecida hasta antes de la Gran Guerra. Se debe incorporar el enfoque histórico, político y antropológico para identificar la necesidad del cambio en las mismas.

La visión de Polanyi resulta reveladora, pues centra sus esfuerzos en la comprensión de instituciones políticas y económicas que fueron moldeando el status hacia los primeros años del siglo XX y que derivaron en la "necesidad" de las potencias por entrar a un escenario bélico que les proporcionaría, de manera efectiva y rápida una posición de supremacía que no permitían las reglas con las que operaba lo europeo hacia entonces.

"Las 4 instituciones de Polanyi"

a) *Sistema de equilibrio entre naciones (Balance de Poderes)*

Esta es la primera institución que reconoce Polanyi para determinar el marco analítico que encuadra los factores de la Gran Guerra. Por consiguiente, reconoce que un factor de suma importancia a considerar es el equilibrio de las potencias, debido a la naciente diplomacia en

[169] *Ibidem*.
[170] Pedro Huerta, "Karl Polanyi, pensamiento económico disidente y propuesta teórica", en *POLIS, Revista Latinoamericana,* , Santiago, Chile, 2016, p. 98.

el contexto mundial que comenzaron los ingleses, y cuyas significaciones sobre los equilibrios radicaron en tres vertientes, por lo menos: 1) una política de equilibrio entre las potencias; 2) una ley histórica de dicho equilibrio; y 3) un equilibrio en tanto principio y sistema.

Este autor establece que la "paz de los cien años" representó un escenario que contuvo por cierto tiempo los abiertos embates coloniales:

> Durante el siglo que va desde 1815 a 1914 las grandes potencias europeas no estuvieron en guerra entre ellas más que durante muy breves periodos: seis meses en 1859, seis semanas en 1866 y nueve meses entre 1870-1871. La guerra de Crimea, que duró exactamente dos años, tuvo un carácter periférico y semicolonial […] La diferencia fundamental entre el siglo XIX y los siglos precedentes es la que existe entre guerras generales ocasionales y la ausencia completa de una guerra general[171].

Sin embargo, para Polanyi el problema estuvo precisamente en las hostilidades cada vez mayores entre las grandes potencias y en las mutaciones institucionales que daban paso a nuevas formas de organización política y económica, observando procesos sociales que fueron desde la desaparición de los viejos imperios coloniales hasta el tránsito del librecambio y el patrón oro[172].

Al respecto, Norman Davies[173], en su obra *Europe. A History*, propone un marco de interpretación muy sugerente en cuanto a las lecturas que ofrece el entendimiento del sistema institucional a escala internacional. Esto se debe a que el entramado de arreglos generados después de la Gran Guerra no resultó ser suficiente para evitar otra conflagración de mayor alcance y magnitud que la anterior, lo cual derivó en la inexistencia factual de que por fin se había llegado a un estadio de pacificación. Esta cuestión fue más que evidente tanto por el fracaso que los países de la Entente tuvieron al tratar de frenar el movimiento bolchevique ruso como por el despliegue de tropas francesas ocupando la región del Ruhr, poniendo en jaque a los alemanes.

A partir de lo anterior, según refiere Davies, las milicias de las potencias tenían la percepción de que era necesario prepararse para nuevas confrontaciones bélicas, considerando que el fenómeno de la guerra debía tender a establecerse de manera global,

---

[171] Karl Polanyi, *op. cit.*, p. 416.
[172] *Idem*.
[173] Norman Davies, *op. cit.*

aunque fuera un proceso que no se diera de la noche a la mañana, pero que llevó a la pesadilla de la guerra a gran escala en una cruda realidad[174].

En este tenor, Ikenberry sostiene, desde una visión histórica[175], que el sistema internacional justamente logró condensar propósitos e intereses geopolíticos a partir de la oportunidad que los países vencedores tuvieron luego de que finalizaran las grandes conflagraciones, mediante la posibilidad de "ganar la paz" a través de la imposición de restricciones o encuadramientos estratégicos. Así, por medio del ejercicio de las relaciones de dominación, los países vencedores pudieron establecer órdenes internacionales que se debían reconocer y hacer valer por los demás países.

Ahora bien, esta conformación de vínculos de dominación y juegos de poder pueden vislumbrarse bajo la óptica que proporciona Young. En consecuencia, para este autor no es suficiente entender las cuestiones del colonialismo o el imperialismo (referidas con anterioridad) en sus vertientes clásicas, sino que ante las configuraciones geopolíticas dadas antes y después de la Primera y la Segunda Guerra Mundial, puede establecerse otra miríada teórico-analítica a partir de la noción del postcolonialismo, el cual implica una serie de elementos constitutivos que lo definen como sigue:

> Más radicalmente, el postcolonialismo, al que preferiría llamar tricontinentalismo, nombra una posición teórica y política que incorpora un concepto activo de intervención en circunstancias tan opresivas. Combina las innovaciones culturales epistemológicas del momento poscolonial con una crítica política de las condiciones de postcolonialidad. En ese sentido, el "post" del postcolonialismo, o crítica poscolonial, marca el momento histórico de la introducción teorizada de nuevas formas y estrategias de análisis crítico y práctica. A diferencia de las palabras "colonialismo", "imperialismo" y "neocolonialismo", que adoptan solo una relación crítica con los regímenes y prácticas opresivas que delinean, el postcolonialismo es a la vez contencioso y comprometido con los ideales políticos de una justicia social transnacional[176].

b) Patrón oro

Polanyi ofrece acotaciones interesantes en torno a este punto, ya que resulta significativo en la configuración de nuevos ordenamientos internacionales antes de 1914:

---

[174] *Ibidem*, p. 938.
[175] Analiza desde el asentamiento del Congreso de Viena en 1815, pasando por la Conferencia de Paz en Versalles y la finalización de la Segunda Guerra Mundial.
[176] Robert Young, *op. cit.*, pp. 57-58 (trad. del autor).

> El interés de todas las economías nacionales consistía entonces en mantener monedas estables y hacer funcionar los mercados mundiales de los que dependían ingresos y empleos. Al expansionismo tradicional sucedió, pues, una tendencia anti-imperialista casi general en las grandes potencias hasta 1880 […]
> La estabilización forzada de las monedas precipitó el derrumbamiento del patrón oro. La punta de lanza del movimiento de estabilización fue Ginebra, quien transmitió a los Estados más débiles desde el punto de vista financiero las presiones ejercidas por la *City* de Londres y por Wall Street[177].

Esto implicó que el sistema financiero internacional abandonara el patrón oro como referente para respaldar la economía y mantener equilibrios en temas de inflación y estipulación del sistema de precios: "El patrón oro, entre todas ellas, ha sido reconocido como de una importancia decisiva; su caída fue la causa inmediata de la catástrofe. Cuando se desplomó, la mayoría de las otras instituciones ya habían sido sacrificadas en un esfuerzo estéril para salvarlo"[178].

Esta perspectiva económica de corte institucional que ofrece Polanyi hace notar que el regreso al patrón oro afectaría a varios países y beneficiaría sólo a unos cuantos, sobre todo en el periodo de entreguerras:

> Los países vencidos formaron el primer grupo que estabilizó sus monedas, que habían sufrido tras la Primera Guerra mundial la quiebra. El segundo estaba constituido por los países vencedores europeos quienes, por lo general, estabilizaron sus monedas más tarde que el primer grupo. El tercer grupo, los Estados Unidos, fue quien más se benefició del retorno al patrón oro.
> El desequilibrio del primer grupo recayó durante un cierto tiempo en el segundo. Y, a partir del momento en que este segundo grupo estabilizó su moneda, sus miembros necesitaron también apoyo, que les fue proporcionado por el tercer grupo. Este grupo estaba formado por los Estados Unidos, quienes sufrieron con mayor dureza el desequilibrio acumulativo de la estabilización europea[179].

c) Mercado Autorregulador

Además del problema que acarreó lo del patrón oro para el sistema financiero internacional, tanto Polanyi como Davies y Hobsbawm situaron también sus críticas en el sistema del libre mercado.

---

[177] Karl Polanyi, *op. cit*., p. 416.
[178] *Idem*.
[179] *Ibidem*, pp. 416-417.

Polanyi reconoce que el Mercado Autorregulador es producto de un Estado Liberal que fomentó las condiciones necesarias para que el librecambismo fungiera como un ente económico que impulsara el desarrollo de los países. Así, la economía de mercado se constituyó en un elemento clave para explicar el intrincado entramado institucional que se generó antes y después de la Gran Guerra:

> La fuente y la matriz del sistema se encuentra sin embargo en el Mercado Autorregulador. Es justamente su nacimiento lo que hizo posible la formación de una civilización particular. El patrón oro fue pura y simplemente una tentativa para extender al ámbito internacional el sistema del mercado interior; el sistema de equilibrio entre las potencias fue a su vez una superestructura edificada sobre el patrón oro que funcionaba, en parte, gracias a él; y el Estado Liberal fue, por su parte, una creación del Mercado Autorregulador. La clave del sistema institucional del siglo XIX se encuentra, pues, en las leyes que gobiernan la economía de mercado[180].

En este tenor, Davies menciona que el mercado fue ocupando mayor presencia en el metabolismo social capitalista porque la ola modernizadora generó condiciones para un mercado especulativo industrial que podía crecer a gran velocidad, pero cuyos nichos de consumo aún no se encontraban desarrollados:

> En el ámbito socioeconómico, la modernización de la sociedad europea avanzó, pero en patrones altamente irregulares. Las demandas de la guerra habían dado un fuerte estímulo a la industria pesada y a una amplia gama de innovaciones tecnológicas. Sin embargo, la paz comenzó en medio de la interrupción generalizada de los mercados, el comercio y el crédito. A pesar del gran potencial para el desarrollo, especialmente en nuevos sectores como el petróleo y la motorización, los países industrializados enfrentaron la amenaza de la recesión de la posguerra y el desempleo masivo, y de la protesta social que lo acompañaba[181].

En este sentido, Hobsbawm señala que el desarrollo de las fuerzas capitalistas hizo posibles las confrontaciones entre las potencias debido, en gran parte, a las ambiciones imperialistas de las naciones protagonistas de la Gran Guerra (tendencia que prevalecía después de la finalización de la Primera Guerra) por tener mayores cuotas de expansión territorial y poderío militar, así como en el efecto que el mercado libre propició al hacer que ya no existiera un solo actor económico preponderante, sino que la balanza se podía mover

[180] *Ibidem*, pp. 27-28.
[181] Norman Davies, *op. cit.*, p. 958 (trad. del autor).

y cambiar de dirección de tal manera que fomentara mayor progreso y crecimiento económicos[182].

d) Estado Liberal

La aparición de los Estados-Nación después de la caída de los grandes imperios vino a desempeñar un papel preponderante en el sistema de las relaciones internacionales ya que, como refiere Hobsbawm, estos agentes se consolidaron gracias a los movimientos sociales encabezados por la burguesía en diferentes contextos:

> A partir de 1917 quedó claro que los países estables y prósperos de la sociedad burguesa occidental se verían inmersos, de alguna forma, en los levantamientos revolucionarios globales que comenzaron en la periferia de ese mundo único e interdependiente que esa sociedad había creado.
> La centuria burguesa desestabilizó su periferia de dos formas distintas: minando las viejas estructuras de sus economías y el equilibrio de sus sociedades y destruyendo la viabilidad de sus regímenes e instituciones políticos establecidos. La primera de esas consecuencias fue la más profunda y explosiva. Sirve para explicar el diferente impacto histórico que tuvieron las revoluciones rusa y china y la persa y turca. Pero el segundo aspecto mencionado era más claramente visible. En efecto, con la excepción de México, la zona sísmica global, desde el punto de vista político, de 1900-1914 estaba formada fundamentalmente por el gran espacio geográfico que ocupaban los imperios antiguos, algunos de los cuales se remontaban hasta las profundidades de la Antigüedad, que se extendía desde China en el Este hasta los Habsburgo y, tal vez, Marruecos en el Oeste[183].

Así, debido a los acuerdos políticos que se generaron por medio de arreglos institucionales, producto a su vez de estas revoluciones desde la clase burguesa en contubernio con coyunturas políticas, hicieron más complejas las formas bajo las cuales se configuraron y/o dimensionaron los diferentes elementos que conforman el sistema de mercado del siglo XIX[184].

Por consiguiente, los Estados-Nación propiciaron formas de organización políticas basadas en un sistema democrático liberal que vino a reemplazar a las monarquías y primeras repúblicas[185]. Debido a la intervención estatal y a los acuerdos políticos que se construyeron por medio de arreglos institucionales, hicieron más complejas las formas bajo las cuales

[182] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, p. 325.
[183] *Ibidem*, pp. 286-287.
[184] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 286-287.
[185] Norman Davies, *op. cit.*, p. 943.

pueden entenderse y dimensionarse los diferentes elementos que conforman el sistema de mercado del siglo XIX.

Consecuencias de las cuatro instituciones de Polanyi

La perspectiva institucional que proporciona Polanyi[186], conformada por el sistema de equilibrio de poderes, el abandono del patrón oro, el Mercado Autorregulador y el Estado Liberal, aunado a las consideraciones generales que ya mencionamos, tuvo después del armisticio de 1918 una serie de consecuencias que determinó el rumbo de la historia en el periodo entreguerras y que derivaron en una Segunda Guerra Mundial.

En el caso del periodo de "paz" luego de la Gran Guerra, cabe señalar que fue más compleja de lo que pareció porque las condiciones sociopolíticas en el contexto europeo jamás volvieron a ser las mismas. Nuevas potencias surgieron y las potestades de antaño, en algunos casos, perdieron sus zonas de influencia, mientras que en otros tuvieron que aceptar la entronización y competencia por territorios y controles geopolíticos por parte de nuevos agentes políticos y económicos, teniendo a Estados Unidos y Japón como países destacados en este tenor[187].

El periodo de entreguerras también tuvo serios impactos en otros fenómenos sociales y políticos de las naciones vencidas o excluidas de las potencias de la Entente. Al respecto, Emmerson menciona las afectaciones que sufrió el pueblo alemán al pagar los platos rotos de la firma del armisticio de 1918, además del problema del bolchevismo ruso, los cuales representaron factores decisivos para la aparición de nuevos conflictos[188].

Una consecuencia adicional derivada de la finalización de la Primera Guerra Mundial es que los acuerdos suscritos con posterioridad no fueron respetados ni tuvieron el seguimiento que debieron por parte de los países protagonistas (tanto de los vencedores como de los vencidos) debido a una compleja serie de intereses geopolíticos que, por una razón u otra, hicieron inviable la implementación de acciones que reforzaran la garantía de un nuevo orden internacional capaz de prevenir otro conflicto a gran escala, pero cuya falta de intervención o participación ambivalente por parte de países como Estados Unidos e

[186] Karl Polanyi, *op. cit.*
[187] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 639.
[188] Charles Emmerson, *op. cit.*, p. 452.

Inglaterra, la Liga de Naciones no estaba facultada para enfrentar los enormes retos y desafíos que planteaba el nuevo orden mundial[189].

2.8 Conclusiones preliminares del Capítulo II

El alcance de este recuento histórico del periodo comprendido entre 1815 y 1914 funge como marco referencial para entender la genealogía y posicionamiento de la pluralidad de intereses de países europeos, asiáticos y el emergente Estados Unidos, instándolos a crear instituciones más solventes y capaces de enfrentar las crisis económicas derivadas de la Gran Guerra.

Durante este periodo los diversos acuerdos que se generaron a nivel internacional con el objetivo de regular el poder entre las naciones europeas fueron erosionándose de tal manera que precipitaría hacia un rompimiento de régimen cuyas consecuencias fueron impensables en aquel momento.

Se describieron brevemente el origen de la *Pax Britannica* y sus revoluciones de 1848 así como la forma en que Otto von Bismarck realizaba esfuerzos ingentes por consolidar un proyecto de unificación para Alemania, lo cual pudo suceder a raíz de la guerra franco-prusiana.

Los momentos históricos para diversos actores (Gran Bretaña como en Alemania y Francia) derivaron en distintos logros durante el periodo imperialista, lo que también generó inconformidad entre ellos mismos. Esto entre otros factores, entre otros, propiciaron el resquebrajamiento de las instituciones que pudieron mantener la paz de los cien años.

De esta manera, las afectaciones de la Gran Guerra mermaron las posibilidades de reconstrucción de instituciones financieras prevalecientes, que fueran capaces de erigir de manera ininterrumpida la forma en que se hacían las cosas previo a la conflagración. A pesar de lo estipulado en el Tratado de Versalles, los flujos financieros presentaron problemas por decisiones de corte tanto político como económico. Aunque se aborda este tema con mayor detenimiento más adelante, conviene adelantar aquí que dichos problemas radicaron en parte por el descontento en el trato y reparto geopolítico y económico entre las naciones vencedoras y vencidas.

Tal como se ve en el siguiente cuadro, los actores, instituciones y dinámicas sociopolíticas cambiaron radicalmente después de los hechos ocurridos durante la Gran

[189] Norman Davies, *op. cit.*, pp. 949-950.

Guerra, pero no fueron suficientes para evitar el desarrollo de otras conflagraciones de mayor calado:

Cuadro 1
Configuración de actores, instituciones y dinámicas sociopolíticas antes y después de la Gran Guerra

Antes de la Gran Guerra	*Después de la Gran Guerra*
Instituciones existentes Polanyi: • Balance de Poderes • Patrón oro • Mercado Autorregulador • Estado Liberal Clase ociosa (Thorstein Veblen): aspectos culturales influyen en la actividad económica de los individuos	Instituciones económicas emergentes: • Emisión de billetes (burbujas financieras) • Organización Internacional del Trabajo • Estado benefactor
Imperialismo librecambista como práctica de dominación geopolítica con el uso del expansionismo económico y militar. Búsqueda de materias primas y mercados	Postimperialismo: incipiente ola de emancipación e independencia de territorios afectados
Forma de gobierno de las potencias clásicas: • Monarquía • Consolidación de imperios	Forma de gobierno de las potencias emergentes: • Democracia • Resquebrajamiento/mutación de grandes imperios
Gran Bretaña funge como el país articulador de los flujos de capital.	Estados Unidos aparece como el país articulador de los flujos de capital.

Diplomacia secreta: implica la formulación estratégica de intereses geopolíticos sin una declaración explícita de alcances	Cooperación internacional: implica la ayuda colaborativa entre países, con el fin de generar sinergias supraestatales para evitar conflictos futuros o encarar problemas globales de mayor envergadura. La democracia adquiere formas institucionales de mayor transparencia.
Paz de cien años: aquella en la que no se suscitaron conflictos abiertos de gran dimensión entre los grandes imperios. Equilibrio inestable entre las potencias.	Tratado de Versalles. Acuerdo que de término a la Gran Guerra y termina la mayoría de estos grandes imperios

La multitud de intereses antes, durante y después de la Gran Guerra no hace sino asentarse en un primer momento y posteriormente polarizarse para después del conflicto bélico buscar un nuevo acomodo.

En este sentido, se encuadran en tratados, acuerdos, nuevas potencias económicas, aparición de acciones multilaterales basadas en la diplomacia y la cooperación internacional, todo ello bajo el incipiente y novedoso nuevo orden de las relaciones internacionales.

Se incita a un cambio de régimen político, el cual se caracteriza por el tránsito hacia gobiernos de corte democrático, donde el peso del electorado y la aparición de los partidos políticos como figuras centrales y generalizadas configuran nuevos sistemas políticos y formas de participación que inciden no solo en lo político, sino en lo económico y social, en detrimento de otras formas de gobierno como las monarquías.

De este modo, los poderes fácticos y los intereses geopolíticos que estaban en juego en aquel momento no permitieron que los acuerdos de cooperación internacional del Tratado de Versalles fueran implantados a cabalidad.

Específicamente, el BIS representó una alternativa pensada para los obstáculos en el tránsito de los flujos financieros durante la vigencia de la Comisión de Reparaciones de Guerra o bien hacia el inicio de la crisis económica de 1929.

Tabla 1
Los Estados de Europa en 1836

Nombre	*Total de población (en miles)*	*Número de ciudades (+ 50 mil hab.)*	*Tierra en cultivo en Morguen[1] (en millones)*	*Producción de grano en Scheffel[2] (en millones)*	*Ganado vacuno (en millones)*	*Hierro (en millones CWT[3])*	*Carbón (en millones CWT[3])*
Rusia + Polonia y Cracovia	49 538	6	276	1 125	19	2.1	—
Austria + Hungría y Lombardía	35 000	8	93	225	10.4	1.2	2.3
Francia	33 000	9	74	254	7	4	20.0
Gran Bretaña + Irlanda	24 273	17	67.5	330	10.5	13	200
Confederación Germana-Austria y Prusia	14 205	4	37.5	115	6	1.1	2.2
España	14 032	8	30	—	3	0.2	0
Portugal	3 530	1	30	—	3	0.2	0
Prusia	13 093	5	43	145	4.5	2	4.6
Turquía	8 600	5	—	—	—	—	—
Reino de Nápoles	7 622	2	20	116	2.8	0	0.1
Piamonte-Cerdeña	4 450	2	20	116	2.8	0	0.1
Resto de Italia	5 000	4	20	116	2.8	0	0.1
Suecia y Noruega	4 000	1	2	21	1.4	1.7	0.6
Bélgica	3 827	4	7	5	2	0.4	55.4
Holanda	2 750	3	7	5	2	0.4	55.4
Suiza	2 000	0	2	—	0.8	0.1	0
Dinamarca	2 000	1	16	—	1.6	0	0
Grecia	1 000	0	—	—	—	—	—

[1] Unidad de medida equivalente a unos dos acres.

[2] Medida de capacidad equivalente aproximadamente a 50 litros.

[3] CWT: *Hundredweight*, unidad de medida inglesa equivalente a 50.8 kg.

Fuente: Eric Hobsbawm, *La era de la revolución: 1789-1848*, Crítica, Buenos Aires, 2009, p. 317.

En esta tabla –aunque no captura todos los elementos para concluir todo sobre la dimensión económica de los países listados– se puede apreciar la dominación de las principales potencias de Europa hacia prácticamente la mitad del siglo XIX; así como el desarrollo que explicaban su densidad poblacional y su concentración urbana.

Algunos de los que a inicios de la Gran Guerra serán los Aliados (principalmente Francia y Gran Bretaña), y el bloque del Imperio Austro-Húngaro y del Alemán tienen fuerzas sociales y territoriales que se equiparan. Rusia por su parte es una potencia por sus dimensiones y España acusa ciertos rezagos en lo industrial a pesar de estar dejando de ser la potencia colonial que fue incluso hasta finales del siglo XVIII.

Tabla 2
Acciones relativas de producción manufacturera mundial 1800-1860

	1800	*1820*	*1860*
Europa en su totalidad	28.1	34.2	53.2
Gran Bretaña	4.3	9.5	19.9
Imperio Habsburgo	3.2	3.2	4.2
Francia	4.2	5.2	7.9
Estados alemanes	3.5	3.5	4.9
Rusia	5.6	5.6	7.0
Estados Unidos	0.8	2.4	7.2

Fuente: Bairoch (1982), citado en John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001, p. 86.

De acuerdo con esta tabla, las acciones relativas de producción manufacturera en Europa prácticamente se duplicaron en el lapso de 60 años también situándolo en la mitad del siglo XIX. Esta cifra da cuenta del crecimiento en varios indicadores económicos donde ya se ilustra que en el lapso de 1820 los impulsores en Europa fueron Gran Bretaña. Francia y los Estados Alemanes, mientras que en América, Estados Unidos tenía una lectura mucho más significativa que Europa (incluso como continente).

Tabla 3
Progreso de la construcción ferroviaria, 1845-1875

	1845	*1855*	*1865*	*1875*
Número de países en Europa				
Con ferrocarril	9	14	16	18
Con más de 1000 km de línea ferroviaria	3	6	10	15
Con más de 10 000 km de línea ferroviaria	—	3	3	5

Fuente: Hobsbawm (2007), p. 67.

Los avances sociales y económicos de mitad de siglo XIX y hacia el último cuarto del mismo periodo se reflejaron también en los medios de transporte. Se constituyó como un factor indispensable para la circulación expedita y voluminosa de mercancías, pero también de insumos para armas y provisiones que preparaban a los países protagonistas de la Primera Guerra Mundial.

De estar manera, en este lapso de 30 años se duplicó el número de países con ferrocarril en Europa, pero se siguió concentrando el desarrollo de infraestructura en pocos países e incluso en algunos no se contaba con compatibilidad completa como es el caso de las conexiones de Rusia con el resto de Europa. Al tener en cuenta el número de países con más de mil km de línea férrea a los de más de 10 mil no es estrictamente indicativo de su grado de industrialización pero es relevante del ritmo al que los países en Europa se encontraban invirtiendo en este rubro.

Tabla 4
Agricultura mundial, 1840-1887

	Valor de la producción (miles de libras)		*Número de empleados (miles)*	
	1840	*1887*	*1840*	*1887*
Gran Bretaña	218	251	3 400	2 460
Francia	269	460	6 950	6 450
Alemania	170	424	6 400	8 120
Rusia	248	563	15 000	22 700
Austria	205	331	750	10 680
Italia	114	204	3 600	5 390
España	102	173	2 000	2 720

Fuente: Hobsbawm (2007), p. 323.

Al comparar el valor de la producción, tenemos que en la totalidad de los países que aparecen en la lista, los índices se incrementaron. En casi 50 años, países como Francia, Alemania y Rusia tuvieron enormes crecimientos en este rubro, mientras que Gran Bretaña tuvo un crecimiento más moderado.

Llama la atención que en el caso de Rusia que era el más intensivo en mano de obra el número de empleados no se duplicó aunque sí su producción mientras que Francia además de duplicar su mano de obra disminuyó lo que habla de un aumento dramático en la eficiencia en todo el continente (a excepción de Austria en esta tabla que muestra un comportamiento claramente atípico).

Tabla 5
Producción mundial de oro y plata, 1830-1875 (miles de kg)

Período	*Oro*	*Plata*
1831-1840	20.3	596.4
1841-1850	54.8	780.4
1851-1855	197.5	886.1
1856-1860	206.1	905.0
1861-1865	198.2	1 101.1
1866-1870	191.9	1 339.1
1871-1875	170.7	1 969.4

Fuente: Hobsbawm (2007), p. 323.

El fenómeno monetario en las décadas de 1840s y 185s muestra un aumento significativo que alcanzó un aumento en la producción de más de 160% en la primera década y más de 260% en la segunda explicada en parte por la fiebre de oro en California.

Tabla 6
Composición de la oferta monetaria mundial (M1) 1872-1913 (%)

	Mundo		Estados Unidos, Francia y Reino Unido		
	1885	1913	1872	1892	1913
Oro	17	10	28	15	10
Plata	21	7	13	9	3
Billetes	27	25	32	22	19
Depósitos a vista	35	58	27	54	68

Fuente: José Luis García Ruiz, "Patrón oro, banca y crisis (1875-1936). Una revisión desde la historia económica" en *Cuadernos de estudios empresariales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1992, p. 81.

En contraposición, en el lapso entre 1885 y 1913 muestra un decrecimiento del componente de oro y plata en la oferta monetaria a la vista (M1), mientras que el porcentaje de los depósitos en garantía crecen de manera definitoria.

Tabla 7
Emisión de deuda por habitante 1870-1914

	1870	*1914*
Francia	388.2 francos	841.1 francos
Alemania	50.3 marcos	226 marcos
Inglaterra	25.3 libras	15 libras

Fuente: José Luis García Ruiz, "Patrón oro, banca y crisis (1875-1936). Una revisión desde la historia económica" en *Cuadernos de estudios empresariales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1992, p. 62.

García Ruiz menciona que, de 1870 a 1914, muchos países habían gastado más de lo que percibían por concepto de renta:

> Por otro lado, tampoco parece que el patrón oro sirviera para contener el crecimiento del gasto público. Hacia 1900, eran ya muchos los países donde el gasto total del Estado en relación con la renta superaba el 10%, creciendo de forma acelerada desde entonces. Lo que si pareció cambiar fue su forma de financiación[190].

De este modo, García Ruiz señala que, para sostener el endeudamiento cada vez más creciente por parte de los gobiernos, éstos se vieron en la necesidad (pero no con total

[190] José Luis García Ruiz, *op. cit.*, p. 62.

discrecionalidad) de recurrir al financiamiento de sus déficits presupuestarios, no sólo mediante el uso del patrón oro, sino a través de la emisión de deuda pública.

Por consiguiente, al retomar las cifras de Schremmer (contenidas en la tabla 7), García Ruiz menciona que el endeudamiento por habitante en Francia aumentó de tal forma que alcanzó más del doble de 1870 a 1914, mientras que en Alemania se multiplicó prácticamente por cinco para el mismo período

Para Inglaterra la situación fue distinta, debido a que su endeudamiento por habitante disminuyó de 25.3 libras en 1870, a 15 libras en 1914. Esto, de acuerdo con García Ruiz, obedeció a la estructura monetaria y financiera inglesa, es decir, que la reducción por habitante de la deuda pública fue "gracias a la estabilidad y poder recaudatorio de su sistema fiscal"[191].

[191] *Ibidem*.

Capítulo III. El Tratado de Versalles y sus instituciones

Introducción

El presente capítulo tiene como punto nodal enfocar el análisis en las negociaciones que se derivaron del Tratado de Versalles, así como abordar, en consecuencia, las instituciones que se crearon a partir de los acuerdos suscritos durante la Conferencia de Paz en París, Francia.

Por consiguiente, la manera en que se desarrollan los apartados a lo largo de este capítulo pretenden alcanzar una secuencia respecto a los hechos que generan el contexto y dan soporte al Tratado de Versalles así como a sus consecuencias inmediatas y las de largo plazo.

Para tal efecto, el debate comienza con la identificación de dos perspectivas analíticas que permiten entender las narrativas discursivas generadas en torno a lo que puede denominarse componente objetivo, por una parte, y componente subjetivo, por la otra.

El primer componente hace referencia a la compleja amalgama de intereses geopolíticos que existió entre los protagonistas de la Gran Guerra, mientras que el segundo pretende recuperar una construcción situada en dicho evento a través de la incorporación biográfica de actores clave en el conflicto.

Posteriormente, con el fin de bosquejar la forma en que se llegó a la resolución de la Primera Guerra Mundial, se plantea una breve reseña histórica acerca de esta conflagración. Para ello se parte desde el panorama internacional prevaleciente antes de 1914 hasta llegar al Armisticio de 1918.

El recorrido señalado nos permitirá esbozar algunos elementos de inflexión, como el resquebrajamiento de alianzas políticas, los nacionalismos exacerbados, los débiles acuerdos internacionales y las pugnas militares entre las grandes potencias que detonaron el conflicto en el contexto europeo, involucrando la participación ulterior de países que estaban fuera de ese continente, así como los alcances y las secuelas que dejó la Gran Guerra en posteriores cuestiones que no sólo no se resolverían, sino que se acentuarían en el periodo de entreguerras en la década subsecuente a 1920.

Bajo este tenor, se plantean como puntos de partida hacia la suscripción de tal Tratado los siguientes elementos: a) intereses geopolíticos de las naciones vencedoras; b) obstáculos y desacuerdos sobre los costes de reparación de guerra; y c) ulteriores repercusiones que de

algún modo u otro, condicionaron el rumbo económico y político del escenario internacional en los años posteriores.

Por tal motivo, los puntos de partida antes mencionados fueron determinando los diferentes retos y desafíos a los que tuvieron que hacer frente los llamados "Cuatro Grandes" o representantes de las naciones vencedoras del bloque Aliado (conformados por Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos e Italia) luego de que finalizaran las hostilidades bélicas.

En este sentido, se analizan las distintas posturas e intereses divergentes entre las potencias aliadas al momento en que fueron configurándose los acuerdos que iban siendo abordados durante la Conferencia de Paz.

De este modo, las arduas negociaciones de Versalles abren paso a los principales Tratados que fueron suscritos en la Conferencia de Paz de 1919, tanto por las naciones victoriosas como por los países que fueron vencidos. En estos acuerdos se analiza la inexistencia de conformidad con los términos y las medidas estipuladas en todas las partes negociantes.

No obstante, además de las repercusiones del Tratado de Versalles para Alemania, también se problematiza sobre el asunto de Rusia, Nación a la que los países aliados veían con temor y recelo por el distanciamiento diplomático, la asunción al poder del Partido Bolchevique y el surgimiento de una potencia económica que enarbolaba un proyecto sociopolítico e ideológico diferente a la idea del capitalismo, cuyos semilleros intelectuales radicaron en las ideas socialistas de Lenin y Trostky.

En otra vertiente de análisis, también se plantea una explicitación sobre la injerencia que tuvo la opinión pública de los países, tanto vencedores como vencidos, en sus vidas políticas internas, sobre todo respecto a cómo fueron percibiendo y moldeando sus juicios de valor a partir de la toma de decisiones a la que sus máximos dirigentes políticos tuvieron que hacer frente.

En tal sentido, se analiza de manera breve el caso del proyecto político lanzado por el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, debido a que en el contexto en que se llevó a cabo la Conferencia de Paz en París, su rol como mandatario de la nación que salía más victoriosa y fortalecida de la Gran Guerra influyó enormemente en los puntos acordados en los diferentes tratados, en especial en el de Versalles.

Sin embargo, aun cuando las ideas wilsonianas lograron varios cometidos durante la Conferencia de Paz e incuso aun cuando en un primer momento lideraron el proceso, cabe señalar que recibieron enormes críticas y posteriormente propiciaron que el Congreso estadounidense incluso no ratificara su anexión a la Sociedad de Naciones (SDN), estableciendo con ello una línea de no integración irrestricta.

De tal suerte, luego de revisar las críticas hacia el proyecto wilsoniano, se analizan las configuraciones geopolíticas emanadas de las recién formadas relaciones internacionales tras el Tratado de Versalles.

Así, esta serie de cambios suscitados después de los acuerdos suscritos en París, y en especial del Tratado de Versalles, tuvo como finalidad crear organismos supraestatales que lograran conformar un sistema internacional capaz de regular los conflictos bélicos y gestionar los desequilibrios financieros.

En este sentido, se desarrolla un apartado en el que se pasa revista a dos instituciones emanadas de la Primera Guerra Mundial, sumamente importantes para el seguimiento y la implementación del Tratado de Versalles: la SDN y la Comisión de Reparaciones de Guerra (CRG).

A continuación, se revisa el papel que desempeñó la SDN y las principales dificultades a las que tuvo que hacer frente, pero que después de un tiempo fracasó de manera rotunda en el propósito primigenio que tenía a su cargo, debido en gran medida a la ausencia factual de poderes que velaran por su implementación.

También se analiza el caso de la Comisión de Reparaciones de Guerra, la cual tuvo que enfrentar los enormes problemas respecto a cómo hacer efectivas las demandas y exigencias, principalmente económicas, en cuanto a los resarcimientos y la cooperación financiera a través del Plan Dawes. Finalmente, en el último apartado de este capítulo se hará referencia a Alemania en la etapa de la primera posguerra.

En tal sentido, se resalta la importancia que adquirió el país germano en la influencia y el desarrollo hacia las instituciones emanadas de la Gran Guerra, en especial respecto al caso de la SDN y de la Comisión de Reparaciones previamente analizadas. Asimismo, se revisará la conformación de la República de Weimar, producto del Tratado de Versalles, que propició en el seno de la vida política alemana manejos políticos que no lograron establecer acciones políticas y gubernamentales eficaces para el naciente, pero endeble, régimen liberal.

Se concluye este capítulo con el tema de la inestabilidad financiera, en donde se subrayarán los problemas de inflación e hiperinflación que el gobierno alemán enfrentó para poder sustituir el patrón oro en un contexto de masas, lo que derivó en la proliferación de los partidos y la posterior asunción del Partido Nacional-Socialista.

3.1 Primera Guerra Mundial y su resolución

El tema de la Gran Guerra ha sido abordado por una vasta cantidad de autores que han resaltado diversas aristas del mismo. Para ello, se han utilizado narrativas y recursos historiográficos muy elocuentes y sugerentes que ofrecen un panorama profuso sobre las implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales que se fueron gestando a partir de esta gran conflagración.

En este sentido, puede identificarse una serie de perspectivas analíticas tanto de corte objetivo como subjetivo. La primera de ellas hace referencia a procesos generales que describen los intereses, las ambiciones y las disputas que se fueron entretejiendo por los conflictos geopolíticos entre las naciones que intervinieron en la Gran Guerra. Por su parte, la segunda serie de perspectivas tiene como punto de partida el terreno de la subjetividad, a fin de dar cuenta de una forma muy peculiar acerca de la construcción histórica sobre tal conflagración, con base en la reivindicación de los relatos y discursos de quienes participaron durante las acciones bélicas sostenidas en aquella época.

No obstante, lo anterior no pretende agotar ni profundizar en los debates y las posturas en torno a este tema, generados principalmente desde la academia y las diferentes apreciaciones ofrecidas por historiadores, analistas y cronistas (tanto de aquella época como de la etapa contemporánea) sobre las causas, los motivos, las razones, los fundamentos, las circunstancias, consecuencias y repercusiones de este hecho que conmocionó a las sociedades inmiscuidas en el conflicto bélico suscitado durante las primeras décadas del siglo XX.

Más bien se pretende bosquejar una serie de coordenadas histórico-analíticas que permitan problematizar la Gran Guerra a partir de apreciaciones que reseñan los siguientes elementos: a) perspectivas globales del hecho; b) países protagonistas; c) intereses en disputa; y d) breve recuperación de narrativas sobre disputas raciales y étnicas.

3.1.1. Breve reseña de la Gran Guerra

El panorama internacional antes de 1914 revestía formas de pensamiento social que confiaban en las ideas de progreso y crecimiento económico que dirigirían al mundo a un orden mundial más armónico, lo que significó, por una parte, que no se pudieran vislumbrar con claridad los alcances de lo que Hobsbawm denominó "la era de las catástrofes", cuyo inicio espectacular en la primera década del siglo XX se dio a raíz de las hostilidades durante la Gran Guerra, comprendida de 1914 a 1918[192].

Al alcanzar una escala hasta entonces desconocida, se le denominó la "Gran Guerra", debido a que las entonces nuevas tecnologías producidas por las industrias del mundo desarrollado generaron millones de máquinas de muerte. Por primera vez se usaron aviones, tanques, submarinos, gases tóxicos, guerra de trincheras, periscopios, francotiradores, pelotones de ataque (*Sturmtruppen*), etc., que hicieron que además de mortífera fuera una guerra desgastante. Además, hizo que cada contraparte se alejara de aquellas intenciones de que fuera una guerra rápida[193].

Esto fue así, de acuerdo con Simkins, Jukes y Hickey[194], porque el desarrollo científico y tecnológico previo a este hecho bélico había generado una cierta suerte de optimismo y que muchos sectores de las sociedades (principalmente europeas) albergaran esperanzas de construir un mundo mejor.

Pero a la par de estas creencias, Jarausch, en su obra *Out of Ashes*[195], sostiene que existe una paradoja en la matriz de pensamiento e ideales contenidos bajo la promesa de la modernidad, pues la historia de la Gran Guerra no sólo trajo avances en la ciencia y la tecnología, sino que también derivó en fuertes impulsos nacionalistas e imperialistas que vinieron a poner en jaque precisamente las nociones románticas sobre el progreso y el desarrollo.

---

[192] Cabe señalar que en el apartado "Foreword" del libro *The First World War. The War to End All Wars*, Hew Strachan problematiza este corte histórico, y si bien puede hablarse que durante ese tiempo se suscitaron las cruentas batallas entre los bloques Aliados y de la triple Entente, también señala que puede tomarse en consideración el proceso de la guerra desde antes de 1914 y después de 1918, con los conflictos que ya se venían dando entre Alemania, Rusia, Serbia, Francia, entre otros protagonistas.

[193] Sobre este punto en particular se volverá más adelante.

[194] Peter Simkins, Geoffrey Jukes y Michael Hickey, *The First World War. The War to End All Wars*, Osprey Publishing, Estados Unidos, 2014.

[195] Konrad Jarausch, *Out of Ashes. A New History of Europe in the Twentieth Century*, Princeton, Estados Unidos, 2015.

Para este autor, ello supone un rescate sobre ese lado oscuro y desgarrador que implicó la confrontación bélica en las historias de vida durante aquellos tiempos: "Especialmente fascinantes sobre la experiencia de Europa en el último siglo son las muchas historias de vida rotas, pero también conmovedoras, que surgieron de enfrentar estos trastornos"[196].

En este tenor, Persico ofrece una perspectiva muy peculiar, pues en *Eleventh Month, Eleventh Day, Eleventh Hour. Armistice Day, 1918 World War and Its Violent Climax* [197] describe, entre otras cuestiones, cómo era la vida de los soldados en la guerra de trincheras, característica fundamental de la Gran Guerra. También muestra detalles muy duros sobre las órdenes que debían cumplirse, incluso cuando estaba por firmarse el armisticio y debía detenerse cualquier intento de ataque.

Además, otro aporte que Persico hace en la construcción de la subjetividad durante la Gran Guerra es que dentro de la milicia, además del problema que suponía enfrentar al enemigo, muchos soldados tuvieron que hacer frente al racismo y a obtener reconocimiento, por parte de sus países, como soldados con la misma valía que las personas de "color blanco".

Esto guarda una estrecha relación con el análisis descriptivo que realiza Olusoga en su libro *The World's War*[198], al poner el foco de atención sobre un conjunto de experiencias que narran las historias de vida de personas africanas y asiáticas, principalmente, que por no pertenecer al Continente Europeo y por no ser de "raza blanca", tuvieron una participación sombría en la Gran Guerra debido a las enormes disputas y pugnas raciales y étnicas, las cuales llegaron a determinar criterios biopolíticos[199] que violentaban la dignidad humana de estas personas y las convertían, bajo dispositivos de dominación colonial, en meros insumos para servir a propósitos capitalistas (en el mejor de los casos), o a estar sujetos a cuestiones de exterminio, explotación o desechabilidad.

Por tanto, el paralelismo existente entre las contradicciones dadas por las ideas del progreso, el conflicto y las repercusiones raciales de intereses imperialistas, pusieron en

---

[196] *Ibidem*, p. viii (trad. del autor).
[197] Joseph Persico, *Eleventh Month, Eleventh Day, Eleventh Hour. Armistice Day, 1918 World War and Its Violent Climax*, Random House, Estados Unidos, 2004.
[198] David Olusoga, *The World's War*, Head of Zeus, Inglaterra, 2014.
[199] Siguiendo a Foucault en *El nacimiento de la biopolítica*, un criterio biopolítico es aquella característica física o psíquica que se toma en consideración para violentar y discriminar a los individuos, con el fin de incapacitarlos en el control sobre sus propias vidas, haciendo que éstas sean desechables y utilizables para propósitos infrahumanos, cuando no de exterminio.

serios predicamentos el aparente, pero frágil, estado de pacificación instaurado desde el último conflicto armado en 1871 a causa de la finalización de la guerra franco-prusiana, lo cual sólo representaba una bomba de tiempo para el estallido de una gran confrontación, pues lo económico, lo político y lo cultural en el panorama europeo mostraban conflictos cada vez más difíciles de zanjar:

> La escena mundial en 1914, en los más amplios términos, fue la de una más intensa interdependencia económica combinada con un más radical separatismo político; la de un progreso social y económico, en el sentido de más altos patrones de vida y bienestar, combinado con la creciente tensión entre el capital y el trabajo en el seno de la sociedad; la de un enorme progreso material combinado con el empobrecimiento y la confusión culturales[200].

En este sentido, en su análisis económico, social y político sobre el panorama internacional antes de 1914, Thomson[201] señala que, debido a las alianzas estratégicas entre Alemania y el Imperio Austro-húngaro, por un lado, y Francia y Rusia, por el otro, se produjo un estado tenso de paz: "De hecho, el resultado fue la creación de dos sistemas rivales de alianzas y el establecimiento de un delicado equilibrio de poder en Europa que, durante una generación, pudo mantener la paz"[202].

Además, las experiencias precedentes en las configuraciones geopolíticas y militares ofrecían lecturas que daban cuenta de enfrentamientos fuera de los territorios de las grandes potencias, ubicando los conflictos principalmente en sus zonas de influencia (las colonias), y cuyas resoluciones se generaban en términos más o menos conocidos. Según Hobsbawn:

> Anteriormente, nunca se había producido una guerra mundial. En el siglo XVIII, Francia y Gran Bretaña se habían enfrentado en diversas ocasiones en la India, en Europa, en América del Norte y en los diversos océanos del mundo. Sin embargo, entre 1815 y 1914 ninguna gran potencia se enfrentó a otra más allá de su región de influencia inmediata, aunque es verdad que eran frecuentes las expediciones agresivas de las potencias imperialistas, o de aquellos países que aspiraban a serlo, contra enemigos más débiles de ultramar[203].

---

[200] David Thomson, *World History, 1914-1968*, 1979, p. 68.
[201] *Idem*.
[202] *Ibidem*, p. 38.
[203] Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, *op. cit.*, p. 31.

Sin embargo, los reiterados enfrentamientos por territorios y reclamos nacionalistas, impulsaron la preocupación en los países europeos protagonistas de la Gran Guerra por generar recursos bélicos que les permitiera estar preparados en caso de que se presentara la ocasión de tomar acciones contundentes para las disputas:

> Pero las repetidas tensiones y prolongadas rivalidades de este tipo produjeron por sí mismas una permanente competencia de armamentos y generaron un temor cada vez más extendido que, a fin de cuentas, hizo gravitar a todas las potencias comprometidas hacia un gran conflicto armado[204].

Así, de un ambiente en el que existían grandes esperanzas en los ideales de desarrollo y progreso económico, se pasó a otro en el que las crecientes pugnas y conflictos entre las potencias generaban en el transcurso de las hostilidades la amenaza de que en cualquier momento se desatara una guerra:

> Ya era imposible delimitar o localizar cualquier disputa, porque todas se contaminaban mutuamente, y ésa es la razón que explica cómo es que el asesinato de un archiduque austriaco a manos de un fanático servio en la pequeña ciudad balcánica de Sarajevo precipitó a Rusia y a Francia en una guerra contra Austria-Hungría y Alemania, y cómo la invasión de Bélgica por los alemanes, arrastró a la Gran Bretaña y a sus dominios al conflicto[205].

Por estas razones, Hobsbawm menciona que, para 1914, las condiciones sociopolíticas eran tales que el surgimiento de una guerra a gran escala era ya un tema inevitable, lo que hacía insostenible cualquier esfuerzo de pacificación:

> Pues bien, todo eso cambió en 1914. En la Primera Guerra Mundial participaron todas las grandes potencias y todos los Estados europeos excepto España, los Países Bajos, los tres países escandinavos y Suiza. Además, diversos países de ultramar enviaron tropas, en muchos casos por primera vez, a luchar fuera de su región[206].

Bajo este tenor, resulta pertinente retomar *La Primera Guerra Mundial contada para escépticos* de Slava[207], que ofrece una perspectiva interesante que ayuda a comprender los principales hechos que acontecieron en el desarrollo sociohistórico, político y cultural de los procesos que constituyeron la Gran Guerra.

---

[204] *Ibidem*, p. 38.
[205] *Idem*.
[206] *Idem*.
[207] Juan Slava, *La Primera Guerra Mundial contada para escépticos*, Crítica, 2014.

De esta manera, la guerra fue propiciada por un evento puntual y logró expandirse con rapidez: Alemania les declaró la guerra a Rusia (1º de agosto de 1914), Francia y Bélgica (3 de agosto de 1914); Reino Unido se la declaró a Alemania (4 de agosto de 1914); Austria-Hungría a Rusia (4 de agosto de 1914); Japón a Alemania (21 de agosto de 1914) y así sucesivamente. El Imperio Otomano a los Aliados (octubre de 1915), Italia al Imperio Austro-húngaro (1915), Bulgaria y Portugal a los Aliados (octubre de 1915), Rumanía a Austria-Hungría (agosto de 1916), Italia a Alemania (1916). Finalmente, en 1917, Estados Unidos se unió a los Aliados y China le declaró la guerra a Alemania.

Por consiguiente, la Gran Guerra representó el escenario en el cual se descargaron las tensiones acumuladas y las pretensiones imperialistas por parte de los países protagonistas. De tal suerte, cuando Hobsbawm intenta dar cuenta de los orígenes del conflicto bélico, relata los procesos que arrastraron a los países, tanto potencias como aquellos más endebles, y cuya circunscripción quedó primordialmente en territorio europeo, aunque también contó con la participación de naciones como Japón y Estados Unidos:

> Comenzó como una guerra esencialmente europea entre la Triple Alianza, constituida por Francia, Gran Bretaña y Rusia, y las llamadas "potencias centrales" (Alemania y Austria-Hungría). Serbia y Bélgica se incorporaron inmediatamente al conflicto como consecuencia del ataque austriaco contra la primera (que, de hecho, desencadenó el inicio de las hostilidades) y del ataque alemán contra la segunda (que era parte de la estrategia de guerra alemana). Turquía y Bulgaria se alinearon poco después junto a las potencias centrales, mientras que en el otro bando la Triple Alianza dejó paso gradualmente a una gran coalición. Se compró la participación de Italia y también tomaron parte en el conflicto Grecia, Rumania y, en menor medida, Portugal. Como cabía esperar, Japón intervino casi de forma inmediata para ocupar posiciones alemanas en el Extremo Oriente y el Pacífico occidental, pero limitó sus actividades a esa región. Los Estados Unidos entraron en la guerra en 1917 y su intervención iba a resultar decisiva[208].

En el caso particular de Francia, se encontraba en inferioridad de condiciones dado que sólo contaba con 36 millones de habitantes frente a los 67 millones de Alemania. Su gasto militar era inferior al alemán por 61 millones de francos, a pesar de que gastó 12 por ciento más de su presupuesto habitual. A sabiendas de que nunca superaría a Alemania, se alió con Rusia y se esforzó en fortalecerlo militarmente, ayudándola a construir ferrocarriles y modernizar su ejército.

---

[208] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 32-33.

A pesar de ser una república, Francia contaba con "territorios" (colonias), las cuales tomó en cuenta como parte de su mitigación bélica a raíz de la guerra franco-prusiana: además de sus ciudadanos, contaba con la "*force noir*", africanos supeditados a Francia que calificaban para pelear por ella bajo la premisa de "ser guerreros por naturaleza y no sentir dolor" (*sic*). Estrategias similares utilizaron países como Inglaterra con las "*martial races*", en las que llamó a sus súbditos de países como India para que a lo largo de la guerra totalizaran, tan sólo por parte de todas las regiones de aquel subcontinente, más de un millón de bajas.

Inglaterra declaró la guerra, en lo que se percibió como un acto de nobleza, en defensa de Bélgica. Sin embargo, el verdadero motivo de su intervención era el de poder cortar en seco la competencia de la industria alemana que pugnaba ventajosamente con la inglesa por el mercado mundial. Por su parte, Alemania se basó en principio en lo que fue denominado "el Plan Schlieffen".

La neutralidad de Bélgica, garantizada por el Tratado de Londres de 1839 (ratificado en 1907 en la conferencia de La Haya), representaba para los alemanes un obstáculo en la derrota de Francia de acuerdo con el Plan Schlieffen. Atravesar Bélgica y Luxemburgo para tomar París sería una grave violación al derecho internacional que el mismo país había respaldado con anterioridad. Para Francia, el plan consistía primordialmente en el culto a la ofensiva, por lo que buscaría atacar con ímpetu por Alsacia y Lorena y de ahí a Berlín.

Fue una guerra que en sus simpatías y apoyos dejó de ser internacional para volverse un fenómeno transfronterizo: en Europa, los liberales y las izquierdas se declararon partidarios de Francia, mientras que los conservadores y las derechas (ejército, iglesia, aristocracia) se inclinaron por Alemania. Esto se debió, en parte, porque Francia hacía tan sólo un decenio había decidido separarse de la Iglesia y declararse laica. A pesar de sus motivos, bastantes germanófilos moderaron su admiración por Alemania a raíz de la propaganda aliada.

En este sentido, las razones por las cuales se habían generado las condiciones que dieron origen y razón de continuidad a la Gran Guerra, pronto se vieron desvirtuadas en sus propósitos por las vicisitudes militares y la situación política y económica cada vez más precarias y complejas en las que se encontraban los protagonistas del conflicto, con

excepción de Gran Bretaña y Estados Unidos, los cuales todavía tenían un margen de maniobra más flexible y potente:

> Una vez empezada la guerra los motivos para continuarla eran otros. Francia tenía que seguir combatiendo por razones obvias de mera supervivencia y porque se hallaba invadida. Lo mismo les acontecía a Rusia y a Servia. Alemania, encarada con el peligro tradicional de la guerra de dos frentes, tenía que atacar primero desesperadamente en el Oeste y después en el Este, para evitar la invasión y el colapso. Los imperios Austriaco y Turco no tenían más alternativa que la guerra o el desmoronamiento interno. Sólo la Gran Bretaña gozaba en cierta medida del poder de elección, aunque sin correr el riesgo de una victoria alemana, en el sentido de que podía decidir a favor de una guerra larga de bloqueo y desgaste sin el peligro inmediato de verse invadida. Por igual razón, los Estados Unidos gozaban de un mayor margen de elección (…)[209].

Por tanto, a pocos meses de comenzada la guerra, los ejércitos estaban exhaustos. En algunos lugares, los soldados permitieron que los camilleros del enemigo recogieran cadáveres y heridos después del asalto. Las condiciones higiénicas se tornaron deplorables y la guerra de trincheras resultó interminable para sus protagonistas.

No obstante, esta continuación de la Gran Guerra también puede explicarse por la confianza en sus recursos bélicos que las naciones participantes mantenían, lo cual les alentaba a creer que las hostilidades terminarían pronto gracias al enorme poderío militar y naval con el que contaban, ya que a pesar de que no podían medir las consecuencias que ello implicaba, sí tenían en consideración que la carrera armamentista que habían emprendido conllevaba la creación de materiales y modos más sofisticados de aniquilación:

> Lo novedoso no fue la duración sino su feroz y concentrada intensidad: la rapidez con que las grandes potencias industriales demostraron su capacidad de movilizar nuevos ejércitos y abastecimientos, transportarlos a grandes distancias y arrojarlos unos contra otros en violenta autodestrucción. Ambos lados se mostraron tan parejos en su habilidad para hacer eso que el rasgo principal de la guerra en el Occidente fue el estancamiento, con tanta potencia concentrada de cada lado que parecía como si la fuerza irresistible había encontrado el obstáculo inamovible. Así, paradójicamente, la guerra de velocidad y de rápida maniobra se convirtió, en el campo de batalla, en una guerra de jaque y de desgaste mutuo[210].

[209] David Thomson, *op. cit*., p. 74 (trad. del autor).
[210] *Ibidem*, p. 75.

Sin embargo, en la búsqueda por llevar a cabo una confrontación bélica rápida y letal, se toparon con varias dificultades y eso les acarreó muchos inconvenientes por la similitud de fuerzas militares y armamentistas presentes en ambos bandos, lo que tuvo como consecuencia que el avance logrado en cuanto al objetivo de vencer al enemigo resultaran magros. Entonces, ¿cuáles eran los motivos por los cuales las potencias seguían apostando para buscar la victoria de manera total y contundente?

De acuerdo con Hobsbawm, esto se debe a que bajo la óptica de "la era del capital", el crecimiento económico basado en el modo de producción capitalista vino a generar expectativas y ambiciones que, en los países desarrollados, les llevó a plantear objetivos sencillamente ilimitados en cuanto al desarrollo de fuerzas económicas y relaciones de poder sin parangón que podían alcanzar si se lo proponían:

> ¿Por qué, pues, las principales potencias de ambos bandos consideraron la primera guerra mundial como un conflicto en el que sólo se podía contemplar la victoria o la derrota total? La razón es que, a diferencia de otras guerras anteriores, impulsadas por motivos limitados y concretos, la Primera Guerra Mundial perseguía objetivos ilimitados. En la era imperialista, se había producido la fusión de la política y la economía. La rivalidad política internacional se establecía en función del crecimiento y la competitividad de la economía, pero el rasgo característico era precisamente que no tenía límites[211].

Simkins, Jukes y Hickey[212] apuntan sobre esta idea de los recursos ilimitados, que pronto se vería condicionada por la apertura y disposición de los gobiernos para adoptar un régimen democrático que permitiera la flexibilidad económica a través de la colaboración de la sociedad civil para financiar los costos que se estaban produciendo por las guerras. Esto significó, desde luego, una ventaja competitiva para los países aliados, ya que contaban con sistemas democráticos que les permitían hacer frente a este nuevo dilema, mientras que dicho factor también implicó la progresiva erosión de los imperios Austro-húngaro y Otomano, además del zarismo ruso, por sus sistemas políticos tan rígidos:

[211] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, pp. 37-38.
[212] Peter Simkins, Geoffrey Jukes y Michael Hickey, *op. cit.*

> Para 1914, la revolución tecnológica de los armamentos y la táctica y la estrategia, habían llegado al punto en que los recursos totales de las potencias beligerantes se convirtieron en elementos esenciales del conflicto. Los recursos humanos en Europa pronto se agotaron por completo. Los líderes políticos, donde eran sabios, prestaron atención a las necesidades, aspiraciones y opiniones de sus ciudadanos y súbditos. Las sociedades que se habían movido para convertirse en democracias representativas tenían una forma más efectiva de soportar las tensiones del conflicto que las estructuras más autocráticas de Alemania, Austria-Hungría, Rusia y el Imperio Otomano. Gran Bretaña y Francia soportaron la guerra mucho más cohesivamente que los otros cuatro, todos cuyos imperios se derrumbarían durante la guerra o como consecuencias inmediatas de la misma[213].

Por otra parte, se dieron batallas definitorias en lo político como las de Galípoli (enero de 1915), cuya derrota atribuyeron al entonces joven Primer *Lord* del Almirantazgo Británico, Winston Churchill. Haciendo un paralelismo, muchos de los actores de la Segunda Guerra Mundial surgieron de la Gran Guerra.

Las batallas de Verdún y Somme fueron sólo algunas de las más cruentas y desgastantes, y en ningún caso tuvieron un ganador claro e inobjetable debido al tiempo que se tomaron y las bajas de cada uno de los bandos.

Más adelante, la buena voluntad de los primeros meses de la guerra se había convertido en odio tras ver tantas bajas. Para este punto, Alemania estaba al borde del colapso, mientras que en París y Londres los cuerpos del Estado Mayor buscaban estrategias más contundentes.

Después de tres años de guerra y consecutivas victorias y derrotas, los rusos habían cedido terreno en sus líneas de los Cárpatos que posteriormente recuperaron venciendo al ejército austriaco y obligando a los alemanes a distraer fuerzas. Para ese momento, Rusia estaba hambrienta, lo cual no sólo afligía a su población civil, sino también a sus tropas. Iniciaron las protestas obreras y las huelgas en las fábricas que, junto con las deserciones masivas en el ejército, pusieron al país al borde del caos y la anarquía. El zar, aún con estas reacciones, no abdicaba.

Los Aliados designaron al general Robert Nivelle, el más agresivo de la nueva hornada, como comandante supremo de las fuerzas francesas e inglesas en Europa. Proponía librar la batalla que acabaría la guerra con 44 divisiones atacando el saliente de Champagne de manera defensiva.

---

[213] *Ibidem*, p. 11 (trad. del autor).

En Rusia prosiguió el deterioro social y político. El zar abdicó, detenido por obreros amotinados, designando a su hermano menor, Miguel, quien después rechazó la oferta y dejó a Rusia sin zar.

En abril de aquel año, los alemanes ya habían recuperado su superioridad aérea derribando hasta treinta por ciento de los aparatos aliados. Esta racha terminó cuando los enemigos replicaron sus aviones y, por su superioridad numérica, inclinaron el dominio del aire de una vez por todas.

Se empezó a especular en la Unión Americana que los Aliados perderían la guerra al paso que iban, lo que impediría pagarle los préstamos solicitados a la banca y el gobierno estadounidense. Fue entonces que los británicos filtraron la noticia del telegrama Zimmermann, causando una ola de indignación patriótica. El presidente Wilson coincidió plenamente con el Congreso y el Senado en que Estados Unidos debía entrar en la guerra contra Alemania.

A casi tres años de guerra, el bloqueo aliado mantuvo a la población alemana hambrienta, aunque no dejaba de producir granadas y cañones. Entre los Aliados la situación fue mucho más llevadera porque continuaron recibiendo alimentos y materias primas de sus colonias, además de que siguieron comerciando con el resto del mundo a pesar de la amenaza germana. Por otra parte, en la medida en que avanzaba la guerra, Austria se convertía cada vez más en un impedimento que en una ayuda para los germanos, que continuaron enviándole refuerzos.

El presidente Wilson decretó para ese entonces el servicio militar obligatorio, lo que suponía el ingreso de millones de hombres a las filas militares. El Congreso se volvió beligerante y le entregó un cheque en blanco para que financiara generosamente el gasto militar.

En Alemania la revolución se estaba gestando y los partidos burgueses presionaban para que se gestionara la paz. Los comunistas habían formado una Liga Espartaquista, que quería seguir el camino de Rusia al derribar al *Káiser* y la aristocracia e instaurar el gobierno del pueblo.

Después de firmar el Tratado de Brest-Litovsk, el gobierno alemán solicitó un último esfuerzo de su exhausta ciudadanía para iniciar la Operación Michael, en la que buscaba derrotar a los aliados de una vez por todas antes de que llegaran las tropas estadounidenses.

El general Foch albergaba la esperanza de acabar con la guerra en 1919 con una *Grande Offensive* que llevara sus tropas hasta Berlín. Al considerar las condiciones en las que se encontraban los alemanes, decidió que no había necesidad de esperar un año y comenzó el esfuerzo definitorio para acabar la guerra. El *Káiser* nombró canciller al príncipe Maximilian von Baden y le ordenó que negociara un armisticio con el presidente Wilson.

Ludendorff -quien era en ese momento líder del ejército alemán- instó al ministro de Asuntos Exteriores a iniciar de inmediato las negociaciones de paz aceptando los Catorce Puntos del presidente Wilson. Les ofreció poder a los partidos de la mayoría parlamentaria, mientras que la población alemana se enteraba por los periódicos que su país se había convertido de la noche a la mañana en una democracia parlamentaria. La clase privilegiada había cedido el gobierno a los socialdemócratas. El canciller de Alemania aprobó en pocos días grandes reformas constitucionales para democratizarla. La revolución se había propagado rápidamente por las principales ciudades del país.

El Imperio Austro-húngaro se disolvió: los checos se proclamaron república independiente, los húngaros dieron por clausurada su asociación con Austria y los eslovenos se agruparon en una nueva comunidad de bosnios y serbios que más tarde se convertiría en Yugoslavia.

En septiembre de 1918 se le avisó al canciller imperial que Ludendorff, líder del ejército alemán, iría a verlo. El propósito era comunicar que la guerra estaba perdida, pero que aún se podía salvaguardar el honor de la milicia, por lo que era preciso que el Parlamento solicitara el armisticio y no los militares. Éstos salvaron la cara acatando con disciplina las órdenes de los políticos. La otrora Germania había tirado la toalla.

Se entregaron las condiciones inexorables para el armisticio, entre ellas la retirada de todos los territorios ocupados, la desmilitarización y entrega de acorazados y artillería, el desmantelamiento de su sistema de transportes y la admisión de responsabilidad total por la guerra. Se le brindaron 72 horas al mensajero para tratarlo con el gobierno alemán antes de que se reanudaran operaciones.

El canciller recién nombrado, Maximilian von Baden, dimitió y entregó el gobierno al líder del partido socialdemócrata. Las delegaciones se reunieron para firmar el armisticio, respecto al cual se acordó que entraría en vigor oficialmente a las 11 de la mañana de ese mismo día.

Ya en junio de 1919, los representantes de los Aliados se reunieron en el Salón de los Espejos del Palacio de Versalles en París para ajustar las cuentas con Alemania y, tras seis meses de negociaciones, finalmente se firmó el tratado de paz.

La Gran Guerra terminó en el campo de batalla a través de un armisticio el 11 de noviembre de 1918 y a partir de ese momento se convocó a las Conferencias de Paz de París, para finalmente firmar el Tratado de Versalles el 28 de junio de 1919, exactamente a cinco años del asesinato del archiduque Francisco Fernando.

El Tratado terminó con el estado de guerra y entró en vigor en su totalidad el 10 de enero de 1920. De esa forma protocolariamente se dio fin a la conflagración. Sólo Estados Unidos y Japón ganaron la consideración de superpotencias.

Así, Estados Unidos se convirtió en el acreedor del mundo. Strachan menciona que las repercusiones que implicó el armisticio por parte del Alto Mando alemán no sólo lograron el cese de las hostilidades entre los bandos Aliado y de la Entente, sino que también definió una nueva configuración geopolítica, representando consecuencias funestas, pero no previstas, para el posterior desarrollo del periodo de entreguerras y de la Segunda Guerra Mundial:

> La Primera Guerra Mundial rompió los imperios de Alemania, Rusia, Austria-Hungría y Turquía. Desencadenó la Revolución Rusa y proporcionó la base para la Unión Soviética; forzó a un reacio Estados Unidos a la escena … en el borde de Europa, proporcionó una solución temporal, pero no a largo plazo, a las ambiciones de las naciones balcánicas. Fuera de Europa puso las semillas para el conflicto en el Medio Oriente. En resumen, no solo dio forma a Europa, sino al mundo en el siglo XX. No fue enfáticamente una guerra sin sentido o propósito[214].

Algunos elementos de inflexión

Si bien ya se refirió que la Gran Guerra se detonó con el asesinato del príncipe heredero del Imperio Austro-húngaro por parte de un separatista serbio, en realidad evidenció el agotamiento de un equilibrio internacional basado en alianzas frágiles, el ejercicio de la "diplomacia secreta", el agotamiento del modelo de "Balance de Poderes" y otros que se mencionaron. Es decir, acusa el agotamiento de las instituciones de la *Pax Británica* o las que se refirieron como "vienesas".

[214] Hew Strachan, *The First World War. The War to End All Wars*, *op. cit.*, p. 340 (trad. del autor).

La Gran Guerra fue exacerbada por un nacionalismo que clamaba supremacía: es probable que ningún país estuviera preparado por completo para un conflicto armado prolongado, aunque todos creían poder convertirse en protagonistas de victorias avasalladoras y rápidas. En retrospectiva, tal vez no faltaba razón luego de una paz relativa tan prolongada.

En el transcurso de la guerra (1914-1918) se vieron involucradas todas las grandes potencias industriales y militares de la época: la Triple Alianza o potencias centrales (básicamente los imperios Alemán y Austro-húngaro) contra la Triple Entente (Reino Unido, Francia y el Imperio Ruso).

Después de casi cuatro años de conflicto armado, el 8 de enero de 1918 Woodrow Wilson dirigió un mensaje al Congreso estadounidense en el que llamó a su fin y a la reconstrucción europea. Lo que expuso fueron sus "Catorce Puntos", en los que expuso su propuesta rumbo a un armisticio que se realizaría meses más adelante. Algunos autores lo han visto también como su tesis de un nuevo orden mundial.

Por sus ejes temáticos, pueden dividirse en cuatro:

i. negociación transparente de convenios, reducción de armamento y eliminación de la diplomacia secreta:
ii. autodeterminación como principio de actuación de las naciones y libertad de navegación, así como del comercio;
iii. consideraciones especiales a algunos países (Francia, Polonia, Rusia) y autodeterminación de minorías en los otrora imperios (Austria-Hungría y Turquía); y
iv. creación de la SDN, buscando la independencia política y la integridad territorial de todos los que la conformaran.

La guerra dejó una cicatriz permanente en las relaciones internacionales que hizo de la cooperación global algo mucho más difícil durante los años por venir. El periodo comprendido entre el armisticio de 1918 y la crisis de 1923 que obligó a una primera "estabilización" fue de enorme agitación.

En los Balcanes y en varias zonas del antiguo Imperio Ruso la lucha se mantuvo endémica durante mucho tiempo tras el cese oficial de las hostilidades, obligando con frecuencia a las potencias europeas a intervenciones costosas e inútiles. Por otro lado, la

naturaleza innecesariamente punitiva de los tratados de paz, en particular con Alemania, la intervención militar de Renania y la ocupación franco-belga del Ruhr tendrían consecuencias fundamentales[215].

3.1.2 Implicaciones del proceso de negociación del Tratado de Versalles

Tanto la nueva configuración del orden internacionales después de la gran contienda como el carácter punitivo de los acuerdos de paz ya señalados por Temin y Tololo[216] permiten situar la mirada desde un punto de partida más específico, mismo que hace necesario comprender las implicaciones sociohistóricas del proceso de negociación del Tratado de Versalles sobre, al menos, tres aspectos interrelacionados:

1) los intereses que perseguían los principales protagonistas de la Conferencia de Paz;
2) los retos y desafíos que surgieron en la elaboración de los puntos que conformaron el Tratado.
3) las consecuencias derivadas de los acuerdos suscritos que definieron las expectativas y alcances del Tratado.

Para ello, se utilizarán los enfoques de Hobsbawm, MacMillan y Ocaña, entre otros autores, que marcan las pautas para dilucidar cada aspecto relacionado con el complejo proceso.

Breve punto de partida hacia el Tratado de Versalles

El hito que representó la Gran Guerra y su "finalización" mediante la firma del armisticio y los tratados de paz que se derivaron de la rendición (siendo el más destacado el Tratado de Versalles), planteó una serie de convulsiones a nivel mundial en el resto del siglo XX ya que, según Hobsbawm, los cambios suscitados complejizaron el panorama aglutinante de metarrelatos o grandes narrativas históricas:

[215] Charles Feinstein, Peter Temin y Gianni Toniolo, *The World Economy Between The World Wars*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, pp. 24-28.
[216] *Idem*.

> Entre 1914 y el comienzo del decenio de 1990, el mundo ha avanzado notablemente en el camino que ha de convertirlo en una única unidad operativa, lo que era imposible en 1914. De hecho, en muchos aspectos, particularmente en las cuestiones económicas, el mundo es ahora la principal unidad operativa y las antiguas unidades, como las "economías nacionales", definidas por la política de los Estados territoriales, han quedado reducidas a la condición de complicaciones de las actividades transnacionales[217].

Estos metarrelatos implicaron que el Tratado de Versalles, por ejemplo, fuera una suerte paradójica de expectativas por un nuevo orden mundial capaz de dirimir confrontaciones bélicas y, al mismo tiempo, conformar un semillero para futuros escenarios de conflictos a gran escala.

En el caso de los futuros diferendos, se preveía el fracaso rotundo de cualquier arreglo político y económico debido a que las pugnas e intereses emergidos a causa de nacionalismos y nuevas conformaciones geopolíticas no habían sido resueltos, sino que más bien para 1919 estaban en ciernes.

Mientras, en el caso de las expectativas, a través de la lectura que ofrece MacMillan, puede inferirse que quienes las generaron fueron tanto el presidente Wilson como el Alto Mando alemán. En el caso del presidente estadounidense, MacMillan refiere que su "promesa de establecer una SDN, para poner fin a la guerra y permitir la autodeterminación de las naciones, despertó enormes expectativas en Europa y otras partes (…)"[218].

Por su parte, los alemanes (entre ellos el jefe de la delegación alemana, Brockdorff-Rantzau) albergaban una serie de expectativas basadas en las esperanzas que traían los Catorce Puntos del mandatario estadounidense, pues creían que las condiciones después del armisticio serían benévolas y equilibradas para la causa germana y que incluso serían vistos como aliados estratégicos en caso de nuevas disputas geopolíticas:

[217] Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, *op. cit.*, p. 24.
[218] Margaret MacMillan, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, Tusquets, 2001, p. 377.

> Al igual que muchos de sus compatriotas en 1919, Brockdorff-Rantzau depositó su fe en los estadounidenses. Pensaba que, a la larga, Estados Unidos se daría cuenta de que una Alemania resucitada convenía a sus intereses, ya fueran económicos o políticos. Los dos países podían colaborar con Gran Bretaña, tal vez incluso con Francia, para bloquear el bolchevismo en el Este. Y si los británicos y los estadounidenses se peleaban, como era casi seguro que ocurriría, Estados Unidos se percataría de lo valioso que era tener a una Alemania fuerte a su lado. También, al igual que muchos alemanes, Brockdorff-Rantzau pensaba que el presidente Wilson se encargaría de que las condiciones de paz fueran leves. Después de todo, Alemania se había convertido en una república, siguiendo la sugerencia del propio Wilson. Bastaba con eso como prueba de su buena fe[219].

Aun cuando Lloyd George y Clemenceau fueron también protagonistas del proceso de negociación durante la Conferencia de Paz, albergaban una suerte de escepticismo respecto a los alcances que podrían tener los acuerdos. Más bien propugnaron por hacer prevalecer sus intereses, dadas las exigencias nacionalistas de Clemenceau, y las metas oportunistas y un tanto vacilantes de Lloyd George.

En virtud de lo anterior, MacMillan establece que los objetivos trazados precisamente en los acuerdos suscritos en Versalles representaron esfuerzos por resolver problemáticas bélicas de gran envergadura, con la finalidad de construir un nuevo orden mundial basado en ideas novedosas desde el punto de vista económico, político y militar. Pero desconfiaron tanto de los alemanes que no se les tomó en consideración sino hasta que estuviera listo el documento para su firma, sin consultar la opinión de la delegación germana.

Esto significó que, al concluir el 11 de noviembre de 1918, las hostilidades y los combates emanados de la Gran Guerra entre las potencias europeas, asiáticas y estadounidenses, con la rendición del gobierno alemán, surgiera una gran cuestión: "¿Quién sabe cuál es la mejor manera de resolver los problemas del mundo?"[220].

La búsqueda por responder esta interrogante generó un panorama sociopolítico contrastante. Por un lado, había enormes dudas respecto a si el nuevo orden mundial sería mejor que el que existía antes de la Gran Guerra. Este sentimiento tenía su fundamento luego de lo ocurrido en Europa, ya que el mensaje enviado al resto del mundo después de la gran

[219] *Ibidem*, p. 571.
[220] *Ibidem*, p. 21.

confrontación era justamente que los europeos no tenían argumentos para mantener su "misión civilizadora" a través de la colonización de otros continentes[221].

Por otro lado, había gran expectación por la enorme oportunidad de sentar las bases para un proyecto internacional de convivencia pacífica entre naciones que reivindicara los intereses geopolíticos y económicos de las naciones vencedoras y vencidas, así como de los nacientes países que reclamaban reconocimiento a su "autodeterminación" como naciones soberanas dentro del escenario mundial, así como de otra serie de reclamos sociales que buscaban un espacio para legitimar sus demandas:

> La concentración de poder atrajo a los periodistas del mundo, a los hombres de negocios, así como a los y las portavoces de una miríada de causas […] El voto para la mujer, los derechos para los negros, una ley del trabajo, la libertad para Irlanda, el desarme, las peticiones y los peticionarios llegaban en gran número a diario procedentes de todo el mundo. Aquel invierno y aquella primavera París bulló en planes: para una patria judía, una Polonia restaurada, una Ucrania independiente, un Kurdistán, una Armenia. Llovían las peticiones: de la Conferencia de Sociedades Sufragistas, del Comité Cárpato-Ruso en París. De los serbios del Banato, de la Conferencia Política Rusa, que era antibolchevique. Los peticionarios procedían de países que existían y de países que no eran más que sueños[222] .

En este sentido, la reunión en París de las principales potencias aliadas, encarnadas en las figuras del presidente de Estados Unidos (Woodrow Wilson), así como de los mandatarios de Francia (Georges Clemenceau), Gran Bretaña (Lloyd George) y en menor medida de Italia (Vittorio Orlando), generó un clima esperanzador para fundar un nuevo orden internacional que dirimiera dilemas existentes (hasta nuestros días) en "las relaciones entre Japón y China, Europa y Norteamérica, Rusia y sus vecinos, Iraq y los países occidentales"[223]. No obstante, la cantidad de actores políticos para intentar resolver estos dilemas fue profusa:

[221] *Ibidem*, p. 20.
[222] *Ibidem*, pp. 22-23.
[223] *Ibidem*, p. 22.

> Para combatir esos dilemas e intentar resolverlos, acudieron a París estadistas, diplomáticos, banqueros, militares, profesores, economistas y abogados de todas partes: el presidente Woodrow Wilson y su secretario de Estado, Robert Lansing; Georges Clemenceau y Vittorio Orlando, presidentes de los gobiernos francés e italiano, respectivamente; Lawrence de Arabia, envuelto en misterio y vestiduras árabes; Eleutherios Venizelos, el gran patriota griego que acarreó el desastre para su país; Ignacy Paderewski, el pianista convertido en político, y muchos que aún tenían que destacar, entre ellos dos futuros secretarios de Estado estadounidenses, un futuro presidente del gobierno japonés y el primer presidente de Israel. Algunos habían nacido para el poder, como la reina María de Rumania; otros, por ejemplo David Lloyd, primer ministro británico, lo habían obtenido gracias a sus propios esfuerzos[224].

Por tal razón, luego de la rendición alemana, las cuatro grandes naciones se reunieron para una pre-conferencia en París con el objetivo de señalar las condiciones bajo las que se dictarían los términos del armisticio y, posteriormente, poder presentar, en una conferencia final, los acuerdos y tratados suscritos.

No obstante, MacMillan menciona que dicha pre-conferencia en realidad se convirtió en la principal y única, puesto que fue víctima "de la confusión en lo tocante a su organización, propósitos y procedimientos"[225]. Esto propició que los principales acuerdos se pactaran realmente en reuniones extraoficiales, donde los principales actores (sobre todo Wilson, Lloyd George y Clemenceau) "discutían, debatían y se reconciliaban. Hacían pactos. Creaban nuevos países y nuevas organizaciones"[226].

Aun cuando la Conferencia de Paz en París duró hasta 1920, los meses comprendidos de enero a junio de 1919 fueron clave para determinar los alcances y las limitaciones que tendría, dando paso final a la firma del Tratado con Alemania en Versalles en junio de 1919.

Sin embargo, los acuerdos a los que se llegó a menudo no dimensionaron factores de suma importancia para incluir las demandas y exigencias de otras naciones emergentes, por ejemplo:

---

[224] *Idem*.
[225] *Ibidem*, p. 23.
[226] *Ibidem*, p. 19.

> Los Cuatro Grandes, es decir, las potencias principales —Gran Bretaña, Francia, Italia y Estados Unidos— planeaban una conferencia preliminar, para acordar las condiciones que se ofrecerían, y así celebrar después una conferencia de paz en toda regla para negociar con el enemigo. Los interrogantes surgieron inmediatamente. ¿Cuándo podrían expresar sus puntos de vista las otras potencias aliadas? Japón, por ejemplo, ya era una potencia importante en el Lejano Oriente. ¿Y las potencias menores, como —por ejemplo— Serbia y Bélgica? Ambas habían perdido muchos más hombres que Japón[227].

De este modo, en la búsqueda por responder a tales interrogantes, MacMillan sostiene que el proceso de negociación sostenido durante ese lapso abordó asuntos de suma importancia por la complejidad de instaurar un nuevo orden internacional[228].

Por ello, en *La preparación de la paz*, MacMillan puso en escena a los principales protagonistas de la Conferencia de la Paz con el propósito de destacar el papel preponderante que desempeñaron en la culminación de los acuerdos suscritos en el Tratado de Versalles, aun cuando hubo actores militares y sistemas sociopolíticos inmersos:

> Los ejércitos, las marinas de guerra, los ferrocarriles, los sistemas económicos, la ideología, la historia… todo esto es importante para comprender la Conferencia de Paz en París. Pero también lo son los individuos, porque, al final, quienes redactan informes, toman decisiones y ordenan a los ejércitos que se pongan en movimiento son personas. Los negociadores de la paz llevaron a París sus propios intereses nacionales, pero también sus predilecciones y sus aversiones. En ningún otro lugar estas cosas fueron más importantes que entre los hombres poderosos que se sentaron juntos en París, especialmente Clemenceau, Lloyd George y Wilson[229].

Retos y desafíos hacia los "Cuatro Grandes".

MacMillan refiere que los proyectos e intereses políticos perseguidos por Wilson, Clemenceau, Lloyd George y Orlando representan los semilleros históricos que, desde la fecha en que se firmó el armisticio, han planteado grandes cuestiones sin resolver (en términos geopolíticos) y que han conformado las enormes agendas a tratar en el contexto internacional:

[227] *Ibidem*, p. 23.
[228] *Ibidem*, p. 599.
[229] *Ibidem*, p. 26.

> Algunos de los problemas más intratables del mundo moderno tienen sus raíces en las decisiones tomadas justo después del final de la Gran Guerra. Entre ellos se podrían enumerar las cuatro guerras balcánicas entre 1991 y 1999; la crisis en Irak (cuyas fronteras actuales resultaron de las rivalidades franco-británicas y la elaboración de mapas casuales); la continua búsqueda de los kurdos por la autodeterminación; disputas entre Grecia y Turquía; y la lucha interminable entre árabes y judíos por la tierra que cada pensamiento les había prometido[230].

Por ende, las repercusiones derivadas de los esfuerzos de las grandes potencias por generar un nuevo orden mundial estribaron precisamente en las formas en que cada mandatario concibió que debían erigirse los acuerdos para que respondieran a los intereses que perseguían sus naciones.

En este tenor, los tomadores de decisiones (Wilson, Clemenceau y Lloyd George) tuvieron que enfrentar enormes desafíos que justamente pusieron a prueba sus capacidades de negociación en el tiempo que duró la Conferencia de Paz, lo que a menudo implicó serios y delicados conflictos en torno a dilemas que entrañaron la ingente labor que representó hacerse cargo de "arreglar el mundo":

> Cuando los pacificadores se reunieron en París, surgieron nuevas naciones y murieron grandes imperios. Excesivamente ambiciosos, los Cuatro Grandes se dispusieron a hacer nada menos que arreglar el mundo, desde Europa hasta el lejano Pacífico. Pero frente a las presiones domésticas, los eventos que no pudieron controlar y los reclamos conflictivos que no pudieron conciliar, los negociadores se vieron finalmente abrumados, e hicieron tratos y compromisos que se hicieron eco a lo largo de la historia.
>
> Incluso entonces, sintieron que estaban poniendo las semillas para problemas futuros. "No puedo decir por cuántos años, tal vez debería decir por cuántos siglos, la crisis que ha comenzado continuará", predijo Georges Clemenceau, cuyo propio comportamiento contribuyó al fracaso. "Sí, este tratado nos traerá cargas, problemas, desdichas, dificultades, y eso continuará durante largos años".[231]

En este sentido, la perspectiva de MacMillan sobre estas implicaciones es muy sugerente, puesto que pone el foco de atención respecto a problemáticas surgidas no sólo en el proceso de negociación entre las grandes potencias, sino también en la participación que tuvieron otras potencias menores en cuanto a las dinámicas políticas que estaban complejizando los problemas para que los Cuatro Grandes establecieran los acuerdos:

---

[230] *Idem*, "Forewords" (trad. del autor).
[231] *Idem* (trad. del autor).

> MacMillan devuelve a la vida algunos grandes dramas: la huelga de los italianos tras el fracaso de su esfuerzo por hacerse con el control de gran parte de la costa yugoslava; el acaparamiento japonés de la península de Shantung, que lanzó el Movimiento del Cuatro de Mayo en China y comenzó el camino hacia la guerra y la revolución en Asia; el desmembramiento de Hungría, que dejó a millones de húngaros permanentemente fuera de las fronteras de su propio país; la incapacidad de los Cuatro Grandes para lidiar con el nuevo gobierno soviético, aparte de enviar una fuerza expedicionaria irresponsable a la guerra civil rusa; la disolución del Imperio Otomano y el surgimiento de uno de los líderes más notables del siglo XX, Kemal Atatürk; y por último, pero no menos importante, la creación de Yugoslavia (originalmente, el Reino de los serbios, croatas y eslovenos) a partir de los pueblos dispares de los Balcanes del Sur. Este estado sobreviviría bajo la dictadura comunista del mariscal Tito durante décadas, pero cuando el parche se juntó en 1919 a principios de la década de 1990, siguieron cuatro guerras: primero Eslovenia, luego Croacia, luego Bosnia-Herzegovina y finalmente Kosovo (un quinto, en Macedonia, apenas fue evitado)[232].

Intereses y posicionamientos de las potencias aliadas en los acuerdos de Versalles

En sus reflexiones, MacMillan argumenta que la firma del Tratado de Versalles implicó el descontento de prácticamente todas las naciones involucradas en su elaboración e injerencia. Tan es así que 20 años después se suscitaría una Segunda Guerra Mundial cuya escala de violencia y exterminio no tendría parangón.

En este sentido, al dilucidar los actores y procesos sociales, políticos y económicos participantes en este contexto histórico, se requiere indagar sobre los intereses que persiguieron tanto Lloyd George como Wilson y Clemenceau para la consecución del Tratado en 1919.

Así, en su memorando del 25 de marzo de 1919, el ministro británico David Lloyd George señaló lo siguiente:

> Desde todos los puntos de vista, me parece que debemos esforzarnos por establecer un acuerdo de paz como si fuéramos árbitros imparciales, olvidándonos de las pasiones de la guerra. Este acuerdo deberá tener tres objetivos: ante todo, hacer justicia a los Aliados, teniendo en cuenta la responsabilidad de Alemania en los orígenes de la guerra y en los métodos de guerra; seguidamente, el acuerdo debe ser de tal manera que un gobierno alemán consciente de sus responsabilidades pueda firmarlo estimando que podrá cumplir las obligaciones que ha suscrito; por último, este acuerdo no deberá tener ninguna cláusula cuya naturaleza pueda provocar nuevas guerras, y deberá ofrecer una alternativa al bolchevismo, porque será para las gentes razonables una solución igualitaria del problema europeo[233].

[232] *Idem* (trad. del autor).
[233] David Lloyd George, *Some Considerations for the Peace Conference*, 1919.

Por su parte, el historiador Paul Mantoux menciona cuál es la postura que guarda el presidente estadounidense Woodrow Wilson en una de sus deliberaciones sostenidas con Clemenceau en el "Consejo de los Cuatro":

> Espero que usted esté de acuerdo, en principio, con el Sr. Lloyd George en la moderación que es necesario mostrar con Alemania. No queremos ni podríamos destruirla: nuestro mayor error sería darle razones poderosas para que quisiera un día tomarse la revancha. Cláusulas excesivas sembrarían la semilla segura de la guerra (...) Es necesario que evitemos dar a nuestros enemigos la impresión de injusticia. No temo para el futuro las guerras preparadas por complots secretos de los gobiernos, sino más bien los conflictos creados por el descontento de las poblaciones. Si nos hacemos a nosotros mismos culpables de injusticia, ese descontento es inevitable[234].

Por consiguiente, el papel que desempeñó Wilson para la suscripción del Tratado fue fundamental, ya que discursivamente se mostró como un agente imparcial para la reconstrucción de Europa y el nuevo orden mundial[235]. Sin embargo, para MacMillan, la intencionalidad estadounidense estribó justo en la vigilancia de los intereses económicos y geopolíticos de aquel país para hacer patente el rol que tenía su nación al erigirse como una potencia económica:

> Lo más importante de todo para sus relaciones futuras era que Estados Unidos había pasado a ser el banquero de los europeos. Los aliados europeos debían en total más de siete mil millones de dólares al gobierno de Washington y alrededor de la mitad de esa suma a los bancos estadounidenses. Wilson daba por seguro, y luego se vio que pecaba de exceso de confianza, que Estados Unidos se saldría con la suya por el sencillo procedimiento de ejercer presiones económicas[236].

Respecto a Clemenceau, Pierre Renouvin en *Le Traité de Versailles*, menciona que, a manera de réplica al presidente Wilson, el mandatario francés dirigió sus argumentos al Consejo de los Cuatro con el objetivo de reclamar los perjuicios políticos, demográficos y económicos que había padecido la nación francesa desde periodos históricos incluso anteriores a la Gran Guerra:

---

[234] Paul Mantoux, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, C.N.R.S., 1955.
[235] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 36.
[236] *Ibidem*, p. 38.

> Tomo acta de las palabras y de las excelentes intenciones del presidente Wilson. Él elimina el sentimiento y el recuerdo: es ahí donde tengo una observación que hacer respecto a lo que acaba de decir. El presidente de Estados Unidos desconoce el fondo de la naturaleza humana. El hecho de la guerra no puede ser olvidado. América no ha visto esta guerra de cerca durante los tres primeros años; nosotros, durante ese tiempo, perdimos un millón y medio de hombres. No nos queda mano de obra. Nuestros amigos ingleses, que han perdido menos que nosotros, pero lo bastante para haber también sufrido mucho, me comprenderán. Las pruebas que hemos debido pasar han creado un sentimiento profundo sobre las reparaciones que nos son debidas; y no se trata sólo de reparaciones materiales: la necesidad de reparaciones morales no es menos fuerte (...) Buscáis hacer justicia a los alemanes. No penséis que ellos nos van a perdonar, buscarán la ocasión de la revancha, nada destruirá la rabia de aquellos que han querido establecer su dominación en el mundo y que se han creído tan cerca de conseguirlo[237].

En este sentido, George Clemenceau, la figura más destacada de Francia (por encima en aquel momento del presidente en turno, Poincaré), mantenía resentimiento y preocupación profundos hacia el pueblo alemán por los antecedentes bélicos, ocurridos desde la ocupación de Prusia sobre territorio franco en el siglo XIX hasta los estragos que los alemanes generaron a su país durante la Gran Guerra.

Así, la consideración de Clemenceau sobre la Conferencia de Paz era precisamente que el proceso de pacificación sería más difícil de concretar que la guerra, razón por la cual insistió con vehemencia en que se aplicaran medidas que no sólo repararan los daños ocasionados a la nación francesa sino, sobre todo, que no permitieran que Alemania volviera a erigirse como un país poderoso a través del desmantelamiento de sus fuerzas productivas y militares, así como de la pérdida de sus territorios y colonias anexados.

En el caso de Lloyd George al arribar a París, sus intenciones sobre cómo dirigiría la postura de su país respecto al proceso de negociación del Tratado de Versalles en la Conferencia de la Paz eran algo distintas de las de Clemenceau, ya que Gran Bretaña tenía en su poder gran parte de lo que quería[238].

Sin embargo, a pesar de los intereses que mediaban entre cada una de las potencias, ¿cuáles asuntos fueron perfilando los acuerdos a los que llegarían los países negociadores? MacMillan refiere que la Conferencia de Paz empezó a condensarse en una serie de derroteros que abordaron temáticas sobre el tema de los bolcheviques en Rusia, la

[237] Pierre Renouvin, *Le Traité de Versailles*, 1969, pp. 118-123 (trad. del autor).
[238] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 74.

configuración de nuevos territorios y la proliferación de países emergentes, así como el asunto pendiente de Alemania:

> A finales de enero de 1919 ya empezaban a dibujarse los contornos principales de los acuerdos de paz, algunos más claramente que otros. La cuestión rusa, la Sociedad de Naciones y las nuevas fronteras en Europa Central eran asuntos de los que se había hablado, aunque sin resolverse por completo. Los comités especiales también habían hecho progresos en algunos de los detalles de mayor importancia del tratado con Alemania: los daños causados por la guerra y la capacidad de Alemania para pagar reparaciones; las fronteras, las colonias y las fuerzas armadas alemanas; el castigo de los criminales de guerra alemanes; incluso el futuro de los cables submarinos alemanes. Sin embargo, de la gran cuestión –cómo sancionar a Alemania y cómo tenerla controlada en lo sucesivo–, apenas se habían ocupado Clemenceau, Lloyd George y Wilson, los únicos que realmente podían resolverla[239].

De este modo, en las reuniones de trabajo que celebraban consuetudinariamente Wilson, Clemenceau, Lloyd George y, en menor medida, Orlando, MacMillan refiere una forma muy peculiar en la que se daban las interacciones entre los mandatarios (a menudo llena de tensiones y conflictos):

> Los Cuatro solían reunirse dos veces al día, incluso en domingo si había alguna crisis en particular. De cuando en cuando se sentaban en el frío, húmedo e incómodo despacho de Clemenceau en el Ministerio de la Guerra, pero la mayoría de las veces los encuentros tenían lugar en el estudio de Wilson. Éste se sentaba rígidamente en una butaca y, según Tardieu, observador ocasional, parecía un "profesor universitario criticando una tesis". Mientras que Wilson hablaba despacio y decía las cosas de forma deliberada, Lloyd George, sujetándose una rodilla con las manos, se abalanzaba sobre el tema, a veces enfadado, otras veces pletórico de buen humor, "envuelto en la indiferencia absoluta a los argumentos técnicos, atraído de modo irresistible por las soluciones inesperadas, pero deslumbrando con su elocuencia e ingenio". Clemenceau se recostaba en su silla, las manos enguantadas en los costados. A menudo hablaba menos que los otros dos, con más pasión que Wilson y más lógica que Lloyd George. De vez en cuando, para oír mejor, se sentaba en el guardafuego acolchado. Orlando normalmente tomaba asiento al lado de la chimenea de cara a los otros tres. Estaba aislado en otros sentidos; preocupado por las reivindicaciones de Italia, apenas participaba en la conversación cuando ésta se refería a otros asuntos[240].

Sin embargo, al indagar sobre cuáles eran las demandas específicas que los principales vencedores exigían, MacMillan menciona que los reclamos (principalmente

[239] *Ibidem*, p. 192.
[240] *Ibidem*, p. 340.

hechos por los países europeos que formaban el bloque aliado), buscaron efectuar cambios en los acuerdos del Tratado de acuerdo a sus intereses[241].

En este sentido, resulta sugerente plantear *grosso modo* las posturas divergentes entre los representantes de Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia e Italia respecto a los intereses que estaban persiguiendo. Para ello, el profesor Juan Carlos Ocaña sintetiza en el siguiente esquema (Cuadro 1), lo que buscaba cada mandatario para su respectivo país:

Cuadro 2

Principales posturas e intereses geopolíticos y económicos de los vencedores[242]

David Lloyd George (Gran Bretaña)	➢ No tenía reivindicaciones territoriales en Europa. Aspiraba, sin embargo, a ganancias coloniales en África y Asia a costa de los imperios alemán y turco. ➢ Destrucción del poderío naval alemán. ➢ Siguiendo su tradicional política de equilibrio europeo, Gran Bretaña no deseaba hundir a Alemania para no fortalecer en exceso la posición de Francia en el continente. ➢ Una de sus preocupaciones clave fue impedir la extensión de la agitación revolucionaria bolchevique a Europa Central y, en especial, a Alemania. ➢ Indemnizaciones de guerra.
Woodrow Wilson (Estados Unidos)	➢ Impulsó la creación de la SDN para garantizar la paz en el futuro. ➢ Aplicación del principio de las nacionalidades en el diseño de las nuevas fronteras europeas. Esta postura implicó, desde mayo de 1918, la destrucción de Austria-Hungría. ➢ Indemnizaciones de guerra.
Georges Clemenceau (Francia)	➢ Recuperación de Alsacia-Lorena. ➢ Ocupación militar de la zona occidental del Rin y posible creación en Renania de un Estado independiente. Esta última aspiración encontró la oposición de Gran Bretaña y Estados Unidos. En el primer caso, porque alteraba el equilibrio europeo; en el segundo, porque iba en contra del principio de las nacionalidades. ➢ Explotación económica de la región del Sarre. ➢ Debilitar militarmente de forma definitiva a Alemania. ➢ Oposición al *Anschluss* (unión de Alemania y Austria). ➢ Ganancias territoriales a costa de los imperios Turco y Alemán. ➢ Indemnizaciones de guerra.

[241] *Ibidem, op. cit*., pp. 47-48.
[242] Guillermo Ocaña, *op. cit.*

Orlando Vittorio (Italia)	➢ Aplicación del Tratado de Londres: anexión del Trentino, el Alto Adigio, Trieste y partes importantes de Istria y Dalmacia. Esta aspiración italiana encontró la oposición de Estados Unidos, ya que la anexión de territorios poblados por eslavos (Dalmacia) iba contra el principio de las nacionalidades. Wilson defiende a la recién creada Yugoslavia frente al expansionismo italiano en el Adriático. ➢ Ganancias coloniales en Oriente Medio y África. ➢ Indemnizaciones de guerra.

Al contrastar las posturas y los intereses geopolíticos de las principales figuras políticas de las naciones vencedoras en la Gran Guerra, podemos vislumbrar que aspiraban a obtener fines diversos.

En el caso del mandatario estadounidense, sus pretensiones se dirigieron hacia la conformación de una Sociedad de Naciones, con Estados Unidos a la cabeza, para cimentar un nuevo marco de relaciones internacionales. Clemenceau, aun con ciertas disposiciones concedidas, no estaba conforme por su temor a que Alemania resurgiera con nuevos bríos y encabezara una nueva oleada bélica.

En tanto que para Lloyd George, al defender los intereses de Gran Bretaña, además de intentar recuperar su hegemonía comercial y militar, buscaba que Alemania se fortaleciera para entablar relaciones comerciales que beneficiara al país británico en el rubro económico. Mientras que el mandatario italiano, Orlando Vittorio, tuvo una presencia más residual para defender sus intereses, y al final terminó desinteresándose del Tratado de Versalles, aun cuando recibió ciertas prerrogativas.

De esta manera, al vislumbrar las diferentes posturas y los intereses geopolíticos que perseguían los mandatarios de las naciones que resultaron ganadoras después de la Gran Guerra, es factible entender las dificultades que representaba poner sobre la mesa una solución política que no diera lugar a inconformidades ni nuevas rencillas por los costos de reparación de guerra.

En este sentido, queda claro en el personaje de Clemenceau que para Francia el interés principal radicó en la recuperación de ciertos territorios clave, además de la búsqueda de medidas y apoyo interestatal para disminuir y frenar cualquier intento del pueblo alemán por reconstituirse en los planos económico y militar.

Sin embargo, el caso de Gran Bretaña era algo distinto al de Francia. A través de su mandatario –Lloyd George–, los británicos también perseguían anexionarse territorios y expandir su influencia comercial y militar en los continentes Africano y Asiático. Pero al contrario de lo que Clemenceau buscaba, el líder inglés no pretendía devastar a Alemania sino que buscaba, de algún modo, fomentar condiciones para que los acuerdos comerciales sostenidos con dicho país siguieran generando dividendos económicos y se produjera un equilibrio de potencias con el fin de hacer contrapesos a las influencias de otros países, como el caso de Francia.

Mientras, para Woodrow Wilson, el proyecto consistió en rescatar y preservar la estabilidad económica y financiera en Europa, ya que Estados Unidos era el acreedor y agente económico preponderante por medio de los préstamos e inyección de capital.

Por tal razón, Wilson propugnó por fomentar relaciones que reconstruyeran el tejido político y social del contexto europeo con ciertas instituciones derivadas de los acuerdos de Versalles, como la SDN.

En tanto, el mandatario italiano, Orlando Vittorio, debido a estar en condiciones inferiores respecto de las otras tres potencias, se limitó principalmente a obtener repartos de territorio en colonias de Oriente Medio y África, además de conseguir indemnizaciones de guerra.

Cabe acotar que las diferencias en cuanto a los intereses que perseguía cada mandatario se debían, en gran medida, a las diversas experiencias que tuvieron durante la guerra. Por consiguiente, los acuerdos suscritos en el Tratado de Versalles tuvieron una mirada puesta en las preocupaciones eurocéntricas, pues incluso para el presidente Wilson era importante reconstruir los lugares devastados por la Gran Guerra, principalmente para que se reactivara la actividad económica y pudieran hacerse los pagos por costos de guerra a la nación estadounidense.

Principales tratados que se derivaron de la Conferencia de Paz en 1919

Aunque el Tratado de Versalles fue el que más interesó a las potencias aliadas, la Conferencia de Paz abrió la ventana para suscribir otros tratados con los nacientes y emergentes arreglos institucionales en la región de los Balcanes, así como en las naciones que habían sido declaradas como perdedoras después de la Gran Guerra. No obstante, en este apartado se hace una breve semblanza de cada uno de ellos, puesto que serán retomados con una visión

más crítica dentro del marco de las relaciones internacionales configuradas tras el Tratado de Versalles[243].

Ahora bien, tanto MacMillan como el profesor Ocaña mencionan que en los Tratados de Saint-Germain y Trianon (dirigidos a Austria y Hungría, respectivamente), Neuilly (suscrito con Bulgaria) y Sèvres-Lausana (firmado con Turquía), se plantearon nuevas configuraciones geopolíticas, cuyas disposiciones consistieron en los siguientes puntos. Para el caso de Austria y Hungría se dictaron los siguientes acuerdos:

- finalización del Imperio Austro-húngaro;
- nacimiento de nuevos Estados, como Austria, Hungría y Checoslovaquia, a lo que se agregaban cesiones de territorio a Italia y a las recién nacidas Polonia y Yugoslavia;
- se asumió el pago de reparaciones;
- tuvo limitaciones en el ejército;
- prohibición del *Anschluss* con Alemania; y
- importantes minorías húngaras (3 millones, un tercio de la población total) quedaban fuera del Estado húngaro, en Eslovaquia, Rumanía (Transilvania) y Yugoslavia;

Respecto al Tratado suscrito con Bulgaria, sus principales acuerdos fueron los siguientes:

- tuvo pérdidas territoriales en beneficio de Rumanía, Grecia y Yugoslavia;
- asumió el pago de reparaciones; y
- sufrió limitaciones en el ejército.

Mientras que en el Tratado firmado con Turquía, los principales acuerdos suscritos fueron los que a continuación se detallan[244]:

- reparto de las posesiones del Oriente Medio entre Francia (Siria, Líbano) y Gran Bretaña (Palestina, Irak) en la forma de mandatos de la SDN; y
- las fuertes pérdidas territoriales en Anatolia y Tracia estipuladas en Sèvres fueron anuladas en el Tratado de Lausana (1923) tras la victoria turca en su guerra contra

Además, esta configuración de nuevos tratados implicó generar y concluir uno que hiciera referencia precisamente a los acuerdos que se estipularon para el control y la Grecia

[243] Contenido en el apartado 3.2 de esta obra.
[244] Guillermo Ocaña, *op. cit*.

(1919-1922). Turquía quedó reducida a la península de Anatolia en Asia y a la región en torno a Estambul en Europa. “autonomía” de las potencias minoritarias y emergentes:

> Entre los acuerdos concluidos al terminar la Primera Guerra Mundial tienen un lugar destacado los llamados de minorías, concluidos entre las potencias aliadas y asociadas y determinados países. Su origen se encuentra en las numerosas alteraciones de fronteras, resultado de los arreglos de paz, que hicieron que dentro de los nuevos territorios de los Estados quedaran incluidos núcleos de población con cierta identidad propia, que los diferenciaba del resto de la población del Estado.
>
> Los tratados de minorías perseguían un doble fin: por una parte, garantizar a estos núcleos de población un tratamiento humanitario, de respeto, a sus tradiciones, idioma, religión y otros elementos de su propia cultura; pero, por otro lado, quizás el más importante, se trataba de establecer los mecanismos necesarios para evitar que las minorías (que normalmente se sentían identificadas con la población de un país vecino) pudieran convertirse en causa de conflictos internacionales (…)[245].

¿Y qué hay del Tratado con Alemania? Pues recordando que el armisticio fue solicitado por esa nación, los alemanes consiguieron en un principio que Estados Unidos accediera a establecer acuerdos para la firma de los términos en que se cerraría el asunto:

> El 5 de octubre de 1918, el gobierno alemán, viendo imposible la continuación de la guerra, se dirigió al presidente Wilson para pedirle la iniciación de conversaciones de paz, basadas en sus 14 puntos, en su discurso del 27 de septiembre, y en otras declaraciones que el presidente americano había hecho. Después de un intercambio de notas, en que quedó enterado de la aceptación alemana de sus catorce puntos, Wilson tuvo que convencer a sus aliados para que lo apoyaran, y tras amenazarlos con una negociación separada, porque pretendían poner condiciones más duras que las que los 14 puntos permitían, acabó forzándolos a ello[246].

Sin embargo, ¿qué hay acerca del papel que jugó la delegación representante de Alemania? Al respecto, MacMillan señala que no existió un consenso claro y único de los negociadores acerca de cómo es que deberían haberse impuesto de manera “correcta” las medidas que fueran “convenientes” para que el pueblo alemán pagara los gastos y daños ocasionados a causa de la guerra.

En este sentido, al firmarse los acuerdos de Paz en París, nunca se invitó a Alemania a negociar los términos en que quedarían asentados de común acuerdo y así dar fin al periodo

[245] Modesto Seara, *La paz precaria: de Versalles a Danzig*, 1980, p. 12.
[246] *Idem*.

de guerra que debía resarcir las consecuencias. Más bien, el Tratado de Versalles reflejó la postura e intereses políticos y económicos del bloque de los países aliados:

> No fue la conferencia de paz una reunión para discutir los términos de la paz entre vencedores y vencidos, sino una reunión en que los vencedores iban a discutir en exclusiva la imposición de sus propios intereses, para presentar después, a la simple aceptación del vencido, las condiciones de una paz en cuya discusión él no había en realidad participado[247].

En consonancia con lo anterior, MacMillan menciona que las cláusulas y/o medidas impuestas a Alemania, pese a que fueron difíciles de definir para los países vencedores, no fueron bien recibidas en absoluto por el país germano, ya que consideraban que tales acuerdos eran excesivos:

> La Conferencia de Paz redactó tratados con las potencias derrotadas de Austria, Bulgaria, Hungría, y la Turquía Otomana, pero el tratado con Alemania resultó difícil. Debido a los desacuerdos entre los Aliados, lo que debía ser una reunión preliminar antes de negociar con el enemigo se convirtió poco a poco en la Conferencia de Paz propiamente dicha. Las condiciones para Alemania no estuvieron listas hasta mayo de 1919. El conde Ulrich Brockdorff-Rantzau […] era el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania y jefe de su delegación. Los alemanes nunca perdonaron a los Aliados que sencillamente presentasen las condiciones y se negaran a negociar en serio[248].

En esta línea de inconformidad, Seara menciona que el pueblo alemán se sentía enormemente decepcionado:

> Concebido en tales circunstancias, no es de extrañarse que Alemania resintiera profundamente un tratado que fue considerado una imposición –un *Diktat*– y un tratado vegonzoso –*Schandvertrag*–, creando la leyenda de la puñalada por la espalda –*Dolchstosslegende*[249].

Sin embargo, Francia, a través de Clemenceau, tenía mucho temor de que Alemania se pudiera recuperar, ya que aún con los daños sufridos durante la guerra, su población seguía siendo mayor que la francesa. En este sentido, MacMillan problematizó la cuestión del

[247] *Ibidem*, p. 17.
[248] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 387.
[249] Modesto Seara, *op. cit*., p. 18.

siguiente modo: "¿Cuánto poder seguía teniendo Alemania? ¿Hasta qué punto eran fuertes los Aliados?".

MacMillan señala que, pese a la rendición de Alemania, el bloque Aliado cometió una serie de errores, que fueron desde la falta de contundencia militar al no ocupar la capital alemana, el bloqueo comercial que impedía o hacía más lento el transporte de víveres y alimentos a los alemanes, así como los retrasos efectuados en la redacción de las condiciones de paz[250].

Lo anterior supuso un dilema sumamente severo para Clemenceau, Wilson y Lloyd George, puesto que buscaron: a) castigar a Alemania por sus crímenes; b) hacer que pagara las reparaciones; y c) prevenir futuros ataques de su parte:

> Castigo, pago, prevención: las tres cosas estaban relacionadas entre sí. Una Alemania más pequeña y más pobre sería una amenaza menor para sus vecinos. Pero si Alemania iba a perder mucho territorio, ¿era también justo esperar que pagara sumas ingentes? Dar con el justo medio entre las distintas condiciones no era fácil, especialmente porque Wilson, Clemenceau y Lloyd George no estaban de acuerdo entre ellos, ni, a menudo, con sus propios colegas[251].

No obstante, las medidas impuestas al gobierno alemán consistieron en los siguientes puntos:

Cuadro 2
Principales medidas impuestas a Alemania en el Tratado de Versalles[252]

Cláusulas	*Principales acuerdos firmados con Alemania*
Territoriales	➢ Francia recupera Alsacia y Lorena ➢ Eupen y Malmedy pasan a manos de Bélgica ➢ El pasillo polaco (Posnania y otras regiones) y el sur de la Alta Silesia se anexionan a la recién nacida Polonia. Esto significaba el aislamiento territorial del resto de Prusia Oriental ➢ El conjunto de las pérdidas territoriales de Alemania ascendió a 76 mil kilómetros cuadrados (13% de su territorio), donde vivían 6.5 millones de habitantes (10% de su población) ➢ La cuenca carbonífera del Sarre pasa a ser administrada por la SDN y explotada económicamente por Francia durante 15 años ➢ Alemania pierde todas sus colonias, que son repartidas como mandatos de la SDN entre el Imperio Británico y Francia Bélgica y Japón se anexionaron territorios muy pequeños

[250] *Ibidem*, pp. 208-211.
[251] *Ibidem*, p. 212.
[252] Guillermo Ocaña, *op. cit.*

Militares	➢ Drástica limitación de la Armada (el grueso de la Armada de guerra fue confiscado y confinado en la base británica de Scapa Flow) y el Ejército (100 mil efectivos, no tanques, aviones, artillería pesada) ➢ Desmilitarización de Renania (zona occidental y franja de 50 km al Este del Rin) ➢ Ocupación temporal de la orilla occidental del Rin. Las tropas aliadas se retirarían escalonadamente en plazos que concluirían en 1935
Reparaciones	➢ Como responsable de una guerra iniciada por su agresión, Alemania quedó obligada a pagar reparaciones o indemnizaciones de guerra a los vencedores ➢ Conferencia de Spa (1920) fija el porcentaje que recibiría cada país del total: Francia 52%, Gran Bretaña 22%, Italia 10%, Bélgica 8% ➢ En la Conferencia de Londres (1920) se fija el monto total de las reparaciones: 140 mil millones de marcos-oro, una enorme cantidad
Otras	➢ Alemania reconoce su responsabilidad por la guerra y todos los daños que trajo consigo. Fue la agresión alemana la que desencadenó el conflicto ➢ Prohibición de ingreso en la SDN ➢ Prohibición del *Anschluss* (unión entre Alemania y Austria) ➢ Establecimiento del Pacto de la SDN, como un anexo al Tratado

Tal como lo demuestra el cuadro anterior, en el Tratado de Versalles se postularon varios acuerdos en los que Alemania debía responder por los pagos de las reparaciones de guerra. Al vislumbrar en un cuadro previo los intereses geopolíticos de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y en menor medida de Italia, resultaba evidente ante el bloque aliado que los germanos eran los principales responsables de la Gran Guerra.

Esto implicó que en las cláusulas territoriales, militares, y de las reparaciones, Alemania fuera consignada a cubrir cuantiosas cantidades que para la fecha en que se logró fijar una cantidad, resultaba prácticamente imposible pagar.

El Tratado de Versalles intentó ser un acuerdo que apaciguara los ánimos revanchistas y de reclamos entre naciones, pero la ambición de las naciones, la crisis económica que siguió a la Gran Depresión de 1929 en Europa, y los nuevos fundamentalismos, hicieron que el contexto geopolítico se configurara de tal forma, que las instituciones financieras creadas en el periodo de entreguerras tuvieran un papel acotado, pero influyente, en las subsecuentes acciones políticas.

En este sentido, para hacer que Alemania pagara por los daños y además para poder limitar su poderío, los países vencedores impusieron una serie de cláusulas en los ámbitos territorial, militar, económico y político, auspiciado bajo el régimen de gobierno instaurado por la República de Weimar.

Por tal razón, en las cláusulas territoriales Alemania tuvo que ceder ciertos espacios geográficos estratégicos, así como todas sus colonias, para ser repartidas por Francia, Gran Bretaña, Japón y Bélgica. En tanto, la cuenca carbonera de la cual ejercía usufructo pasó a manos de la SDN y sería aprovechada por el gobierno francés.

En las cláusulas militares, Alemania vio disminuida de forma estrepitosa su armada naval y sus ejércitos, así como los recursos tecnológicos y bélicos. Esto implicó también la desmilitarización de espacios como Renania y la orilla occidental del Rin. No obstante, ninguna disposición señaló ocupar la capital alemana ni hacer presencia bélica dentro del territorio alemán posterior a la firma del armisticio.

En el tema económico, Alemania fue responsabilizada de cubrir las reparaciones y los costos de guerra, en donde se determinaron los porcentajes y las sumas monetarias a las que debía hacer frente el gobierno.

Asimismo, en el plano político, el país germano no fue considerado para conformar inicialmente la SDN; también debía reconocer que fue responsable de iniciar la guerra y se le prohibió terminantemente unificarse con Austria.

Al respecto, MacMillan señala que estas medidas fueron objetadas por la delegación representante de Alemania, pero prácticamente no tuvo ni voz ni voto, sino que se vio forzada a acatar los términos en los cuales se suscribió el Tratado:

> A pesar de las objeciones alemanas, los negociadores se mantuvieron firmes e hicieron sólo pequeños cambios en las condiciones en su respuesta escrita a los comentarios de los alemanes. También dieron al gobierno alemán una fecha límite para firmar, lo cual provocó una crisis política en Alemania[253].

Esto representó para el pueblo de aquel país una dura afrenta por parte de los países aliados, pues consideraron una traición lo que este bloque les estaba haciendo, a pesar de que se les había prometido establecer condiciones justas para negociar la paz:

[253] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 388.

> Las condiciones de paz horrorizaron a los alemanes, que las consideraron una traición de la promesa que creían que les habían hecho los Aliados al firmarse el armisticio: que se negociaría la paz basándose en la nueva diplomacia de Wilson, con su promesa de que no habría un castigo injusto[254].

Lo anterior fue aprovechado por grupos nacionalistas alemanes, que criticaron fuertemente los acuerdos suscritos en tal Tratado:

> En Alemania los agravios se conservaron frescos en el recuerdo de todos, porque una miríada de grupos nacionalistas dio gran importancia a que millones de personas de habla alemana se encontraran ahora bajo dominio extranjero […] Las cláusulas sobre el desarme se consideraban hipócritas y la prohibición de que Alemania y Austria se unieran se veía como una clara violación del principio de la autodeterminación. Las reparaciones eran "punitivas" y "salvajes", y su carácter injusto se veía agravado por el hecho de que Alemania tuvo que firmar el Tratado de Versalles sin saber cuál sería la cantidad definitiva[255].

El asunto de Rusia

Otro asunto que se veía de manera un tanto indiferente entre los principales negociadores, aunque sin dejar de tener cierta inquietud al respecto, estaba relacionado con Rusia. En aquel país, al finalizar la Gran Guerra, se llevaba a cabo una revolución orquestada por grupos bolcheviques (encabezados por Vladimir Lenin), que pretendían acabar con el sistema político zarista.

En este sentido, la preocupación que tenían tanto Clemenceau como Lloyd George y Wilson radicaba en que la ideología bolchevique influyera en Europa de tal modo que obstaculizara la implementación del Tratado de Versalles. MacMillan refiere al respecto que cuando Clemenceau manifestaba su interés por subsumir a Alemania económica y políticamente, Lloyd George y Wilson discreparon en cuanto a la radicalidad de su propuesta: "Lloyd George y Wilson dijeron que Alemania se volvería bolchevique si le imponían condiciones de paz demasiado duras"[256].

Así, la postura de Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos no fue lo suficientemente clara frente al pueblo ruso, pese a las medidas que emplearon para socavar el empuje

[254] *Idem*.
[255] *Ibidem*, p. 593.
[256] *Ibidem*, p. 101.

bolchevique a través del apoyo hacia los "rusos blancos" y los bloqueos económicos y militares que fungieron como "cordón sanitario":

> Durante toda la Conferencia de Paz, la política de los Aliados en relación con Rusia fue inconsecuente e incoherente, sin la firmeza suficiente para derribar a los bolcheviques, pero lo bastante hostil como para convencerles de que las potencias occidentales eran sus enemigos implacables, lo cual tendría consecuencias funestas en el futuro[257].

Por ello, a pesar de que Lloyd George veía la necesidad de invitar a Rusia a que participara en la Conferencia, los rusos bolcheviques (quienes tenían mayor control sobre su territorio) por medio de Lenin, se negaron a formar parte del proceso de negociaciones del Tratado, puesto que consideraban al capitalismo como el origen de los males que acarreaban hacia la conformación de las guerras a escala global.

Sin embargo, MacMillan criticó la visión que sostenía la idea de que los negociadores aliados tomaron sus determinaciones sólo con base en un miedo hacia la expansión de la ideología bolchevique y que, en lugar de ello, debía considerarse que las decisiones tomadas por Wilson, Clemenceau y Lloyd George tenían cierto aire optimista por la esperanza de fundar un nuevo orden mundial:

> Algunos comentaristas, entonces y después, han argüido que los negociadores actuaron impulsados por el miedo al bolchevismo ruso, pero esta opinión es demasiado simplista. Los negociadores estaban preocupados por la propagación de la anarquía y por el derrumbamiento económico de Europa Central, pero también tenían mucha fe en su propia capacidad para arreglar el mundo[258].

La injerencia de la opinión pública y la vida política de las grandes potencias aliadas en las negociaciones del Tratado de Versalles

MacMillan introduce un asunto sumamente importante para los países democráticos de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia: la opinión pública. Este elemento democrático siempre estuvo presente en los procesos de negociación del Tratado de Versalles, ya que en términos políticos representaba un alto costo en caso de que algún presidente o representante de los gobiernos involucrados tomara decisiones en contra de los intereses de sus naciones. En este sentido, para el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña:

[257] *Ibidem*, p. 105.
[258] *Ibidem*, p. 380.

> La opinión pública (…) estaba cada vez más convencida de que los acuerdos de paz con Alemania eran profundamente injustos. Durante la década siguiente, libros de memorias y novelas como la alemana *Sin novedad en el frente* (…) demostraron que los soldados de ambos bandos habían sufrido igualmente los horrores de la guerra de trincheras. La publicación de documentos confidenciales de los archivos de antes de la contienda hizo tambalear la creencia de que Alemania era la única responsable del conflicto. Libros sobre los orígenes de la guerra repartían la culpa de manera más equitativa[259].

Aunque Lloyd George, Wilson y en menor medida Clemenceau eran blanco de la prensa en sus respectivos países, las repercusiones no fueron las mismas. En cuanto al mandatario británico, pudo contar con éxito al enfrentar los asuntos que habían surgido a raíz de su ausencia:

> Lloyd George evitó que las amenazas de huelga se hicieran realidad, dispuso que se formaran comisiones de investigación y reunió a patronal y trabajadores como había hecho en tantas ocasiones. Durante aquellas mismas semanas también creó un nuevo Ministerio de Transportes y presentó una serie de proyectos de ley relativos a cuestiones sociales[260].

En el caso de Wilson, señala MacMillan, las cosas no fueron nada bien. Cuando volvió a su país luego de los primeros encuentros sostenidos en la Conferencia de Paz, un tercio del total de senadores, encabezados por Lodge, rival político de Wilson, rechazaba los acuerdos que se habían pactado en torno a la SDN que propuso Wilson en París:

> Lodge (…) compartía el convencimiento de Wilson de que Estados Unidos tenía la misión de mejorar el mundo (…). Pero no estaba de acuerdo con los métodos de Wilson y su creencia de que su Sociedad de Naciones podría resolver todos los problemas del mundo. Y aborrecía al hombre no sólo, como se dice a veces, porque no estaban de acuerdo, sino porque tenía a Wilson por innoble y cobarde. Al igual que el presidente, le costaba separar las diferencias políticas de las personales[261].

De este modo, una vez que se firmó el Tratado de Versalles y regresó definitivamente a su nación, las consecuencias para Wilson fueron demasiado fuertes por las siguientes razones:

---

[259] *Ibidem*, pp. 592-593.
[260] *Ibidem*, p. 202.
[261] *Ibidem*, pp. 202-203.

1) tuvo una pelea enzarzada con el Congreso de su país para que ratificara los puntos acordados en la SDN, lo cual finalmente no se logró. En lugar de ello, se firmaron tratados por separado con Alemania, Hungría y Austria;

2) Lansing, uno de los principales colaboradores de Wilson en la Conferencia de Paz, en conjunto con Bullitt, criticaron el actuar del presidente estadounidense durante aquel tiempo, cuestión que fue aprovechada por el bando rival de los republicanos;

3) Wilson no generó alianzas con bandos republicanos ni demócratas. Se confió en que "la voz del pueblo estadounidense" le daría el respaldo que necesitaba; pero

4) su estado de salud se vio seriamente afectado como consecuencia del desgaste adquirido desde los tiempos de París y hasta su llegada a suelo estadounidense, en el cual no cesó su actividad política tratando de resolver sus disputas con el Senado y las agitaciones laborales que se daban en aquel momento. Esto tuvo como final trágico un ataque de apoplejía que lo dejó paralizado de manera parcial, imposibilitando sus labores políticas y muriendo en 1924.

Estas ideas guardan consonancias con lo señalado por el profesor Ocaña[262], quien refiere que la vida política estadounidense definió el rumbo de los intereses perseguidos por aquel país, los cuales fueron distanciándose cada vez más del proyecto wilsoniano, que buscó la estabilización de la región europea y de otros contextos, pero en su lugar se aplicó una política aislacionista y compartimentada:

- Wilson puso toda su influencia en la constitución de la SDN. Un elemento clave de la nueva sociedad era el principio de la seguridad colectiva, por el cual Estados Unidos y los demás países miembros quedaban comprometidos en la defensa de la seguridad de los demás miembros de la Sociedad;
- Wilson, presidente del partido demócrata, se encontró con un Senado que debía ratificar los tratados de paz y el pacto de la SDN, dominado por el partido republicano. Los republicanos optaron por introducir importantes enmiendas al Pacto de la SDN, esencialmente dirigidas a limitar el principio de la seguridad colectiva. La negativa de Wilson a negociar llevó a que el problema se solucionara en las elecciones de 1920; y

[262] Guillermo Ocaña, *op. cit.*

- la derrota de Wilson y el triunfo del republicano Harding precipitó que Estados Unidos no firmara ni los Tratados de Paz ni el Pacto de la SDN. Posteriormente, en 1921, firmó tratados por separado con Alemania, Austria y Hungría.

Críticas hacia el proyecto wilsoniano

Los ideales de Wilson en torno a la conformación de la SDN y a los Catorce Puntos que manifestó en el Congreso de su país, amén de los distintos tratados que logró conformar con Clemenceau y Lloyd George, han sentado las bases que han posibilitado el debate sobre la intervención del Estado en la actividad macroeconómica *versus* el papel del sistema económico basado en las fuerzas que constituyen el libre mercado.

Bajo este dilema, puede revisarse brevemente la postura del presidente estadounidense durante su rol desempeñado en la Conferencia de Paz, lo que permite dar cuenta de las principales críticas de las que fue objeto, así como de la línea o corriente de pensamiento que influyó en las decisiones que tomó.

De acuerdo con MacMillan, los principales culpables de las consecuencias perversas que entrañó el Tratado de Versalles, en la visión de Keynes, fueron Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. En especial, declara la autora, Keynes critica la postura de Wilson en la conformación de los Catorce Puntos, puesto que no se apegó al espíritu político que enarboló para resarcir los daños causados y las formas en que se costearían:

> Hubo también mucho desacuerdo sobre lo que contaba como daños. Wilson había indicado firmemente que sólo consideraría la restitución de los daños causados por actos de guerra ilegítimos y no los costes de la guerra ni indemnización alguna. Sus Catorce Puntos habían hablado meramente de "restauración" de territorios invadidos y el presidente había prometido que no habría "anexiones, imposiciones ni multas ejemplares". Alemania había firmado el acuerdo de armisticio con esta condición[263].

Asimismo, MacMillan refiere que Keynes sigue en la crítica hacia el presidente estadounidense debido a que permitió que personajes como el mandatario británico ejercieran una influencia tal que al final se desvirtuaron muchos de los propósitos por configurar un orden mundial nuevo en los Catorce Puntos, cayendo en el juego de la "gallina ciega"[264].

[263] Margaret MacMillan, *op. cit.*, p. 241.
[264] *Idem*.

En este sentido, MacMillan refiere que el presidente Wilson ya advertía a sus colaboradores cercanos de las intenciones que las naciones europeas aliadas manifestaban en torno a sus crisis políticas y económicas, haciendo que Estados Unidos se viera inmerso en las problemáticas que atañían a aquel continente para que ellos dieran soluciones al respecto:

> Los estadounidenses, sin embargo, estaban decididos a no verse envueltos en los problemas económicos de Europa. "Me doy cuenta de los esfuerzos que se están haciendo por atarnos a la precaria estructura económica de Europa", escribió Wilson al financiero Bernard Baruch, que era uno de sus principales asesores, "y cuento con la ayuda de usted para frustrarlos"[265].

En este tenor, pese a que el presidente Wilson tenía un papel protagónico en la suscripción de los acuerdos de Versalles, bajo las ideas del liberalismo no aplicó ni propuso políticas que se apegaran a lo que Keynes denominaría "Estado benefactor", puesto que el mismo mandatario estadounidense creía que el Estado sólo debía garantizar las condiciones necesarias para que las economías pudieran reconstruirse en Europa:

> Resulta fácil decir ahora que los vencedores deberían haberse preocupado menos de obligar a Alemania a pagar y deberían haberse concentrado más en poner a Europa otra vez en marcha. Pero después de una guerra que había causado destrucción en tan gran escala y conmovido tan profundamente la sociedad europea, ¿cómo podían los líderes políticos hablar de olvidar? En todo caso, la opinión pública sencillamente no se lo hubiera permitido. "Haced que el huno pague", decían los británicos. "Que Alemania pague primero", decían los carteles que cubrían las paredes de París[266].

De acuerdo con Hobsbawm, esto se hacía con el objetivo de que quienes se encargaran de dirigir los cursos de acción a nivel global consideraran una serie de puntos neurálgicos en la conformación de órdenes mundiales que evitaran los problemas suscitados a lo largo de todo el siglo XX:

[265] *Ibidem*, p. 238.
[266] *Ibidem*, p. 240.

> Había cuatro cosas que los responsables de tomar decisiones tenían claras. El desastre de entreguerras, que no había que permitir que se reprodujese en ningún caso, se había debido en gran parte a la disrupción del sistema comercial y financiero mundial y a la consiguiente fragmentación del mundo en economías nacionales o imperios con vocación autárquica. El sistema planetario había gozado de estabilidad en otro tiempo gracias a la hegemonía, o por lo menos al papel preponderante, de la economía británica y de su divisa, la libra esterlina. En el período de entreguerras, Gran Bretaña y la libra ya no habían sido lo bastante fuertes para cargar con esa responsabilidad, que ahora sólo podían asumir los Estados Unidos y el dólar. (Esta conclusión, naturalmente, despertó mayor entusiasmo en Washington que en ninguna otra parte). En tercer lugar, la Gran Depresión se había debido al fracaso del mercado libre sin restricciones. A partir de entonces habría que complementar el mercado con la planificación y la gestión pública de la economía, o bien actuar dentro del marco de las mismas. Finalmente, por razones sociales y políticas, había que impedir el retorno del desempleo masivo[267].

3.2. Relaciones internacionales tras el Tratado de Versalles

De acuerdo con el análisis de Keynes, en su obra *Economic Consequences of the Peace*, el defecto más grande de la diplomacia en el periodo de posguerra fue la falta de atención a lo que se estableció en el Tratado de Versalles. A pesar de que el objetivo principal era debilitar a la nación alemana, no se puso atención a otros elementos que hubiesen resultado más relevantes al largo plazo.

No se buscó estabilizar a los nuevos Estados, no se definió nada para reclamar Rusia y no se estableció de ninguna manera un estado de solidaridad económica entre los mismos Aliados. Así, no fue posible desarrollar un ajuste para que los sistemas del Viejo Mundo sirvieran en el nuevo orden y ciertamente no se estableció ninguna medida que hiciera de los imperios centrales, ahora derrotados, buenos vecinos.

Contexto

Si se hace una comparación del tejido industrial de Europa se puede concluir que el continente no era autosuficiente, su sustento indispensable no podía ser satisfecho por ella sola y la población no estaba distribuida, sino concentrada en centros industriales relativamente pequeños[268]. La situación no le permitía a los afectados migrar a otros espacios, por lo que la falta de recursos se tornaba adversa.

---

[267] Eric Hobsbawm, *op. cit.*, p. 274.
[268] John Maynard Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz*/*John Maynard Keynes* (trad. castellana de Juan Uña), Crítica, Barcelona, 1987.

Tras la disolución del conflicto y la estipulación de los acuerdos de reparaciones, Alemania seguía necesitando recursos, pero no era capaz de proveer las cantidades necesarias para mantener su industria a flote. Tras la firma del Tratado, en el contexto internacional se presentaron diversas situaciones que originaron esta disminución de productividad. La oleada de levantamientos violentos en Rusia y Hungría, la creación de nuevos gobiernos y su falta de experiencia al ajuste de las nuevas relaciones internacionales, como en Polonia y Checoslovaquia, la pérdida de mano de obra eficiente a lo largo del continente, así como la inestabilidad de las clases trabajadoras y los fundamentos de su propia economía son algunos de los factores a los que se refiere Keynes en su análisis del contexto referido. La gravedad de la situación era más evidente en Rusia, Polonia, Rumania y Hungría, donde la condición del transporte ferroviario y su utilidad era más desesperante.

Si bien la firma del Tratado con las condiciones impuestas para Alemania había hundido la moneda a profundidades alarmantes, el elemento inflacionario en todos los sistemas europeos tuvo fuerte impacto en el desarrollo de las relaciones internacionales del periodo, así como las faltas cometidas en la confección del acuerdo mismo. Los diversos gobiernos beligerantes se encontraban en una posición imposibilitada de asegurar los recursos requeridos a través de impuestos o préstamos y seguían imprimiendo papel para un balance.

Esto se tradujo en que Rusia y Austria-Hungría veían el intercambio extranjero, con los valores de su moneda, sin valor alguno. En Francia, sin embargo, el valor del franco se mantuvo más a flote gracias a que gran parte de sus importaciones no habían sido pagadas, sino cubiertas por préstamos de los gobiernos de Inglaterra y Estados Unidos.

Para entender mejor la raíz de las relaciones internacionales en el periodo posguerra cabe mencionar que el colapso de las potencias había dejado una profunda cicatriz en la psique europea, reemplazando así el optimismo por pesimismo y viéndose reflejado en la pérdida de valores y fe en las instituciones que habían dominado el mundo antes de 1914[269].

Tratados

Tras la firma del Tratado de Versalles, el objetivo en Reino Unido era retomar las relaciones y normalizar el comercio en Europa para poder restaurar su economía y utilizarlo como fuerte

[269] Craig E. Blohm, *The Cold War: An Uneasy Peace 1945-1980.*

contra el movimiento bolchevique. Para tal efecto, no quería verse involucrada con cualquier alianza en beneficio de cualquier nación. Los intereses británicos no favorecían las ambiciones territoriales de Francia, las cuales iban más allá de la recuperación de Alsacia-Lorena; este mismo apetito podría irrumpir en el balance de poder que Reino Unido buscaba y representaba una amenaza en sí mismo.

En los muchos tratados accesorios y complementarios que siguieron a la firma del Tratado de Versalles, Reino Unido intervino sólo cuando sus propios intereses se ponían en riesgo, puesto que no tenían necesidad ni interés de apoyar a Francia en su búsqueda de poder.

Por otra parte, Alemania se encontraba en un estado de profunda amargura después de la firma del Tratado, pues tras la rendición del armisticio, el país tenía fe en que los compromisos de reparaciones que se debían efectuar estarían basados en los Catorce Puntos del presidente Wilson. Luego de la severidad de lo estipulado en el Tratado de Versalles y su entrada en vigor se había creado un vacío de poder ocasionado por la desaparición de Austria-Hungría y el colapso temporal de Rusia, lo que resultó ventajoso para que resurgiera el conflicto.

El horizonte político se había modificado profundamente con el colapso de estos imperios y el surgimiento de nuevas naciones con nuevos sistemas políticos. La generalidad era que la monarquía se había extinguido, dando paso a las repúblicas.

Muchas de estas nuevas naciones, conscientes de la posición de vulnerabilidad que las caracterizaba, formaron la Pequeña Entente con la intención de protegerse de las intenciones de Hungría tras sus pérdidas territoriales. Este modelo de cooperación era principalmente militar y económico; sin embargo, la rivalidad entre los integrantes, misma que existía también fuera de este grupo, impidió su desarrollo.

En un contexto como el que se estaba desarrollando, en el que la animadversión y la desconfianza de los países vecinos eran preocupantes, el enfoque de desarme que perseguía el Tratado tendría pocas posibilidades de progresar. Muchas naciones, entre ellas Alemania, Rusia, Japón e Italia consideraban que el rearme sería la única manera de ratificar sus inconformidades.

Por ello, a pesar de lo que se estableció en la conferencia de París y en conjunto con el profundo resentimiento en la sociedad alemana, orillaron a esta nación a firmar en 1922 el Tratado de Rapallo, en el que se pactó asistencia mutua con la Unión de Repúblicas

Socialistas Soviéticas (URSS), lo que permitía desarrollar armas sin la supervisión de los involucrados en el Tratado de Versalles.

Otras tensiones se hicieron presentes en el área naval durante este periodo. A pesar del desastre económico, la carrera armamentista no se detuvo, por lo que Estados Unidos, Japón y Reino Unido invirtieron grandes sumas de dinero en la expansión de sus tropas marítimas. Japón buscaba seguridad para defender su nuevo imperio y aumentar su *status* internacional, Reino Unido apostaba a mantener la tradición de tener la tropa más grande del mundo y Estados Unidos vio la oportunidad para consolidar una flota inigualable al estar en mejores condiciones económicas que estos países.

Se hizo necesaria una conferencia que discutiera la carrera naval que se estaba llevando a cabo (Washington, 1922[270]), así como para disminuir la tensión entre Estados Unidos y Japón, ya que ambos mantenían un gran interés por el territorio asiático, en especial por China.

A este respecto, Reino Unido mantenía un amplio interés en apoyar el desarme naval: su alianza defensiva con Japón desde 1902 lo ponía en riesgo de ser arrastrado al conflicto si las tensiones escalaban mientras crecían las presiones por parte de Canadá y Australia por terminar dicha asociación para evitar un conflicto con Estados Unidos.

Más tarde se realizó otra conferencia en 1927 para revisar de nuevo el Tratado. A ella se unieron Italia y Francia sin llegar a ningún acuerdo, por lo que se revisó el conflicto otra vez en 1930.

En una publicación del *National Evening Post* de 1935, Anne O'Hare expone que lo único que excedía los aumentos en los gastos militares era la multiplicación de pactos de paz, tratados de asistencia mutua, convenciones bilaterales y regionales de no agresión. Con ello asevera que con todos los acuerdos y sistemas de cooperación definidos, Europa había entrado en un sistema tan intrincado de garantías que si una de ellas se cumpliera, no había manera de que se rompiera la cadena[271]. Sin embargo, esta crítica hace referencia a la inefectividad de todo aquello que se estaba firmando y a la continua necesidad de generar nuevos consensos para proteger intereses específicos.

---

[270] "Conference On The Limitation Of Armament" en *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: 1922*, vol. 1, pp. 247-266.
[271] Anne O'Hare, "Nationalism wins" en *The Saturday Evening Post*, 1935, p. 11.

Seguridad colectiva e influencias

El tema de seguridad colectiva era la prioridad para la Liga de las Naciones, así como el punto de partida para las relaciones internacionales del nuevo orden mundial. A partir de él, las antiguas alianzas diplomáticas y el balance de poder en Europa serían desplazados en favor de la seguridad colectiva. La búsqueda de la seguridad colectiva, sin embargo, resultó un intento fallido por parte de la SDN, que sería el órgano encargado de mantener el orden político en Europa.

Esta asociación, establecida para mantener las relaciones pacíficas entre naciones tras la guerra, fracasó en su intentó por preservar la paz en numerosas ocasiones. Muchos países, entre ellos Japón, Alemania e Italia, se dieron cuenta que no era un organismo con un fuerte poder de imposición; las invasiones de Manchuria por parte de Japón y de Abisinia por parte de Italia demostraron que no todos los países estaban de acuerdo con renunciar a las armas y a mantener el *status quo* que planteaba el Tratado de Versalles.

A pesar de apenas estar saliendo de la guerra más grande que se había experimentado hasta ese momento, había países que mantenían sus intenciones expansionistas a flote y seguirían apostándole a la redefinición del mapa europeo.

Otro fenómeno que caracterizó las relaciones europeas en el periodo de entreguerras fue el movimiento bolchevique que estaba amenazando a toda Europa. Se temía el esparcimiento de una marea de violencia y anarquías revolucionarias que desafiaban los pilares de la sociedad occidental, desde la democracia hasta la religión.

Mientras tanto, fuera de Europa la barrera física que separa a Estados Unidos del continente se había traducido en una barrera psicológica, esparcida por la ideología de aquel país de que era una sociedad superior a los Estados europeos y debía permanecer de esta manera, lejos de la corrupción de los conflictos del periodo de posguerra.

Al igual que Reino Unido, Estados Unidos mantuvo muy poca inclinación por intervenir en áreas ajenas a las de su propio interés, retomando tras el Tratado su ideología aislacionista. Por su parte, los británicos estaban dispuestos a intervenir en asuntos concernientes al Continente Europeo, pero querían conservar su libertad de acción para intervenir sólo en aquellos asuntos que se adecuaran a sus necesidades.

De acuerdo con la crítica de O'Hare, para 1935 el nacionalismo había ganado predominancia en el continente y Europa se caracterizaba por ello. La autora asevera que los

líderes, en su búsqueda por la paz, sin querer habían enfatizado este principio sobre cualquier otro.

Cooperación económica

Para 1930, la depresión económica levantó un sentimiento nacionalista tras un periodo de optimismo. Un sentido de interdependencia y apoyo mutuo en lugar de la rivalidad que marcó el periodo de posguerra hubiese sido el único camino efectivo para evitar otra contienda. Esta era una situación presente en las potencias, por lo que por un tiempo, durante los años veinte, se observó un exceso de optimismo.

La evidente falta de liderazgo y cooperación económica en la escena internacional marcó también un gran obstáculo para la recuperación de las relaciones internacionales en el periodo entre guerras. Los compromisos adquiridos en referencia al pago de reparaciones formaron, en gran medida, parte del causante de un impedimento por retomar el orden de cooperación económica que debiese haberse instituido.

De acuerdo con el reporte anual de intercambio de 2013[272] Estados Unidos, al haber otorgado un sinnúmero de préstamos a Europa tras el nuevo plan establecido en 1924, dio pie a la acumulación de desequilibrios mundiales y, por ende, al momento en que la bolsa de Wall Street se precipitó en 1929, estos desequilibrios quedaron expuestos y la economía mundial se dirigió sin remedio al periodo de la Gran Depresión.

Del grave problema que representó el colapso económico se derivó el proteccionismo nacional que caracterizó la respuesta de los países.

3.3. Organismos emanados de la Gran Guerra

El Tratado detona la creación de una serie de organismos y mecánicas para el replanteamiento de las relaciones internacionales, en particular entre los contendientes. A nivel territorial, se llevan a cabo reconfiguraciones de países como Italia, Polonia, Serbia, Croacia o Eslovenia e incluso desaparecen como tal los imperios Otomano y Austro-húngaro. El Imperio Ruso desapareció a causa de la Revolución, aunque para la firma de Versalles ya había quedado fuera del conflicto armado con la firma entre Alemania y Rusia del Tratado de Brest-Litovsk (3 de marzo de 1918).

[272] Organización Mundial del Comercio, *Informe anual 2013*.

La SDN quedó inscrita en la Parte I del Tratado de Versalles y entró en vigor apenas cinco días después de la aceptación del Tratado, es decir, el 28 de junio de 1919 (aún antes de la entrada en vigor del resto del documento). Se establece que la cooperación internacional, el arbitraje y la seguridad colectiva son la base para la paz. Crea una obligación de las partes en conflicto a someterse a arbitraje para la resolución de diferendos (Protocolo de Ginebra en 1924), así como la obligación de hacer del conocimiento de la SDN los tratados que se llevaran a cabo entre países.

La fragilidad del organismo se puso de manifiesto en múltiples ocasiones: por ejemplo, la SDN nunca fue ratificada por el Senado de Estados Unidos, Rusia tardó en ser aceptada y hubo países contendientes que nunca fueron aceptados (Alemania y Turquía). Fue disuelta el 18 de abril de 1946 con la puesta en marcha de la ONU. Cabe destacar que en su documento fundacional no se menciona a la SDN como su predecesora.

En lo que concierne al tema de compensación económica a los vencedores, la parte modular se centra en los artículos 231 a 248 del Tratado. Respecto a la Comisión, la "Parte VIII. Reparación" del Tratado es probablemente la de mayor relevancia para fines de este trabajo. Sería la primera vez en el plano de cooperación financiera que un organismo tendría facultades supranacionales de gestoría consensada entre los países relacionados.

Algunos de los elementos más relevantes en cuanto a la conformación, atribuciones y objetivo de la Comisión de Reparaciones de Guerra son:

- Artículo 231: Alemania acepta toda la responsabilidad de los daños ocasionados por la Gran Guerra;
- Artículo 232: Se crea la "Comisión Interaliada o Comisión de Reparaciones" (el mismo texto original se refiere a ésta como "Comisión"), en la que reconoce que los fondos de Alemania no son suficientes y que serán necesaria la emisión de bonos. Es dotada con la capacidad de recibir los bonos que emitiría dicho país a nombre de Bélgica;
- Artículo 240: Alemania entregará toda la información que requiera la Comisión (patrimonial, de gestión gubernamental o bien, de suficiencia de recursos);
- Anexo 1: Se obliga a Alemania a pagar (probablemente también por primera vez en la historia) daños a la población civil, habla del maltrato de los prisioneros de guerra e incluso de indemnización y pensiones a los militares caídos y lisiados;

- Anexo 2: Se establece la mecánica de la Comisión. Gestionará a nombre de los Aliados pero Alemania pagará su funcionamiento;
- se la atribuyen facultades de recepción, tenencia y distribución de bienes; y
- puede calificar la calidad de las garantías que entregará Alemania o bien su capacidad de pago (solvencia y gestión gubernamental).

3.3.1. Sociedad de Naciones y Comisión de Reparaciones

La conformación tanto de la SDN como de la Comisión de Reparaciones, emanadas ambas del Tratado de Versalles, implicó fuertes y arduas negociaciones entre los países vencedores.

Por un lado, la SDN representó la principal propuesta que Woodrow Wilson realizó para sentar las bases jurídico-organizacionales de una institución que fuera capaz de dirimir los conflictos a escala internacional de manera pacífica, respetando el principio de la autonomía. Este proyecto también se pensó como un mecanismo que contuviera y disuadiera cualquier intento futuro por comenzar una nueva guerra como la acontecida a inicios de 1914.

En el caso de la Comisión de Reparaciones, buscó resarcir las reclamaciones de los países vencedores por todos los costos sociales y económicos que la Gran Guerra había generado al interior de sus naciones. Por tal motivo, los esfuerzos estribaron justamente en crear un organismo que fuera capaz de recabar los recursos suficientes mediante el seguimiento de los acuerdos suscritos para los pagos por los costes de guerra y coadyuvar en la disminución de los costos de transacción.

Por ello, es necesario abordar la génesis de la SDN y de la Comisión de Reparaciones con mayor detalle para entender su importancia y también las razones por las que no pudieron cumplir a cabalidad los propósitos institucionales para los cuales fueron creadas.

Formación de la Sociedad de Naciones

La SDN, como resultado de los tratados de paz, fue un intento ambicioso por establecer una nueva dirección para las relaciones internacionales y el tema de la seguridad colectiva, además de asegurar un acuerdo pacífico a las disputas generadas al finalizar el armisticio.

La seguridad colectiva era el foco principal que ocupaba los intereses de la Liga de las Naciones[273]; sin embargo, el asunto de colectividad resultaba complejo para los países

[273] Ebegbulem, Joseph C., *The Failure of Security in the Post World Wars I and II: International System*, Transcience, Vol. 2, 2011, p. 4.

pertenecientes y sus antecedentes, como fue en todo el mundo, de ocuparse de ideologías nacionalistas y diplomacia tradicional.

Previo a la fundación de la Liga de Naciones, la Convención de La Haya había propuesto el establecimiento de una corte internacional con las facultades para resolver disputas y prevenir conflictos, de manera que los poderes firmantes sugerían que las partes en conflicto que no pudiesen resolver su disputa por medio de diplomacia debían instituir una comisión internacional de investigación[274] para lograr una solución imparcial.

Fue hasta que Estados Unidos intervino en el conflicto y se hizo sentir la influencia del presidente Wilson en la creación de una organización de esta índole que la SDN tomó forma. Convencidos de que un acercamiento de este tipo sería necesario para guiar las relaciones internacionales si se quería evitar un conflicto más grave en el futuro, muchas naciones apoyaron la idea de la creación de una organización como la que el mandatario estadounidense incorporaba en los Catorce Puntos. Su propuesta consistía en crear una asociación general de naciones sobre la base de pactos consignados para crear garantías mutuas de independencia política e integridad territorial.

El convenio sobre el que se fundaría la SDN se integró al Tratado de Versalles en junio de 1919, a partir del cual los países firmantes se harían miembros. La búsqueda, como se mencionó, de la seguridad colectiva estaba principalmente establecida en el artículo X del convenio, que resultaría el punto de conflicto para los interesados porque establecía que "Todos los miembros se comprometen a respetar y preservar contra la agresión externa la integridad territorial y la independencia política de todos los miembros de la Sociedad"[275].

En esencia, lo anterior obligaba a todos los miembros a defender, en caso de agresión, a otro país miembro, aun cuando los intereses propios no estuviesen implicados en el conflicto, comprometiendo su propia soberanía. Lo complicado de este principio era el cambio de lo que había sido la tradición nacionalista traducida al sacrificio de recursos y hombres por cuestiones de poco o ningún interés. Además de la seguridad colectiva, la SDN atendería otros conflictos económicos y humanitarios, con departamentos especializados.

---

[274] James Scott, *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford University Press, 1915. p. 41.
[275] Edward Harriman, *The Constitution at the Cross Roads*, The Lawbook Exchange, 2003, p. 144.

Fracaso de la Sociedad de Naciones

La SDN nació con el propósito de prevenir otro conflicto de la magnitud de la Primera Guerra Mundial y, sin embargo, fracasó en su búsqueda por mantener la paz. Frederick Northedge (citado en Eloranta[276]) argumenta que la razón de esto fue que se perfiló como el defensor de un *status quo* definido por el despreciable Tratado de Versalles. Las principales causas que se identifican en este descalabro van encabezadas por la ausencia de grandes potencias mundiales, principalmente Estados Unidos.

Braumoeller sugiere que la fuerza financiera estadounidense era más que adecuada para manejar las disputas relacionadas con la seguridad en el Continente Europeo devastado por la guerra[277]; a ello corresponde que la política de seguridad dependía más de los bancos que de la fuerza militar.

Ciertamente la política aislacionista mostrada por el Senado estadounidense –que se vio aplazada por su intervención en la guerra– le impidió participar en la SDN. Este órgano se negó a ratificar el Tratado en dos ocasiones, 1919 y 1920, mientras que el presidente Wilson rechazó llegar a un compromiso. Finalmente, en las elecciones del último año mencionado, Warren G. Harding, en su victoria presidencial, afianzó por las siguientes décadas el aislacionismo que se venía buscando.

Una de las naciones excluidas fue la URSS, misma que al recuperarse de las consecuencias de la guerra buscaría la manera de recobrar el territorio perdido, sin dejar de lado la hostilidad existente hacia lo establecido en el Tratado de Versalles. Por su parte, Alemania, a manera de represalia por su papel en la guerra, tampoco fue invitada a formar parte de la SDN.

La ausencia de estos países representó grandes retos para dicho organismo, comenzando por el efecto que tuvo en los dos países mencionados. Para 1922, cuando se firmó el Tratado de Rapallo, en el que ambos reconocieron y reactivaron todas sus relaciones diplomáticas, acordaron la renuncia a todas las responsabilidades de reparaciones de guerra entre ambos y pactaron un compromiso de cooperación para la prestación de asistencia mutua en el alivio de sus dificultades económicas. Este tratado, firmado bajo el auspicio de una

[276] Jari Eloranta, "Why Did the League of Nations Fail?", *en Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History,* vol. 5, 2011, pp. 27-52.
[277] Bear F. Braumoeller, *The Myth of American Isolationism*, Foreign Policy Analysis, 2010, p. 5.

conferencia (Conferencia de Paz de Ginebra de 1922) enfocada a resolver las relaciones europeas y contrario a lo establecido en Versalles, le brindaba a la Unión Soviética el reconocimiento de los poderes occidentales que buscaba[278].

Más tarde, tanto Alemania como la URSS fueron admitidas en la SDN en 1926 y 1933, respectivamente. Sin embargo, esta última fue expulsada seis años después de haberse incorporado debido a que la organización se opuso a la invasión a Finlandia que desplegó ese mismo año.

Eloranta plantea que las debilidades contenidas en el marco de la Sociedad y las posiciones de política exterior de los miembros hicieron imposible el funcionamiento del sistema. Al respecto, encontramos como ejemplo, además de lo mencionado sobre la URSS, que Japón atacó a Manchuria en 1931, a pesar de la oposición de la SDN, incluso a pesar de ser éste un miembro permanente del Consejo. En los dos años siguientes se registró poca presión por parte de esta institución hasta 1933, cuando el país oriental anunció su retirada oficial del organismo. A este incidente le siguió la retirada de Alemania a finales de 1933, habiendo ascendido Hitler al poder un año antes, y con su febril rearme uno después.

La incapacidad de la Sociedad para detener a Italia en su ataque a Abisinia en 1935 fue el último fiasco que probó que esta organización no tenía la suficiencia de interponerse en el replanteamiento del mapa europeo que había sido el motor detrás de la Primera Guerra Mundial, y que tampoco sería capaz de impedir que se destruyera el *status quo* que planteaba el despreciable Tratado de Versalles.

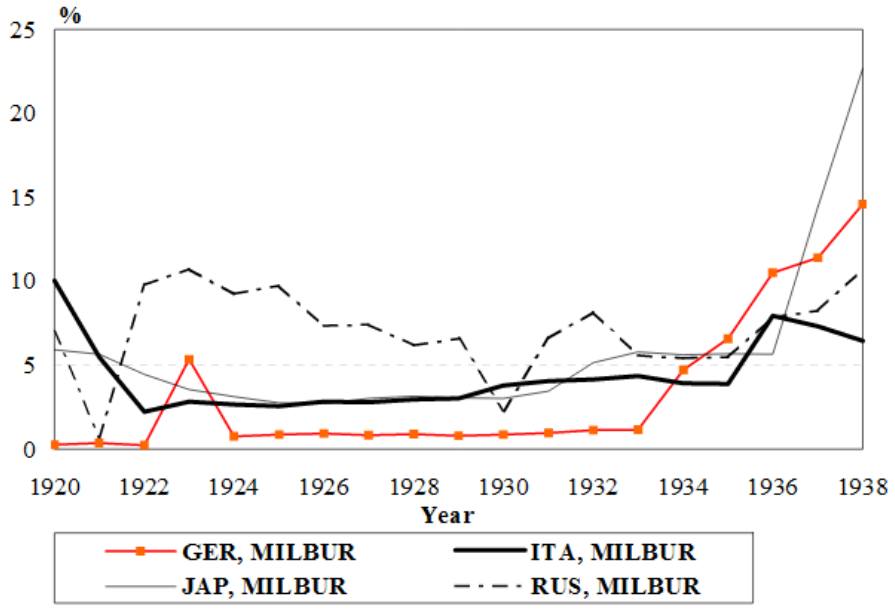
Palmer y Perkins, citados en la obra de Ebegbulem[279], observan que la abierta desobediencia de Italia, Japón y Alemania e incluso de Rusia se combinaron para acabar con cualquier esperanza de que la SDN sería apta para manejar exitosamente cualquier crisis internacional que se presentara.

Además de fracasar en la contención de conflictos, la Sociedad apenas pudo generar un impacto muy limitado en el desarme de naciones durante la década de 1920, y ciertamente no pudo hacer nada por contener la carrera armamentista que caracterizó los años treinta. Tras la retirada de la Sociedad, las naciones totalitarias y autoritarias –Italia, Japón, Alemania

[278] Carol Anne Hale, *German-Soviet Military Relations in the Era of Rapallo*, McGill University, Canadá, 1989, p. 69.
[279] Joseph C. Ebegbulem, *op. cit.*, p. 4.

y Rusia– presentaron un importante incremento del gasto militar y, en general, registraron también niveles más altos que la mayoría de los Estados democráticos[280].

Esto se aprecia con claridad en la siguiente tabla, que expone la relación entre el gasto militar y el Producto Interno Bruto (PIB), en términos porcentuales, de los países mencionados:



Fuente: Jari Eloranta, *Why Did the League of Nations Fail?*, 2005.

De las retiradas y falta de participación por parte de Estados Unidos que hemos expuesto, se desencadena el factor de ambivalencia en la escena política europea, que en realidad terminó por quedar en manos de Francia y Gran Bretaña, dos naciones que tenían sus propios intereses reflejados en sus acciones, mismos que se veían cada vez más faltos de terreno común. Este elemento también jugó un papel importante en el fracaso de la SDN. La actitud aislacionista que tomó Reino Unido tras la retirada de la Unión Americana y de otros países se confirmó al cancelar el pacto de cooperación anglo-americana que, en esencia, protegía a Francia en caso de un ataque alemán.

Lo cierto es que Reino Unido deseaba adoptar un acercamiento de naturaleza conciliadora, de manera que Alemania pudiera recuperar su economía y el comercio británico

[280] Jari Eloranta, *op. cit.*, p. 15.

también pudiera hacerlo; al mismo tiempo, desconfiaba de los intereses de Francia por suprimir cualquier agresión y debilitar en mayor medida a la ya derrotada nación germana. Esta diferencia de actitudes entre ambos países representó para la SDN un gran obstáculo, ya que se reflejaba en otros participantes.

En el periodo comprendido entre 1919 y 1939, muchas naciones comenzaron a retirarse de la SDN, apoyados en el argumento de la falta de penalizaciones por abandono. La lista comienza con Costa Rica en 1924; Brasil y España en 1926; Japón y Alemania en 1933; Paraguay en 1935; Guatemala, Nicaragua y Honduras en 1936; El Salvador e Italia en 1937, y Chile y Venezuela en 1938[281].

Comisión de Reparaciones de Guerra

La Comisión de Reparaciones nace como un organismo enfocado a formular la cuenta de reparaciones y fijar las especificaciones necesarias con la capacidad de ejercer amplia influencia sobre la vida económica de Europa. Se estableció formalmente con la ratificación del Tratado de Versalles en enero de 1920. Este cuerpo ejecutivo se encargaría de todas las cuestiones financieras y económicas, mientras que la SDN actuaría como organismo decisivo en las cuestiones políticas. Los poderes que tendría y su constitución quedaron establecidos en los artículos 233 a 241 del Tratado de Versalles[282].

Su conformación, con delegados de cada nación, le brindaba voto en todos los asuntos a los principales aliados: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña e Italia. A esta configuración se le estaba asignando el poder de decidir el destino económico de Europa tras el conflicto bélico.

La Comisión era el único cuerpo interaliado instituido por un periodo extensivo por los tratados de paz. De acuerdo al Tratado de Versalles, el 27 de abril de 1921 la Comisión de Reparaciones fijó la responsabilidad del pago de Alemania en un total de 132 mil millones de marcos de oro. Esta cifra fue constituida entre los totales exigidos por Francia e Italia y el monto más bajo exigido por Gran Bretaña.

---

[281] Lista de notificaciones de retiro de la SDN, consultado en *United Nations Office of Geneva*, cronología de la SDN.

[282] John Maynard Keynes, *Las consecuencias económicas de la paz*/*John Maynard Keynes* (trad. castellana de Juan Uña), Crítica, Barcelona, 1987, p. 75.

Esta diferencia no sólo marcó la definición de la suma total, sino que representaba la actitud británica a lo largo del periodo de reparaciones. Esta posición se basaba en la teoría de que la prosperidad económica de Gran Bretaña dependía de los patrones de comercio, por lo que era indispensable para su recuperación que hubiese pronto un resurgimiento alemán.

Sin embargo, Marks[283] plantea que el proyecto de ley de reparaciones de 1921 se estableció sobre una evaluación aliada de la capacidad de pago de Alemania y no sobre sus mismas reclamaciones, lo cual no le quitó responsabilidad a la nación germana, sino que alteró la distribución de los ingresos.

La Comisión se estaba haciendo cargo, entonces, de incluir pensiones y subsidios en la parte correspondiente de Gran Bretaña, sin aumentar el monto total que se tendría que recibir y dificultando el acuerdo entre los aliados sobre las reparaciones, avivando el resentimiento de Alemania, que estaba plenamente al tanto de la apariencia engañosa de la responsabilidad que se le estaba asignando.

La suma que la Comisión de Reparaciones fijó (132 mil millones de marcos de oro) aplicaba para los poderes centrales en conjunto. Con el propósito de engañar a la población en los países receptores de que dicha cantidad sería mantenida, la Comisión estableció que la deuda de Alemania se pagaría en tres tipos de bonos distintos, de los cuales los terceros serían de naturaleza quimérica. El resto de los bonos tenía valor total de 50 mil millones de marcos de oro, ajustados a la verdadera capacidad de pago de Alemania.

La Comisión se enfrentó con muchas problemáticas en sus funciones durante el periodo de posguerra, y para 1922 se había hecho evidente debido a la alarmante depreciación de la moneda alemana: la nación no podría cumplir con los plazos establecidos en el "*London Schedule*".

La CRG se estaba viendo entonces, principalmente por parte de Alemania, presionada a redefinir los montos de pagos de reparaciones, mientras que los líderes alemanes se negaban a reformar su política de impuestos ante la crisis monetaria.

Se puede ejemplificar la naturaleza interna de las decisiones de la Comisión con lo sucedido en diciembre de 1922, cuando se llevó a votación el tema de incumplimiento de las entregas de madera, el cual asevera Marks era masivo a pesar de que las cuotas se habían

[283] Marks, Sally, The Myths of Reparations, *Central European History*, Cambridge University Press, 1978, p. 240.

fijado con base en una oferta por parte de Alemania. Finalmente sí se declaró en incumplimiento a pesar de que el resultado fue de tres votos contra uno, el de la disidencia británica[284].

En noviembre de 1923, frente a las dificultades que se estaban presentando en el cumplimiento de reparaciones y con el objetivo de resolverlas, la Comisión de Reparaciones determinó un comité especial encabezado por Charles Dawes, el banquero que posteriormente se convertiría en vicepresidente de Estados Unidos. Este comité buscaba generar soluciones plausibles a la moneda alemana, su deuda y sus problemas presupuestarios.

De este comité nació en 1924 el Plan Dawes, a partir del cual el Banco Alemán sería reorganizado y estaría bajo supervisión aliada. El plan fue aceptado por Alemania y los poderes aliados y entró en vigor en septiembre del mismo año, a pesar de que incluía ajustes y concesiones poco placenteras para los afectados.

El reporte del Plan Dawes, de acuerdo con lo que menciona Gomes[285], recomendaba reducir la Comisión de Reparaciones despojándola de muchas de sus funciones más importantes y reasignándolas al comité de Charles Dawes. Al respecto, Gran Bretaña y sus negociadores involucrados buscaban llegar incluso más lejos y reprimir de manera drástica o eliminar por completo el poder de la Comisión. Al otro lado del espectro, con la misma determinación se encontraba Francia en su búsqueda por mantener intacto el alcance de la misma.

Al final, se decidió restringir muchas actividades y recortar los poderes de la Comisión de Reparaciones para declarar incumplimiento, tratando de alcanzar el punto intermedio entre los deseos de Gran Bretaña y Francia. Este compromiso convertía la tarea de sancionar a Alemania sobre futuros incumplimientos en algo virtualmente imposible, ya que imponía condicionamientos y obstáculos para cualquier gobierno acreedor que pretendiera sancionar de manera unilateral, aun cuando ya se hubiese declarado el incumplimiento[286]. Estas medidas fueron el marco determinante para dar por perdida la obediencia de Alemania bajo lo establecido en el Tratado de Versalles.

---

[284] *Idem*.
[285] Leonard Gomes, *German Reparations, 1919-1932: A Historical Survey*, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña, 2010, p. 155.
[286] *Idem*.

Keynes expuso que si la Comisión de Reparaciones atendiera la capacidad de Alemania para pagar, reavivaría su espíritu de empresa y evitaría las presiones que nacían a las imposibles cláusulas del Tratado, haciendo así de la Comisión un organismo lleno de poderes innecesarios.

La Comisión fue principalmente un órgano de carácter interaliado, por lo que su responsabilidad de salvaguardar las ambiciones respectivas de los integrantes de dicho bloque la ponía en situaciones de conflicto de intereses de manera inevitable. La función judicial que ejercía era particularmente delicada y compleja, su operación estaba por completo basada en su propia independencia de juicio y afectaba no sólo en el ámbito financiero –que era su respectiva responsabilidad–, sino que alcanzaba a matizar sus efectos en el aspecto político.

3.4. La Alemania de los veintes

Después del armisticio de 1919, la situación económica y política de Alemania era sumamente precaria. El financiamiento de la guerra resultó ser de tal grado que el gobierno prácticamente se encontraba en bancarrota, lo que generó que la economía alemana fuera débil y, en consecuencia, las respuestas que podía ofrecer también.

Cuando los mandatarios alemanes acudieron a la Conferencia de Paz para conocer los términos de la rendición y el ajuste de cuentas, un sentimiento generalizado de reclamos por las medidas que consideraban injustas cundió en la sociedad que representaban.

Pronto, y a pesar de que a principios de 1920 Alemania realizaba los primeros pagos por las reparaciones de guerra por medio de transacciones monetarias y en especie, la cantidad fijada en el Tratado de Versalles fue exorbitante para ser cubierta en un periodo relativamente razonable.

Por tal razón, la Comisión de Reparaciones tuvo que pensar en mecanismos (Plan Dawes) que solventaran el entorno financiero alemán de precariedad. De tal suerte, mediante préstamos logró reanimar de manera paulatina la actividad económica de Alemania, aunque después se vio incapaz de seguir cobrándole, porque luego del proceso de hiperinflación por el que pasó la economía germana ésta se rehusó a seguir pagando cuando llegó Adolf Hitler al poder.

Mientras, en el caso de la SDN, al no contemplar en sus inicios a Alemania como integrante del organismo e incluso generar el efecto contrario de aislarlo de tal espacio, y

siendo la institución encargada de conformar y regular el nuevo orden internacional, pronto se vería también incapaz de cumplir con su mandato primordial.

Además, el abandono de la Sociedad por parte de países como Estados Unidos, cuyo Congreso no ratificó esta propuesta wilsoniana, así como el desinterés de Gran Bretaña y la incredulidad e impotencia de Francia por representar un contrapeso efectivo, hicieron que la situación del desarrollo económico y militar alemán posterior a la década de 1930 fuera de nuevo favorable para el resquebrajamiento de las instituciones que pretendían construir un sistema internacional sólido de la posguerra.

Por ello, en este apartado resulta importante analizar la génesis de la República de Weimar y la proliferación de los partidos políticos para entender cómo es que Alemania pasó de un régimen liberal a uno fascista.

República de Weimar

Cuando el Alto Comando alemán reconoció en 1918 que sus esfuerzos de guerra finalmente habían sido derrotados, inició en el país un profundo cambio en las instituciones económicas y políticas. Las fuerzas opuestas de derecha e izquierda se estaban disputando la manera en que se establecerían estas instituciones y el control que referirían al curso del país. De acuerdo con Balderston, las estrategias que se empezaron a planear estaban profundamente matizadas de ansiedad por el inminente peso del tratado de paz, la incertidumbre que esto representaba y el miedo a incurrir en el mismo camino de la Unión Soviética (una revolución bolchevique).

El resultado fue la formación de una República de Weimar como una democracia parlamentaria basada en el bienestar capitalista. Esta decisión estuvo influenciada por el deseo de la nación de ganar magnanimidad entre los Aliados, sobre todo de Estados Unidos, y mitigar los temores resultantes tras la derrota bélica.

Conformación de la República

Durante el transcurso de la guerra, en particular durante sus últimos meses y algunos después de finalizada, se había vuelto cada vez más difícil distinguir entre los conflictos sociales y políticos. Cuando fue inevitable ver la derrota en septiembre de 1918, el ejército exigió que se definiera un gobierno parlamentario con el propósito de complacer las preferencias que se habían expresado por parte del presidente Wilson por una Alemania democrática para

negociar sanciones. El gobierno que se estableció con los partidos del *Reichstag* requería un sistema legislativo no sólo para la población como elemento interno, sino para las políticas externas de la nueva república.

La guerra le había dado poder a las organizaciones obreras que buscaban conservarlo tras haber finalizado la guerra, ya que habían ganado reconocimiento entre ellos y voto en las condiciones de salarios y otras variables de empleo.

Existía un estado de agotamiento producido por la extensión de la batalla, mismo que propiciaba el ambiente necesario para el ala izquierda del partido USPD, de la agitación socialista-comunista a favor de la revolución de la sociedad alemana, con la misma Revolución Rusa como fuente de inspiración. A esto le siguieron movimientos de protesta por parte de consejos de soldados y obreros a lo largo de Alemania que dieron por finalizada la abdicación del *Káiser* y la proclamación de la república.

Al respecto, el partido MSPD, al mando de Philipp Scheidemann, quiso adelantarse a las intenciones del partido USPD de proclamar a Alemania como una república soviética. El conflicto que subyacía a la revolución era esta diferencia entre los principales actores del movimiento. El MSPD quería que los asuntos fundamentales de ley constitucional, incluyendo el orden económico, se decidieran de manera democrática en una Asamblea Nacional. A pesar de que este partido estableció rápidamente las elecciones para la Asamblea y marcó el punto de cambio que constituyó a la república parlamentaria, cayó en cuenta de la innumerable cantidad obstáculos que se generaba como consecuencia de la guerra perdida. Por ello, optó por un acercamiento de cooperación con los viejos poderes del imperio. Aún con esto en puerta, la falta de un sentido de compromiso fuerte hacia la democracia parlamentaria y la república, junto con la polarización social y política, tendrían un gran peso en el fracaso de la república.

El Consejo de Representantes conformado por una alianza entre los partidos MSPD y USPD colapsó cuando este último, en dicho gobierno provisional, se retiró del Consejo debido a fuertes desacuerdos sobre la operación militar. La respuesta del ala izquierda, principalmente comunistas, liderada por el partido KPD y algunos miembros del USPD, fue una impulsar una rebelión contra la república en enero de 1919. Esta insurrección fue conocida como *Spartacist Rebellion* y fue liderada por los líderes del KPD, Luxemburg y Liebknecht. El presidente del partido MSPD, Friedrich Ebert, apuntó un equipo de ejército

privado que puso fin al levantamiento de manera violenta y culminó con los asesinatos de los líderes comunistas mencionados.

Finalmente, en las elecciones de la Asamblea Nacional celebradas ese mismo mes, el MSPD emergió como el partido más fuerte, con Ebert electo como presidente del *Reich* y constituyéndose en Weimar en febrero de 1919.

Inconformidad

La transición de autoridad durante el cambio de la monarquía a la republica típicamente sucedía a través de oficiales públicos que servían como puente principal entre el viejo y el nuevo orden. En algunas regiones, como en Baviera, esta transición de poder no sucedió sin inconveniente y la creciente fuerza antidemocrática permaneció después de proclamada la república.

Los esfuerzos del grupo comunista no terminaron con la rebelión y la constitución de la República de Weimar: ese mismo año hubo numerosos intentos por dividir a Alemania en pequeñas naciones, iniciando por Baviera. Esta región fue tomada por fuerzas comunistas y permaneció como territorio de fuerzas antidemocráticas hasta 1924, cuando se alcanzó un compromiso de los trabajadores civiles de permanecer leales a sus funciones, en vista de la negativa de plegarse hacia las nuevas autoridades[287].

Como Baviera, Sajonia y Hamburgo también habían sido tomadas por las fuerzas comunistas y declaradas como nuevas naciones independientes. Ambos fueron aplacados por el ejército privado que intervino en la *Spartacist Rebellion*, llamado *Freikorps*.

El ala de conservadores de derecha no permaneció apacible ante el nuevo cambio en el orden general de Alemania. Su principal descontento era que el país se hubiese rendido y buscaban restituir el viejo orden imperialista con un *Káiser* al mando.

De acuerdo con Balderston, la crítica emergía por el desprecio de los intereses nacionales por parte de las empresas, respaldado por su búsqueda ilimitada de beneficios.

La inseguridad y las privaciones experimentadas por vastos sectores de la sociedad con la debacle económica comenzaron a ofrecer un amplio margen de conmoción para el grupo anticapitalista del nacional-socialista. Entonces empezó a surgir el poder del extremista

[287] Anthony McElligott, *Rethinking the Weimar Republic*, Bloomsbury Academic, 2013, p. 11.

de derecha, el NSDAP, encabezado por Hitler, quien ya había hecho esfuerzos fallidos por derrocar a la República gracias a la falta de apoyo en los primeros años del nuevo orden.

Hacia 1930 este partido obtuvo gran éxito en las elecciones de dicho año, perfilándolo como el segundo grupo más grande del *Reichstag*. Esta participación en el parlamento le brindó la oportunidad de aumentar su reputación entre la clase media del espectro político, por lo que cada vez más antiguos partidarios conservadores y liberales cambiaron para apoyar al NSDAP, atraídos por la severidad de su política, con la esperanza de que pudiese así encontrar soluciones para la problemática, principalmente económica.

Partidos políticos[288]

En el contexto sumamente complejo por el que pasaba Alemania después de la hiperinflación y de la incapacidad de la República de Weimar para hacer frente a las graves problemáticas de diversos sectores de la población, los partidos políticos de ciertas facciones empezaron a cobrar mayor relevancia por sus promesas y propuestas para enfrentar la crisis imperante.

Todo ello acarreó consecuencias sociales severas que, como ya se señaló, casi provocaron que el pueblo germano cayera en una guerra civil. En virtud de lo anterior, las condiciones sociopolíticas llegaron a tal punto que la desesperación y la incertidumbre en el mercado interno, así como en los diferentes estratos socioeconómicos y espacios urbanos y rurales alemanes, además del escenario internacional, influyeron de manera decisiva en las opciones partidistas de la sociedad germana.

En consecuencia, antes de iniciar el análisis de la hiperinflación, resulta necesario mostrar breves semblanzas sobre los distintos partidos políticos que respondían a una u otra facción conservadora o liberal, con el fin de determinar su importancia en el panorama sociopolítico germano. A continuación, señalaremos que las consecuencias derivadas 20 años después de concluida la Primera Guerra Mundial, y ante los esfuerzos infructuosos de las instituciones emanadas de los Tratados de Paz, sólo hicieron que de las múltiples opciones partidistas una se erigiera como la alternativa que detonaría una segunda confrontación de magnitudes incalculables.

[288] Deutscher Bundestag, *The Political Parties in the Weimar Republic*, 2006, pp. 1-3.

DNVP-*Deutsch-Nationale Volkspartei*

Partido Nacional Popular Alemán*

Este partido representaba principalmente a la población conservadora de la monarquía, misma que se oponía por completo al sistema democrático y al orden internacional que estableció el Tratado de Versalles. El DNVP se encargó de defender los intereses de los acaudalados propietarios y los magnates industriales, principalmente. Adolf Hugenberg, al mantener una postura antisemita y antirrepublicana, llevó al partido a su etapa de mayor radicalismo, ya que incluso trabajó en conjunto con el NSDAP con el propósito de mejorar la percepción de Hitler entre la burguesía de derecha.

DDP-*Deutsche Demokratische Partei*

Partido Democrático Alemán*

Fue uno de los partidos que tuvo más influencia en la formulación de la Constitución de Weimar, manteniendo el orden democrático. Su participación se hizo presente en casi todos los gobiernos hasta 1932, parte de la coalición de Weimar con el Partido Central y el Partido Socialdemócrata de Alemania. El DDP obtenía apoyo principalmente del grupo de intelectuales de clase media y los pequeños comerciantes. Resultando como la mezcla entre el Partido Popular Progresista (FVP) y los nacionalistas liberales de izquierda, su mayor defecto era que no temía hacer compromisos impopulares y esto le costó la eventual pérdida del voto.

Zentrumspartei or Zentrum

Partido Central

Siendo el principal representante de la población católica de Alemania, el Partido Central trabajó para establecer una democracia parlamentaria con el SPD y el DDP en la coalición de Weimar, profesando lealtad a la constitución de la república y estando presente en todos los gobiernos hasta 1932. Dentro del partido existía ambivalencia en términos de asistencia social y política extranjera. El grupo de izquierda estaba a favor del desarrollo de la asistencia social y el entendimiento internacional, mientras que los de derecha propugnaron por un gobierno con un sistema corporativo patriarcal y una revisión de la política extranjera con especial atención en la defensa de intereses nacionales.

BVP-*Bayerische Volkspartei*

Partido Popular Bávaro*

El Partido Popular Bávaro nació como una separación del Partido Central, de naturaleza conservadora clerical empujado por intereses económicos y sociales muy diferentes. Estaba concentrado, al igual que sus votantes, en la región de Baviera, surgiendo a partir de 1918 y consolidándose en 1920. El partido buscaba participar en las coaliciones centrales de derecha dejando fuera al SPD, y a partir de 1930 tomó una postura de apoyo hacia la participación nacionalista en el gobierno.

SPD-*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

Partido Socialdemócrata de Alemania* o MSPD

Como defensor principal de la República y parte de la Coalición de Weimar, mantuvo su liderazgo entre la sociedad y del voto hasta 1932. A pesar de su fuerza política, su postura conciliadora lo puso en oposición la mayor parte del periodo de Weimar, despertando hostilidad en los partidos de derecha e izquierda y escepticismo en los de centroderecha. En sus inicios, cuando rompe la Revolución, el SPD estaba comprometido a mantener el sistema de gobierno, presionó fuertemente por elecciones a la Asamblea Nacional y era el partido con más fuerza política en el parlamento, registrando casi 40 por ciento del voto.

Posteriormente se vio envuelto en un conjunto de conflictos internos causados por la búsqueda de un programa socialista y el constante esfuerzo por un equilibrio entre pragmatismo y perseverancia. De ahí surgieron dos fracciones: los de *Unabhängigen* (traducción literal: independientes) –USPD–, y los de *Mehrheitssozialdemokraten* (traducción literal: mayoría socialdemócrata) –MSPD–.

USPD-*Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

Partido Socialdemócrata Independiente de Alemania*

Este partido surgió del lado pacifista de izquierda del SPD, tras una disputa en materia de la continuación de guerra. Una serie de huelgas masivas organizadas por este partido en las que los participantes se oponían a la descomposición de la cadena de suministro de alimentos y la continuación de la guerra, le valió el apoyo entre la población, sobre todo entre aquellos miembros socialistas pertenecientes a la fuerza obrera. El partido se consolidó en 1917 bajo la presidencia de Hugo Haase, y a pesar de tener diferencias importantes con el MSPD

llegando al grado de acusar de traidor a dicho partido por su cercanía con la burguesía, ambos terminaron por trabajar mano a mano en el Consejo de Representantes Populares para 1918. Este acuerdo terminó cuando el SPD se vio implicado en el uso de fuerzas gubernamentales en contra de insurgentes de izquierda, llevando al USPD a abandonar este gobierno provisional a finales del mismo año en que se estableció.

KPD-*Kommunistische Partei Deutschlands*

Partido Comunista de Alemania*

El KPD nunca aceptó el sistema parlamentario y aspiraba a establecer una dictadura bolchevique teniendo al movimiento obrero de la Unión Soviética como modelo, también basado en Consejos de *soviets*. Aunque comenzaron con muy pocos votos, sin apoyo entre la población en sus primeros días, la radicalización que surgió en la población alemana a raíz de la gran depresión económica lo llevó al tercer lugar en las elecciones de 1930 y las que se celebraron tres años más tarde. Fue el encargado de elaborar extensa propaganda antidemocrática que, de acuerdo con la República Alemana, jugó un papel importante en la muerte de la democracia. En conjunto con el partido NSDAP, constituyó una mayoría antiparlamentaria durante el periodo del *Reichstag*.

NSDAP-*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*

Partido Nacional Socialista Alemán de Trabajadores*[289]

Este partido era principalmente apoyado por la clase media baja de la población, pueshabía sido ésta la que había sufrido de manera más evidente el deterioro de su *status* social. Buscaba alentar una postura hostil contra el nuevo orden político y menospreciar el sistema democrático que la República había establecido. Consiguió seguidores a través de demostraciones antisemitas y nacionalistas violentas en protesta por el Tratado de Versalles y las políticas de rendición que adoptó la República de Weimar. Este partido comenzó a ganar cada vez más apoyo de jóvenes y personas no aptas para el voto en su búsqueda por luchar contra la democracia parlamentaria, así como de antiguos partidarios de otros partidos conservadores y liberales.

[289] * Posible traducción al español, no oficial.

Inflación e hiperinflación en Alemania

El abandono del patrón oro a nivel internacional que se produjo en 1914 propició que el financiamiento bélico alemán durante la Primera Guerra Mundial se hiciera sobre la base de créditos y bonos que el gobierno emitió, los cuales fueron comprados en su mayoría por empresarios y ciudadanos alemanes, y otra parte fue financiada por el Banco Central germano, provocando que se gastara más de lo que el gobierno tenía como respaldo.

Al finalizar la Gran Guerra, Alemania prácticamente se encontraba en bancarrota porque enfrentaba un serio problema de inflación, generando que justamente quienes habían comprado bonos fueran los grandes perdedores económicos. Así, el país pronto dejó de pagar las indemnizaciones y tuvo que recurrir a solicitar préstamos para solventar no sólo la devaluación de su moneda, sino también los costos de reparación de la contienda.

Al haber abandonado el patrón oro en un contexto turbulento de sociedad de masas y de partidos políticos tan disímiles, el sistema monetario alemán presentaba fluctuaciones que provocaron el aumento de los precios en un lapso muy prolongado, volviendo inestable la moneda alemana debido al proceso hiperinflacionario. Por tal razón, la proliferación de desequilibrios financieros en el periodo de posguerra, primordialmente desde 1922, alimentó los déficits presupuestarios en el gobierno alemán debido a las caídas en la producción y las transacciones comerciales.

El periodo de la hiperinflación es aquel comprendido desde mediados de 1921, cuanto se efectuó el primer pago de reparaciones, hasta 1924, cuando ya se tenía establecido un nuevo banco y una reforma monetaria que le brindó una verdadera estabilidad al marco alemán. Si bien se considera que las reparaciones de guerra de los Aliados fueron la causa principal y el gatillo del fenómeno de inflación en Alemania, el abandono del patrón oro para financiar los esfuerzos de guerra también llevaría a una rápida y vertiginosa caída del valor del marco contra el dólar, viéndose acelerada con la firma del Tratado de Versalles.

Contexto

Como afirma Widdig, el flujo efectivo de dinero entre entidades tiene su sustento en la confianza puesta por los involucrados en el trozo de papel que se intercambia y que por sí solo, no tiene ninguna utilidad. En los intercambios entre entidades interviene forzosamente un tercero para regular la circulación y respaldar el valor del objeto intercambiado. Lo que sucedió con Alemania en el periodo de inflación e hiperinflación, con la República de

Weimar, responde a la pérdida de esta confianza tras la impresión excesiva de dinero y la consecuente devaluación.

Justo antes del inicio de la Primera Guerra Mundial, en 1913, el marco alemán, el chelín británico, el franco francés y la lira italiana tenían prácticamente el mismo valor[290]. Para octubre de 1923, como documenta Fergusson, en la Embajada de Berlín en Gran Bretaña se hacía una comparación de marcos a libras equivalente a la proporción de yardas al sol.

Se considera que tanto la depresión económica mundial como la Alemania nazi fueron, en gran parte, fenómenos engendrados por este periodo de inflación. Igualmente lo fue la revolución alemana, que si bien fue un levantamiento político, tuvo también marcados principios económicos.

Los orígenes del periodo de inflación, tanto internos como externos, principalmente se encontraban en los arreglos financieros que el gobierno alemán realizó durante el periodo de guerra, permitiéndole a su banca nacional alarmantes excesos financieros. Sin embargo, no hay que dejar de lado la responsabilidad que tuvieron, en alguna medida, los mismos industriales alemanes que sin piedad arrastraron al gobierno al hundimiento monetario.

Para sorpresa de algunas facciones al término del periodo bélico, el mito de que la milicia había salido invicta del campo de guerra fue tomado por la incredulidad de que la derrota fuera posible y por el deseo nacional de creerlo. De ahí que las políticas monetarias vigentes durante el conflicto bélico se siguieran adoptando sin cambios serios tras años de haber llegado la paz y, por ende, aunque el papel había sido la moneda desde 1910, que este mismo objeto diera pie a la primera etapa de la inflación.

Primera etapa

De 1915 a 1917, con Karl Helfferich como Secretario de Finanzas, se registró la primera etapa del periodo de inflación, previa a la cual la política crediticia de la banca nacional se regía por la Ley del Banco de 1875, según la cual "no menos de un tercio de la emisión de billetes tenía que estar cubierto por oro y el resto por billetes descontados de tres meses debidamente garantizados"[291].

[290] Adam Fergusson, *When Money Dies*, capítulo 1, PublicAffairs, Gran Bretaña, 2010.
[291] *Ibidem*, p. 5.

Una vez comenzada la guerra el gobierno tenía dos propósitos para los cuales debía tomar medidas inmediatas: pagar la guerra y proteger las reservas de oro del país. Las reservas se protegieron al suspender la emisión de billetes del *Reichsbank* en oro, mientras que la guerra se pagó con la creación de bancos de préstamos que otorgaban crédito a los negocios, estados federales, municipios, corporaciones de guerra; además debían cubrir las obligaciones correspondientes por la emisión de bonos de guerra.

Durante el conflicto, el bloqueo de los aliados hizo que Alemania pasara de ser una de las naciones comerciales más importantes a una que se valiera del todo por cuenta propia para mantener su papel en la guerra e inevitablemente acabara con sus recursos. Si se compara la estrategia tomada por Inglaterra contra la alemana puede identificarse con claridad el error en la manera de confrontar los gastos de guerra, pues mientras en el segundo caso se basó en el sacrificio de su población, en el primero se optó por la petición de impuestos a todas aquellas industrias beneficiadas por la guerra.

Los gastos bélicos excedían cada vez más los ingresos, mientras que la cantidad de dinero en circulación era cada vez mayor, alcanzando en 1917 cinco veces la cantidad habida en 1913.

Inflación

Finalizada la guerra y privadas de recursos externos, en diciembre de 1918 las empresas se vieron obligadas a emplear una asignación de soldados desmovilizados, independientemente de que se necesitara personal adicional, y las bancarrotas eran cada vez más frecuentes.

Para enero de 1919 se celebraron las elecciones para el nuevo *Reichstag*, que debería hacer frente posteriormente a las condiciones de paz. Los alemanes apostaban por la generosidad estadounidense fundada en la afirmación del presidente Wilson de que la guerra sería la incubadora de una paz duradera. La firma del Tratado de Versalles no sólo generó el resentimiento que sería gatillo del siguiente conflicto bélico, sino que dio pie a la caída en picada del marco. Como referencia, de acuerdo con Fergusson, para noviembre de 1919 la libra esterlina compraba hasta 184 marcos, más de tres veces la cantidad que se podía adquirir cinco meses atrás y nueve veces la cantidad anterior a la guerra.

La población era alentada por el credo del *Reichsbank* "*paper or gold, a mark is a mark*" y con ello, sus demandas eran de una cantidad mayor de marcos para cubrir el costo

de sus necesidades en lugar de un poder adquisitivo estable. El gobierno siguió imprimiendo fuertes cantidades de papel para hacer frente a las necesidades de su población, y puede incluso argumentarse que infló su moneda para hacer frente a las reparaciones acordadas en el Tratado. Sin embargo, la Comisión de Reparaciones había acordado el pago en oro o en moneda extranjera.

En la medida en que el marco se debilitaba, la posesión de moneda extranjera se convertía en un arma muy poderosa contra la miseria económica. Esta brecha entre una moneda y otra, cada vez más grande, era un constante recordatorio de la situación de empobrecimiento de la nación. Un indicador más del fuerte colapso de la moneda alemana frente a la extranjera fue la creciente importancia del mercado negro para la obtención de recursos escasos.

Aun cuando la caída de la moneda había sido grave, Alemania encontró un periodo de relativa estabilidad a principios de 1921. Esto era producto de que la industria, en su mayoría, había salido intacta del conflicto bélico, ya que los principales campos de guerra se habían localizado en Francia y Bélgica. Tal situación hacía visible la prosperidad de la economía, volviéndose una amenaza para el resto de Europa.

Durante este periodo se estableció que Alemania debía pagar dos mil millones de marcos de oro en montos de 100 millones de libras por año, además del valor del 26 por ciento de sus exportaciones. Estos términos, discutidos en Londres, fueron enviados a Berlín en lo que se llamó "el ultimátum de Londres", ya que acompañada de estos términos iba la notificación de que los franceses ocuparían la zona del Ruhr si el pago no se efectuaba en una semana. Con este elemento, el valor del marco descendió de nuevo a pesar de haberse encontrado estable en los 60 marcos por dólar.

El primer pago a la Comisión de Reparaciones se efectuó en junio de 1921 y consistió en una suma de 50 millones de libras esterlinas en oro. Estuvo a cargo de Walther Rathenau, quien fungiría como el nuevo Ministro de Reconstrucción, comenzando sus actividades dos semanas previas a lo mencionado. Esta entrega fue lo que inició una nueva y rápida devaluación del marco, cayendo a 330 por dólar para el mes de noviembre[292].

[292] Michael Pento, *The Coming Bond Market Collapse*, Wiley, 2013, p. 193.

Hiperinflación

Para agosto de 1921, en Alemania se comenzó a notar la creciente compra de moneda extranjera con marcos, poniendo como primer ejemplo al Dr. Rudolf Havenstein, presidente del Banco del *Reich*, que tras el pago referido comenzó a comprar divisas a cualquier precio. Esta situación era el punto de ruptura en el valor de marco. Los extranjeros mantuvieron sus inversiones a la espera de una mejora y los bancos, en nombre de sus clientes, no sólo vendieron marcos a cualquier precio, sino que comenzaron a especular.

La cotidiana emisión de papel moneda nuevo por parte del gobierno para poder cubrir sus obligaciones, tanto internas como en el extranjero, seguía disminuyendo el valor del marco, lo que generaba más demanda y a su vez más decadencia, haciendo de esto un proceso infinito. "Incluso los aumentos progresivos de la fiscalidad no podían satisfacer completamente la situación, ya que las nuevas imposiciones significaban un aumento del costo de vida, lo que automáticamente reducía el valor de compra del marco, y a su vez provocaba más inflación e inestabilidad presupuestaria."[293]

Si bien la devaluación de la moneda era un fenómeno de empobrecimiento, esto mismo hizo que los bienes en Alemania fueran más baratos para el mercado mundial, causando una expansión general de la economía.

Durante 1922, el marco se había vuelto a estabilizar en los 330 por dólar mencionados; sin embargo, durante las conferencias de reparaciones celebradas en este periodo, no se logró encontrar una solución factible para el pago de la deuda y con ello la inflación pasó a hiperinflación llegando a 8 470 marcos por dólar para diciembre del mismo año.[294]

Al ver que el marco había perdido prácticamente todo su valor y al renunciar Alemania a sus obligaciones de reparación, en enero de 1923 tropas francesas y belgas ocuparon la región industrial del valle de Ruhr para asegurar que obtendrían su pago en bienes, tales como el carbón. Los trabajadores de la zona optaron por una huelga general y la economía de la zona paró por completo; el gobierno entonces optó por la emisión de más

[293] Mr. Joseph Addison, Councillor at the British Embassy in Berlin, 1921, citado en Fergusson, *op. cit*, p. 27.
[294] *Department of History UCSB*, "Historical dollar-to-marks currency conversion", 9 de febrero de 2013, disponible en http://www.history.ucsb.edu, consultado el 26 de diciembre de 2016.

papel moneda para poder pagarles por lo que consideraban una resistencia pasiva. Con ello los indicadores inflacionarios rápidamente desbocaron a hiperinflacionarios.

El gobierno mantuvo esta política hasta septiembre de 1923, cuando se cayó en cuenta de la fatalidad de la resistencia pasiva que financiaban; los Aliados, habiéndolo reconocido también y siendo conscientes del alto costo de la ocupación de la zona industrial, propiciaron la apertura de nuevas negociaciones. Dos meses más tarde, tras las revoluciones fallidas tanto por parte de los extremistas de derecha como por los de izquierda (NSDAP o partido Nazi), el gobierno alemán instauró una nueva moneda: el *Rentenmark*.

Esta iniciativa tuvo como antecedente la propuesta de Karl Helfferich de respaldarla con bonos hipotecarios indexados al precio del mercado del centeno. Sin embargo, fue rechazada por la fluctuación de éste. El Ministro de Alimentación, Hans Luther, apuntó al cambio de dicho grano por el oro en el plan de Helfferich[295], naciendo así la nueva moneda en un banco con estrictos límites sobre el crédito que podía extender al sector público y privado.

Los bonos de oro fueron establecidos a un costo de 2 790 marcos por kilogramo del metal, siendo esta cantidad la misma que la vigente en el periodo de preguerra. Luther se convirtió en el nuevo Ministro de Finanzas en octubre de 1923 y se estableció el nuevo banco *Renterbank.*

El restablecimiento de deudas, generado eventualmente para compensar en cierta medida a quienes habían sido acreedores, combinado con la reanudación de medidas fiscales efectivas, desencadenó una oleada de bancarrotas bancarias.[296]

El periodo comprendido entre la adopción de esta nueva moneda y la Segunda Guerra Mundial estuvo lleno de acuerdos de reparaciones para la economía alemana, caracterizados por conllevar severas restricciones de endeudamiento externo y crecientes niveles de incumplimiento de deuda.

Para ayudar a Alemania a reconstruir su economía surgió el Plan Dawes[297], que apuntaba a disminuir las altas tasas de desempleo que caracterizaron la década de 1920. Tras su adopción en agosto de 1924, el desempleó disminuyó prometedoramente en los siguientes

[295] Hans Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, The North Carolina University Press, 1996, p. 144.
[296] Adam Fergusson, *op. cit.*, cap. 14.
[297] Bernd Widdig, *Culture and Inflation in Weimar Germany*, University of California Press, 2001, p. 86.

meses; sin embargo, esta medida no era suficiente para que la nación se recuperara de todos aquellos años de despilfarro. El Plan Dawes inyectó una fuerte cantidad de dinero estadounidense a la economía, haciendo de Alemania un importador masivo de capital. El plan culminó repentinamente en 1929 y la economía alemana sufrió una aguda contracción.

El punto de despegue para la inflación, de acuerdo al análisis del contexto político y económico de Fergusson, no fue un aspecto financiero, sino un aspecto moral: la falta de firmeza en las alternativas políticas del gobierno. La estabilidad se hizo presente sólo cuando lo que se trató de evitar durante cuatro años, lo inconcebible[298], había sucedido. Esta estabilidad se presentó en 1924, a menudo considerado de severidad extrema, consolidando la recuperación financiera.

Una vez abolido el elemento del patrón oro se volvió evidente la creación de dinero a partir de la nada; Alemania había tomado estas medidas, dejando de respaldar el marco desde el comienzo de la guerra, haciendo que su moneda fuera autorreferencial; es decir, no apuntaba a ningún objeto específico, como lo hacía con las reservas de oro. Esta característica, como menciona Widdig, en conjunto con lo que representaba el cero, demostró ser en conjunto una experiencia traumática al momento del colapso.

3.5 A modo de cierre del Capítulo III

En este capítulo se analizaron las negociaciones que resultaron tras el Tratado de Versalles, con la finalidad de ubicar a las instituciones que se generaron luego de los acuerdos suscritos en la Conferencia de Paz en París, Francia.

Para ello, primero se ofreció una breve semblanza sobre la Gran Guerra. En esta oportunidad se hizo necesario ubicar las naciones que participaron y las alianzas que formaron, así como el desarrollo de las acciones y sus destinos finales.

Todo ello contribuyó a las tensiones que se produjeron en las subsecuentes negociaciones que los países vencedores de la Gran Guerra tuvieron que formular en el Tratado de Versalles para imponer sanciones a Alemania, pero cuyas implicaciones al respecto intentaron llegar más lejos.

Aunque este espacio no es objeto de análisis más profundo, podemos señalar que hemos caracterizado brevemente algunos horizontes que acarrearon los acuerdos de

[298] Adam Fergusson, *op. cit.*, p. 150.

Versalles, sobre todo en las consecuencias hacia Alemania, así como la conformación de organismos emanados de la Gran Guerra, con el fin de reconstruir Europa y contribuir a la configuración de nuevas relaciones internacionales.

Producto de tales acuerdos se crea la SDN y la CRG. Esta última, como una etapa temprana en la implementación de los planes Dawes y Young como se abordará más adelante. Esta Comisión, pudo ser capaz de mantenerse de manera oficial en operaciones a nivel internacional incuso durante épocas de mucha turbulencia y estar, hasta cierto punto, libre de presiones políticas y gubernamentales. Siguió otorgando préstamos y fungiendo como institución central para los bancos centrales de diferentes naciones.

En el siguiente capítulo, se aborda la importancia del Banco de Pagos Internacionales, como un caso de arreglo/diseño institucional.

Capítulo IV. Hacia la fundación del Banco de Pagos Internacionales

4.1 Cuestiones preliminares

Incapacidad de las instituciones generadas en la Primera Guerra para cumplir con las reparaciones de guerra

Las consecuencias que se derivaron de la Primera Guerra Mundial fueron de tal magnitud que las instituciones existentes, hasta antes de 1914, no pudieron ser capaces de crecer ni de adaptarse al mismo ritmo en que se estaba produciendo una serie de cambios sociales, políticos y económicos. La gran conflagración convulsionó principalmente a las naciones europeas e incluso a las de otras latitudes, como Estados Unidos y Japón, incluso después del armisticio en 1918. Esto propició un escenario internacional en el que diversos actores (encarnados en figuras políticas y financieras –públicas y privadas–) buscaron establecer cursos de acción que incidieran en la nueva configuración de las dimensiones geográficas, de intercambio e incluso en la conformación del sistema financiero que en todos los casos afectarían a las relaciones internacionales.

Por supuesto había requerimientos y pretensiones de espacios físicos, pero también cesiones involuntarias de atribuciones que denotaban incluso pérdida de soberanía sobre recursos fiscales, lo que llevó la pauta incluso en las formas y el acento en el desahogo de la agenda internacional. En efecto, los tratados y acuerdos suscritos después de la guerra no pretendieron alcanzar el objetivo de reconstruir Europa, sino de imponer severos castigos a los países vencidos, en especial a Alemania, y de poder obtener ventajas estratégicas para el desarrollo de las naciones que resultaron ganadoras.

Sin embargo, es menester indagar sobre el papel que jugaron las instituciones que surgieron de la Primera Guerra Mundial para ahondar sobre al menos dos temas. Una que permita dimensionar la importancia de la diplomacia para establecer las concreciones en que los Estados-Nación, sobre todo el estadounidense, entendían acerca de las formas de hacer política exterior y de mover sus influencias e intereses en las arenas de negociaciones. La segunda es todavía más importante, pues posibilita entender el papel protagónico que desempeñaron las instituciones financieras en la conformación del orden económico y político mundial después de 1919. Esto deja entrever cómo es que la conformación del Banco de Pagos Internacionales ha fungido como una institución que ha coadyuvado en la disminución de los costos de transacción en los pagos de las reparaciones de guerra al

permitir mejor intercambio de información, mayor certeza de la proyección financiera de los flujos o bien, como garante de transacciones entre partes que habían perdido interlocución entre ellas.

Diplomacia como institución mediadora de conflictos internacionales

Kissinger, en su libro *Diplomacy*[299], establece un análisis muy interesante en torno a cómo entender lo que históricamente ha funcionado y lo que no para establecer el orden mundial desde antaño. En este sentido, el autor refiere que al final de la Primera Guerra Mundial el panorama respecto del poder ejercido por los Estados-Nación ha presentado dos visiones contrastantes: la estadounidense y la europea. La primera, emanada del pensamiento wilsoniano, aspiraba a fomentar una política exterior "misionera", cuya labor pretendía alcanzar estándares morales de "protección" a la humanidad mediante la autodeterminación étnica y la creación de una organización supranacional que velara por la seguridad colectiva para evitar nuevos conflictos. Tal filosofía ha sobrevivido hasta tiempos actuales. En tanto, el pensamiento europeo trajo consigo el dilema del equilibrio de poderes, el cual busca el desarrollo de fuerzas militares para enfrentar conflictos posteriores, inherentes al devenir histórico de las guerras que han acompañado las configuraciones geopolíticas europeas de antaño. Así, el nuevo orden tuvo sus orígenes en el encuentro de estas dos regiones luego del cese de las hostilidades:

> Cuando la concepción norteamericana de la política exterior y las tradiciones diplomáticas europeas se encontraron en la Conferencia de Paz de París, en 1919, saltaron a la vista sus diferencias en experiencia histórica. Los dirigentes europeos intentaron renovar el sistema existente, según los métodos ya familiares, y los pacificadores norteamericanos creyeron que la Gran Guerra no era el resultado de intratables conflictos geopolíticos sino de las deficientes prácticas europeas. En sus célebres Catorce Puntos, Woodrow Wilson les dijo a los europeos que en lo sucesivo el sistema internacional no debía basarse en el equilibrio del poder, sino en la autodeterminación étnica; que su seguridad no debía depender de alianzas militares, sino de una seguridad colectiva, y que su diplomacia ya no debía ser dirigida en secreto por expertos sino con "acuerdos abiertos, a los que se haya llegado sin reserva". Evidentemente, si Wilson había llegado a discutir tanto no fue por las condiciones necesarias para poner fin a una guerra ni para restaurar el orden internacional, sino para reformar todo el sistema de relaciones internacionales que se había practicado durante casi los últimos tres siglos[300].

[299] Henry Kissinger, *op. cit.*
[300] *Ibidem*, pp. 19-20.

Este choque de perspectivas diplomáticas propició que el Tratado de Versalles significara una novedosa forma de concretar las relaciones internacionales. Permitió la negociación de los términos de rendición y pagos de reparación de guerra a escala global, así como hacer más previsibles los costos de transacción y los nuevos cotos geopolíticos que buscaron resarcir las demandas militares y económicas de los países vencedores de la Gran Guerra.

No obstante, señala Kissinger que el mismo Tratado de Versalles fue incapaz de cumplir el propósito de garantizar las condiciones necesarias para la paz y el nuevo orden mundial, debido a que nunca estableció de manera clara y contundente el reparto de las responsabilidades y las consecuencias que cada nación involucrada en la Primera Guerra Mundial debería asumir. Alemania resultaba ser la responsable de iniciar el conflicto y, por tanto, a pesar de las formas de pago establecidas, no hubo mecanismos subsidiarios que velaran por un cumplimiento cabal de los costos de transacción.

Esto, desde luego, generó un conjunto de dilemas entre los países vencedores de la Gran Guerra. Estados Unidos decidió mantener un papel discreto respecto a la SDN, a pesar de que el mismo presidente Wilson la promovió en la Conferencia de Paz. Gran Bretaña se hallaba dubitativa y vacilante en cuanto a su relación con Alemania e incrédula con los acuerdos suscritos en Versalles. Por su parte, Francia, resentida y temerosa ante un posible resurgimiento alemán, se veía impotente al no contar con el poderío militar ni económico suficiente para defenderse por sus propios medios.

El papel de las instituciones financieras emanadas de la Primera Guerra Mundial

En el contexto de la Gran Guerra, el crecimiento económico representa un tema de trascendental importancia para conseguir el objetivo de las reparaciones de guerra. No obstante, los costos de transacción generados a partir de los tratados políticos suscritos provocaron justamente efectos retardantes para la conformación de un sistema financiero internacional sólido y estable.

Al respecto, Friedman[301] establece en su libro *The Moral Consequences of Economic Growth* que precisamente el crecimiento económico deviene en detonante para el progreso

[301] Benjamin Friedman, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Random House, Estados Unidos, 2005.

de las naciones. Pero no sólo en cuanto al incremento de la riqueza, sino también al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de determinada región o país, lo que implica no sólo consecuencias materiales, sino también morales.

Esta cuestión, debido aparentemente a las medidas tan severas suscritas para Alemania y los países vencidos en la Primera Guerra Mundial, resultó en acciones incapaces e infructuosas a la hora de determinar cómo debía responder Alemania por los pagos de reparación de guerra.

Por tanto, refiere Friedman que tanto los intereses reflejados en el Tratado de Versalles como la creación de las instituciones posteriores a la Primera Guerra Mundial, dejaron claras las consecuencias que países como Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Alemania tendrían al respecto pues, aunque contaban con formas de gobierno democráticas, en cada uno de estos países tuvo implicaciones distintas.

Así, Friedman destaca que Gran Bretaña tuvo un notable crecimiento económico antes de la Primera Guerra Mundial, pues el país británico poseía una serie de características no solo materiales, sino morales, que lo hicieron una sociedad democrática próspera.

De esta manera, Friedman identifica algunos factores responsables de dicho crecimiento para Gran Bretaña, entre los que destacan los siguientes: *Second Reform Act*, en 1867; *Civil Service and Army-Navy Reforms*, en 1870; *University Test Act*, en 1871; o bien, la *Promissory Oaths Act*, en 1871; aunque también padeció por factores morales que estancaron su crecimiento, tales como las *Peterloo Repressions*, en 1819; *Failure of Chartism*, de 1839 a 1842; *Organized Anti-semitism*, en 1876 y 1912; *Repression of Suffragettes*, de 1906 a 1914.

Para el caso francés, la situación –algo distinta de la de Gran Bretaña–, también fue relativamente próspera. Friedman sostiene que el desarrollo económico en Francia tuvo fuertes impulsos por diferentes movimientos sociales y políticos, tales como la promulgación de *Third Republic Reforms*, de 1878-1884. En contraparte, Friedman menciona factores que hicieron crecer y estancar en diversos momentos la economía francesa, por ejemplo, el *Buolangism* en 1889.

En este sentido, los factores que promovieron crecimiento económico en Alemania: *Unification and the Early Empire*, de 1871 a 1875. En contraposición a estos factores, también se encuentran los que provocaron estancamiento económico: *Conservative*

Refounding, de 1878 a 1879.

Por lo anterior, el país germano experimentó un estancamiento económico que se agudizó en la década de 1930, permitiendo el ascenso al poder del partido Nazi y el resquebrajamiento de la endeble República de Weimar.

> El ascenso de los nazis al poder, comenzando en el caos económico y político de los años de Weimar pero luego especialmente durante el declive de Alemania en la Gran Depresión, seguramente el episodio individual más significativo de la experiencia alemana durante todo este período, es totalmente consistente con la noción de una correspondencia entre el estancamiento (en este caso, la disminución) de los niveles de vida y un movimiento lejos de la apertura, la tolerancia y la democracia. También lo son otros episodios desafortunados significativos. Por el contrario, los episodios más importantes que representan la apertura de la sociedad alemana y la extensión de la democracia alemana se han producido principalmente en el contexto del aumento de los ingresos[302].

En el caso de Estados Unidos de América, la situación económica luego de la primera posguerra le favoreció, ya que se convirtió en el gran prestamista en la época de la reconstrucción europea después de las hostilidades en la Primera Guerra Mundial. A pesar de tener un crecimiento económico notable y de erigirse como una potencia militar y económica más importante de la primera posguerra, no tuvo un papel protagónico en fortalecer instituciones como la SDN (el Congreso de aquel país no ratificó el Tratado de Versalles).

En este sentido, al mencionar el origen del *Federal Reserve Bank* (FRB), Friedman señala que Estados Unidos hicieron préstamos urgentes para la reconstrucción de Europa, pero no se preocuparon por generar instituciones sólidas que permitieran crear y fomentar condiciones sociales y políticas que se tradujeran en una mejor calidad de vida para los países deudores (incluyendo a los países aliados como Gran Bretaña y Francia)[303]:

---

[302] *Ibidem*, p. 254 (trad. del autor).

[303] Esta lectura al día de hoy podría parecer fuera de lugar; sin embargo, al terminar la Primera Guerra Mundial, en un mundo en transición que venía saliendo de una conflagración nunca antes vista, con instituciones con una nueva naturaleza, nuevos liderazgos, resquebrajamiento de imperios, lucha por sobrevivir, búsqueda de identidad (entre otras), lecturas tales como el desarrollo económico vs el mero crecimiento o bien, el mismo concepto de política pública podrían estar descontextualizadas.

> En 1920, el presidente Wilson vetó un aumento propuesto de las tarifas, pero sus sucesores inmediatos no tenían tales reservas. A pesar de la creciente posición de los acreedores netos de los Estados Unidos (lo que significa que los extranjeros podrían finalmente pagar sus deudas con los Estados Unidos sólo si este país tenía un déficit comercial), el Congreso reforzó el actual superávit comercial de los Estados Unidos al elevar temporalmente las tarifas a los niveles récord en 1921 y luego regularizar estos aumentos en la Ley de Aranceles Fordney-McCumber el próximo año. El resultado predecible no fue intensificar las presiones económicas y financieras sobre los países deudores en el extranjero, incluyendo no sólo a Alemania, que debía indemnizaciones a los vencedores europeos, sino también a los aliados de Estados Unidos durante la guerra, como Gran Bretaña, que debía a Estados Unidos más de $ 10 mil millones en guerra. A su debido tiempo, solo una serie de préstamos estadounidenses adicionales, dispuestos de forma precipitada, evitaron el caos en los acuerdos financieros europeos.
>
> Los aranceles más altos de la década de 1920 eran sólo una expresión concreta del espíritu más general de aislamiento que había llevado a Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial a rechazar a la Liga de las Naciones, así como a la participación en la Corte Mundial recientemente establecida. Aunque el gobierno de los Estados Unidos se interesó cada vez más en los asuntos mundiales, persistió la actitud popular de los descuidos por las consecuencias internacionales de las acciones estadounidenses. La década terminó con un nuevo aumento en las tarifas, a niveles récord de todos los tiempos, bajo la Ley Smoot-Hawley[304].

Estas consecuencias que señala Friedman para el caso estadounidense sostienen su tesis de que la generación de sociedades que promueven instituciones de corte democráticas está más abiertas al cambio y son más tolerantes y resistentes con los vaivenes político-económicos. A pesar de la crisis financiera que afectó enormemente a Estados Unidos, aún seguía siendo una potencia económica y militar.

Sin embargo, al identificar las formas bajo las cuales se generaron las instituciones después de la Primera Guerra Mundial, se puede deducir que éstas no alcanzaron a cumplir el propósito de establecer mecanismos político-económicos adecuados para las reparaciones de guerra.

Contrario al espíritu que se manifiesta en diversos textos sobre el papel de banqueros, el título *High Financier. The Lives and Time of Siegmund Warburg*, de Ferguson[305], da cuenta de una biografía sobre un banquero reconocido de la familia de los Warburg, en la que los preceptos bancarios radicaron en enseñanzas que evitaron la toma de decisiones en

[304] Benjamin Friedman, *op. cit.*, p. 156 (traducción del autor).
[305] Niall Ferguson, *High Financier. The Lives and Time of Siegmund Warburg*, Penguin Group, Estados Unidos, 2010.

contextos de alto riesgo financiero, donde tomar en cuenta las necesidades de los clientes prevalecía por encima de los intereses particulares de la institución bancaria.

Aunque en cierta contraposición, más de forma que de fondo, en un libro muy sugerente intitulado *Lord of Finance. The Bankers Who Broke The World*, Ahamed[306] cuenta la historia de cuatro hombres: Montagu Norman, Benjamin Strong, Hjalmar Schacht y Émile Moreau, que dirigieron respectivamente los cuatro bancos más importantes durante la época de 1930 (el Banco de Inglaterra, de la Reserva Federal de Nueva York, del *Reichsbank* y del Banco de Francia).

Pero no sólo es una cuestión biográfica común, sino que a través del análisis de estos personajes, Ahamed ofrece una descripción de las acciones que estos banqueros centrales hicieron para poder reconstruir el sistema financiero internacional después de la Gran Guerra. Durante un corto periodo lograron estabilizar las monedas con la adherencia al patrón oro, se dio una mayor generación de flujos de capital mediante la emisión de billetes y comenzó a reactivarse el crecimiento económico.

Por ello, Ahamed señala que para la comprensión del papel que desempeñaron los banqueros centrales, es necesario:

> Para entender el papel de los bancos centrales durante la Gran Depresión, primero es necesario comprender qué es un banco central y un poco sobre cómo funciona. Los bancos centrales son instituciones misteriosas, los detalles completos de su funcionamiento interno son tan arcanos que muy pocos forasteros, incluso los economistas, los comprenden completamente. Reducido a lo esencial, un banco central es un banco al que se le ha otorgado un monopolio sobre la emisión de moneda. Este poder le da la capacidad de regular el precio del crédito (las tasas de interés) y, por lo tanto, de determinar cuánto dinero fluye a través de la economía.[307]

No obstante, las facultades con las que contaba el sistema bancario dejaron de ser suficientes para frenar la especulación debido a su misma conformación. La Gran Depresión de 1929 yo tuvo parangón que afectó al sistema financiero internacional y derivó en consecuencias no deseadas:

---

[306] Liaquat Ahamed, *Lord of Finance. The Bankers Who Broke The World*, Penguin Group, Estados Unidos, 2009.

[307] *Ibidem*, p. 11 (trad. del autor). Es importante señalar que las funciones del banco central han evolucionado a la actualidad.

a) paralizó prácticamente todos los aspectos de la vida social al colapsar la economía mundial;
b) agudizó y fomentó caldos de cultivo de eventos sociopolíticos como el ascenso del partido Nazi;
c) propició un arrastre eventual de las naciones hacia una Segunda Guerra Mundial; y
d) el nivel de desempleo y violencia alcanzado por la crisis económica no tuvo precedentes.

Sin embargo, hay otras perspectivas que señalan que el poder de las instituciones financieras no sólo estribó en los cuatro banqueros que menciona Ahamed, sino en una serie de dinastías familiares bancarias que aglutinaron a personajes poderosos e influyentes en términos económicos y políticos. En este sentido, resulta pertinente mencionar la obra *The House of Morgan. An American Banking Dinasty and The Rise of Modern Finance*, de Chernow[308], en la cual hace una investigación profusa sobre los orígenes, apogeo y declive de la dinastía Morgan, la cual abarcó cuatro generaciones.

Esto resulta de especial interés porque lograron formar toda una red financiera que, en su primera generación, desempeñó un papel protagónico en el financiamiento de los países aliados durante la Gran Guerra, así como las relaciones que este grupo sostuvo al más alto nivel sobre acuerdos y transacciones bancarias con diferentes gobiernos, tales como el de Estados Unidos y Gran Bretaña, así como las influencias y constantes interacciones que la Casa Morgan mantuvo a lo largo de sus generaciones con diversos personajes de la talla de los presidentes Woodrow Wilson, Franklin Roosevelt, Winston Churchill, entre otros.

En este sentido, no es de sorprender el papel protagónico que miembros de esta dinastía tuvieron en la elaboración e implementación de los planes Dawes y Young, puesto que los banqueros jugaron un rol muy importante en la conformación de los puntos para establecer los mecanismos que posibilitaran el pago por las reparaciones de guerra de Alemania, por citar un ejemplo.

Asimismo, en su libro, Chernow también da cuenta acerca de las relaciones financieras que la dinastía Morgan logró establecer mediante acuerdos bancarios con

[308] Ron Chernow, *The House of Morgan. An American Banking Dinasty and The Rise of Modern Finance*, Grove Press, Estados Unidos, 1990.

gobiernos fascistas y militares como los de Italia, Alemania y Japón, incluso después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. Además, en el texto puede identificarse el rol desempeñado por integrantes de la Casa Morgan en la conducción de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos estadounidenses, británicos, alemanes, franceses e incluso mexicanos.

Por otra parte, esta organización también auspició la generación y capitalización de empresas como General Electric, Du Pont, US Steel, Kennecott y ASARCO, los cuales eran a su vez sus principales clientes.

Ahora bien, el papel que desempeñaron las instituciones bancarias después de la Primera Guerra Mundial no sólo implicó la proliferación del caos y la anarquía financiera, sino que de los proyectos políticos y económicos (diplomacia, bancos centrales, tratados y acuerdos internacionales, entre otros), al menos uno de ellos ha logrado sostener, con relativa independencia de vicisitudes sociopolíticas y económicas, sus propósitos financieros desde el momento en que fue creada.

Por consiguiente, en líneas posteriores haremos referencia al contexto en el cual surgió el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés), así como sus principales objetivos, alcances y limitantes. Podemos adelantar que un objetivo primordial perseguido por el BIS era asegurar el pago de las reparaciones de guerra que Alemania debía hacer frente a los países vencedores.

El BIS es una institución objeto de un interesante análisis porque representa una entidad que pudo gozar, desde su creación, de ciertas garantías para no ser presa de intereses políticos, bélicos y gubernamentales. Por ello, se constituyó como una zona que permitía el flujo de acciones comerciales entre países con independencia relativa de criterios geopolíticos. Implicó para Alemania una oportunidad de capitalizarse y poder hacer frente a sus problemas financieros, mediante la disminución de los costos de transacción que esta institución le permitía por el acceso a créditos para solventar la reparación de los daños ocasionados en la Primera Guerra Mundial.

4.2 Reiniciar desde el fracaso institucional de los 1920s y el descontento de Alemania

Desde el principio, hubo detractores del Tratado (como Keynes[309] o Adolf Berle) que alertaron de las condiciones de asimetría en las que habían sido negociados tanto el Tratado como la conformación de la Comisión. Incluso advirtieron de la alta probabilidad de que no fueran factibles en su aplicación y renunciaron a cargos diplomáticos debido a esto.

La Comisión se tenía que enfrentar a varios factores contrarios a su cumplimiento en términos del pago de la deuda de los vencidos. El primero es la lenta recuperación de las naciones europeas una vez terminada la guerra. Después de una época de prosperidad y de una incipiente globalización de 1870 a 1913, sobrevino una caída constante de 1.2 por ciento anual en el rendimiento del PIB europeo desde 1913 hasta 1921 (año en el que la Comisión de Reparaciones del Tratado de Versalles determinó la deuda de los perdedores de la guerra). A partir de ahí, los siguientes años ofrecían una esperanza de crecimiento que se veía ralentizada por las dificultades de pago para Alemania que afectaba directamente al crecimiento de Francia y Bélgica (véase Tabla 1.1). Mientras que los países europeos neutrales veían un crecimiento firme, los participantes de la Gran Guerra tenían un difícil crecimiento en los años posteriores a la guerra.

Tabla 1.1.
Crecimiento real del PIB en Europa Occidental en general, Estados Unidos, Francia y Bélgica (como ganadoras de la guerra),
Alemania (como perdedora), Países Bajos (como país neutral)
1913-1950 (promedio anual de tasa de crecimiento)

	Europa Occidental	*Estados Unidos*	*Alemania*	*Francia*	*Bélgica*	*Países Bajos*
1913-1950	0.8	1.8	1.1	1.2	1.0	2.4
1913-1929	3.5	3.3	1.2	1.9	1.4	3.6
1929-1938	0.7	- 1.3	2.5	- 0.4	0.0	0.3

Fuente: Charles Feinstein, Peter Temin y Gianni Toniolo, *The World Economy Between The World Wars*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, pp. 9-11 y 15-17.

[309] En su libro *Las consecuencias económicas de la paz* hace un recuento del proceso de negociación durante las Conferencias de Paz de París y argumenta de manera muy explícita su razonamiento de por qué las reparaciones exigidas a Alemania se hacían excesivas.

Uno más será el aumento del desempleo en los países europeos, pues ante cifras desestimables previas a la Primera Guerra Mundial, de 1921 a 1929 el desempleo en los países europeos se incrementó hasta 8.3 por ciento. Un tercero fue la invasión de Francia y Bélgica a la zona del Ruhr, que al ser una de las más industrializadas de la alemana República de Weimar (nombrada así por la región donde se fundó la cabecera de gobierno) exacerbó la dificultad de cumplimiento.

Así, ante el incumplimiento de los acuerdos de reparación de guerra, sobre todo hacia 1923, se realizaron foros (Conferencia de Londres) para su evaluación y se instrumentó en 1924 el "Plan Dawes" (llamado así por su creador, Charles Dawes, quien presidía la Comisión –o bien era su "Agente General"–). Se realizarían acciones para dotar a Alemania de mayor dinamismo en su economía y con ello de mayores recursos disponibles para destinar a los fines del plan.

Dentro de estas discusiones es importante apuntar que fue en la conferencia económica de Génova en 1922 donde se planteó por primera vez la necesidad de un banco central que promoviese la cooperación de los distintos bancos centrales en un formato de cooptación de actores privados en sistemas de negociación internacional y no sólo ayudase a resolver los acuerdos de pago.

El Plan Dawes, sin embargo, tuvo en su concepción e instrumentación detractores, ya que Francia, Bélgica y Reino Unido siempre habían contado con un ánimo revanchista contra Alemania, tal y como lo documenta Keynes en varias oportunidades. Sin embargo, Estados Unidos prestó grandes cantidades de dinero e impulsó la desocupación francesa y belga de regiones como la del Ruhr, las cuales se consideraban productivas para la Alemania de la República de Weimar.

De manera adicional, Estados Unidos veía como uno de los cuatro ejes rectores del tratado el libre comercio, mientras que algunos de los países vencedores (en particular Inglaterra) realizaban consideraciones económicas (crecimiento económico-pago de deuda) así como políticas en relación a la Unión Soviética al considerar un peligro latente la expansión del comunismo en Europa

Durante el diseño e implantación del Plan Dawes se identifican dos tipos de problemas que complejizaban el pago de los montos impuestos por los vencedores de la Guerra: a) los de presupuesto (*budgetary problem*), que tenían que ver con la insuficiencia

de recursos dentro de la tesorería de los países deudores, y b) los de transferencia (*transfer problem*), que se refieren a la reconfiguración de la economía alemana a fin de que se enfocara a la exportación de bienes que estuvieran demandados por los países vencedores. De esta manera el marco se apreciaría y se reduciría el problema inflacionario tan característico del período de estudio, la extrapolación de la riqueza[310], y la necesidad de mantener los salarios reales bajos para disminuir el costo de producción[311].

Para aminorar los problemas que se identificaban en la economía alemana –en particular el problema de transferencia– se buscaba disminuir el superávit comercial y aminorar el déficit fiscal dentro de un marco de emisión controlada de bonos y de insuficiencia de recaudación de los impuestos de reparación de guerra ante la población civil. Es decir, no se vislumbraba una solución sencilla desde el punto de vista económico y social.

La República de Weimar jamás fue del todo legítima ante los ojos de los alemanes, a quien sus detractores –la derecha principalmente– siempre culpó de haberse rendido sin que ellos consideraran que hubieran perdido la guerra. También se les acusaba de entreguistas al convocar al congreso constituyente y proclamar una nueva carta magna el 31 de julio de 1919, misma que entró en vigor el 11 de agosto de ese mismo año (menos de dos meses después de la aceptación del Tratado). De 1920 a 1930 ningún partido logró más de 30 por ciento de las votaciones, lo que habla de un país dividido (hubo incluso años en los que hubo más de una elección). No fue sino hasta 1933 que un solo partido (el Nazi) logró más de 40 por ciento de los sufragios.

En retrospectiva, a los ocho años de haber terminado la guerra[312], ya se hablaba de que la poca probabilidad de pago podía convertirse en un obstáculo de crecimiento mundial y una amenaza a la paz mundial.

Ante los retos de la cuantificación y el pago de compensaciones sin precedentes en un conflicto armado y ante la divergencia en los intereses, nadie (ni vencedores ni vencidos) se percató de la relevancia y dificultad de no contar con un ente independiente y autónomo

---

[310] Costantino Bresciani-Turroni, *Inductive verification of the Theory of International Payments*, Egyptian University, Publications of the Faculty of Law, El Cairo, 1932, pp. 1-112.
[311] John Maynard Keynes, "The reparation problem: a rejoinder" en *Economic Journal*, núm. 39, junio 1929, pp. 179-182.
[312] Harold G. Moulton y Leo Pasvolsky, *World Debt Settlements-The Institute of Economics-*, McMillan Company, Nueva York, 1926; y Harold G. Moulton, *1883-1965 World War Debt Settlements/by Harold G. Moulton and Leo Pasvolsky*, Macmillan Company, Nueva York, 1926.

debido a que todas las acciones dependían de la presidencia de la Comisión y, a su vez, a un país o a un grupo de países.

La Comisión no contaba con independencia de gestión y no existía una sola visión sobre cómo llevar a cabo el objetivo para la que fue diseñada. Más allá: no había consenso respecto a contar con algún grado de coerción real en caso de incumplimiento o tomar en cuenta las implicaciones de las decisiones que tomaba la Comisión en variables como su balanza de pagos o el nivel de vida de la población.

El tema del Plan Dawes es muy amplio, pero parece que a la luz de la aparición de un nuevo plan (denominado "Young"), en 1929 era explícito que el objetivo de hacer cumplir el pago de las reparaciones no se logró. Durante el período de instrumentación del Plan Dawes (1924-1928) se realizaron muchos debates académicos aduciendo su falta de aplicación práctica[313] debido al intervencionismo en el plano económico, así como la afectación al nivel de vida de la población.

El Plan Young se inició en su etapa de análisis en febrero de 1929 y en medio de su formulación se registró el "*crash*" de la bolsa de valores de Nueva York de octubre de ese mismo año. La prioridad que dio Estados Unidos al crecimiento y a la estabilidad de la economía alemana tenía que redefinirse. En ese momento, los debates de índole académico se hicieron más cruentos entre el estatismo de Keynes y la filosofía de libre mercado de Hayek.

El Plan Young establece, a diferencia del que le precedió, un plan de pagos más viable mediante la reducción del monto de la deuda, estipula 59 anualidades y, en apariencia, termina con los controles en la economía alemana. Pero su atribución más importante fue establecer el BIS para que hubiera una unidad que hiciera las transferencias en su papel de "banco central de bancos centrales", que no dependiera de algún gobierno en particular sino que instrumentara acuerdos específicos y cuyas funciones también fueran bancarias en el sentido "tradicional", pero teniendo como clientes a bancos centrales y a instituciones privadas.

[313] Jacques Rueff, "Mr. Keynes views on the transfer problem: a criticism" en *Economic Journal*, núm. 39, septiembre 1929, p. 39; Bertil Ohlin, "Mr. Keynes views on the transfer problem: a rejoinder" en *Economic Journal*, núm. 39, septiembre 1929, pp. 400-404; Bertil Ohlin, "The reparation problem: a discussion" en *Economic Journal*, núm. 39, junio 1929, pp. 172-178.

Si bien en 1930, al momento de ser fundado, su principal trabajo era el de facilitar la transferencia de las reparaciones alemanas (consolidarse como una institución estabilizadora del arreglo), se sumó a sus intenciones la de promover la cooperación entre bancos centrales (fortalecerse como una institución legitimadora –que fungiera como un garante en el funcionamiento– de las distintas instituciones estabilizadoras). Para julio de 1931, ante la moratoria de Hoover que detuvo el pago de reparaciones, la cooperación entre bancos centrales se volvió el objetivo fundamental del BIS.

Se registró, entonces, un ejemplo de cooperación internacional entre gobiernos (en un primer momento entre los países relacionados con la compensación relativa a la guerra), sin precedentes, que tomó las funciones del Agente General de la Comisión, pero sobre todo entre una de las instituciones más importantes de los gobiernos a nivel mundial: los bancos centrales.

Es pertinente recordar que en 1930 el establecimiento de bancos centrales con atribuciones de emisión y regulación de moneda, servicios de banca general, prestamista de última instancia, custodia de las reservas o bien liquidación de compensación entre los bancos comerciales era apenas incipiente a nivel mundial y no tenían independencia definida como sucede en la actualidad. La cooperación entre bancos centrales en ese momento fue un ejemplo de cooperación financiera internacional de un organismo nacional con otros de mayor alcance.

El BIS también fungiría como fiduciario de los préstamos que Estados Unidos hizo dentro del esquema de reparación de guerra través de los planes Dawes y Young. Las funciones del banco priorizaron con el tiempo la cooperación entre los bancos centrales y la estabilidad monetaria y financiera.

El establecimiento del BIS le devolvió a Alemania el carácter de interlocutor en los acuerdos que implicaban la reparación de guerra y con derecho a voto, ya que Versalles había explicitado en la Parte VIII que sólo "podría ser oído", mientras contenía otras ambigüedades tales como que se "determinaría los procesos para cobrar" en caso de que Alemania fallara (artículo 232), o bien que se definirían las fechas de pago de cupones de bonos "de vez en cuando" (Anexo 2). Sin embargo, el papel fundamental del BIS radica en la inclusión de organizaciones internacionales no gubernamentales en el diseño institucional.

4.3. Fundación del Banco de Pagos Internacionales

Contexto

El Banco de Pagos Internacionales (BIS, *Bank of International Settlements*), fue establecido originalmente por los gobiernos de Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, Francia y Suiza bajo el escenario que plantearon los problemas referentes a las reparaciones de la Primera Guerra Mundial.

Al respecto, de acuerdo con el análisis de Keynes en su obra *Las consecuencias económicas de la paz*, Alemania sólo podría ser capaz de pagar las sumas adquiridas por medio de las pocas reservas, intercambio de divisas con base en exportaciones y préstamos, estos últimos provenientes de Gran Bretaña y Estados Unidos, principalmente, para financiar sus esfuerzos de guerra[314]. Se esperaba que las perturbaciones del mercado que caracterizaron al periodo de entreguerras alentaran una alta demanda por instituciones internacionales.

Hacia el final de la década de 1920 Alemania optó por empujar la economía doméstica comprometiendo el capital líquido, al tiempo que resintió la fuerza de atracción del auge en el mercado accionario estadounidense. El resultado fue la reducción de los préstamos internacionales a Alemania que comenzó en 1928, dando paso a un incremento de riesgos intolerables en el ambiente internacional, tanto para Alemania como para sus principales acreedores. En este contexto se explica que se tratase de lograr una mejoría en la cooperación internacional financiera.

La severa reducción en importaciones de capital a Alemania en 1928 empeoró por la caída de Wall Street en octubre de 1929. El avance de esta contracción coincidió con los tempranos comienzos del Banco: al reabrirse la negociación de reparaciones se tenía en primer plano la preocupación por opciones de inversión mucho más atractivas en América y la falta de habilidad de Alemania para establecer compromisos creíbles.

El Plan Dawes fue resultado del peso de las reparaciones de guerra en la economía alemana y el desastre financiero de finales de los años veinte. Este nuevo esquema funcionó y se llegó a pagar una cuantiosa suma a los acreedores del país germano. Hasta 1928 el plan se volvió financieramente insostenible y se consideró políticamente inadmisible seguir bajo

[314] D. J. Benderman, *The Bank for International Settlements and the Debt Crisis: A New Role for the Central Bankers' Bank*, Berkeley Journal of International Law, 1988, p. 95.

la supervisión de la Comisión de Reparaciones, junta de supervisión extranjera expuesta por el Plan Dawes, era políticamente inadmisible.

Surgió entonces el Plan Young para reestructurar la deuda alemana. Sus primeras dos juntas se celebraron entre expertos financieros independientes y los resultados se presentaron en la Conferencia de La Haya en agosto de 1929 y 1930. A pesar de que eventualmente el Plan Young fracasó, esto no manchó la reputación o amenazó con derribar a la organización encargada de llevarlo a cabo, sino que el BIS superó el momento y siguió con sus funciones.

Creación

En 1929, el Plan Dawes de 1924 vio que *el préstamo externo de Alemania* resultaba poco efectivo para restaurar la salud financiera del país, por lo que se planteó un nuevo método para combatir la decadencia financiera. Owen Young fue nombrado presidente del nuevo Comité de Expertos que se encargaría de diseñar las soluciones pertinentes a los efectos adversos causados por las transferencias por reparaciones en el valor de cambio de las monedas y todo aquello al servicio del pago de deuda. El Plan Young planteó las intenciones de establecer una institución financiera de carácter comercial e independiente de fuerzas políticas. Como proyecta Harrod, citado en Benderman, "Una autoridad de circulación monetaria supranacional"[315] que actuaría como administrador para los gobiernos que participaran.

La estructura y organización de esta nueva autoridad financiera fue decidida en octubre de 1929 y en enero de 1930 en las convenciones de Baden-Baden y La Haya, respectivamente. El documento central del modelo del Plan Young fue el acuerdo de Reparaciones con Alemania y el BIS estaba autorizado por un Acuerdo de Fideicomiso para ejercer este plan. Con estos instrumentos no se proveía la creación oficial del Banco, pero sí la legalización de su función fideicomisaria bajo el Plan Young. Para la creación se llevó a cabo una reunión entre agentes de los bancos centrales de los países fundadores y representantes bancarios estadounidenses en Roma el 17 de mayo de 1930, en la que los interesados firmaron su participación en el Plan.

[315] Roy Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, 1971, citado en D. J. Benderman, *op. cit.*, p. 96.

Destacan dos factores importantes al hacer un análisis sobre la fundación del BIS y su relación con la estabilidad del ambiente económico internacional y los intereses de los poderes mayores, a saber:

1) se preveía que Estados Unidos, el poder dominante y principal acreedor tras la Primera Guerra Mundial, sería el principal abogado de la institución. Sin embargo, esta nación se retiró a una forma de aislacionismo sin permitir o avalar ninguna participación de oficiales estadounidenses para formar parte del Banco; y

2) al tomar en cuenta que el periodo de entreguerras es considerado como *interregno*, muy caracterizado por el declive británico y la ascendencia estadounidense, se podría reflexionar que la teoría de una estabilidad hegemónica no era suficiente para respaldar el establecimiento del Banco.

Las relaciones contractuales de naturaleza dinámica implican una interacción no anónima entre un ente principal y un agente. En este tipo de relaciones los contratos pueden estar sujetos a comprensiones basadas en el carácter del agente, lo que permite al ente principal utilizar las preferencias reveladas del agente para proyectar futuras comprensiones de carácter[316].

Esta teoría de contratación dinámica explica, de acuerdo con Simmons[317], por qué el BIS tuvo un carácter que contenía dos aspectos o características tan contrastantes como las que se mencionaron. De acuerdo con sus postulados, la innovación se presentó en los estatutos del BIS, en los cuales se comprendían funciones tanto bancarias como de reparación, dando como resultado un banco central de membresía con manejo privado y con fachada no política que actuaría como agente de los gobiernos acreedores.

Funciones

Se resolvió en la Conferencia de La Haya que el Banco no tendría inmunidad procesal, permitiéndole demandar y ser demandado en los tribunales municipales en materia derivada de sus actividades comerciales.

El Plan Young había planteado una institución internacional sin alienación fiscal alguna a ninguna nación; sin embargo, en su carácter legal, el Banco tenía una base

[316] Marco Battaglini, *Optimal Dynamic Contracting*, Princeton University, 2012.
[317] Beth Simmons, *Why Innovate? Founding the Bank for International Settlements*, Princeton University, 1993.

internacional, pero sería objeto del derecho suizo. De acuerdo con Benderman, en un principio los fundadores habían tenido la intención de una entidad que asimilase prácticas financieras y comerciales ordinarias con el objetivo de tener una herramienta útil para abrir el comercio implicando fines de lucro.

La razón de ser del BIS sería estructurar de manera eficiente los pagos de la deuda para que se pudieran llevar a cabo a través de los ingresos que generaran el comercio y las inversiones entre naciones, de manera que se despolitizaran y se pudiese lograr el objetivo.

De acuerdo con Jeffrey Frieden, citado en Simmons[318], el BIS ha sido instrumento en la coordinación de regulaciones financieras, en particular las de adecuación de requerimientos dentro de los mercados de sus miembros. Su membresía siempre ha tratado de circundar todos los bancos centrales de Europa para facilitar su integración en el sistema monetario internacional. Esto es importante para entender el ímpetu de su linaje, pues al día de hoy se estima que el Banco mantiene hasta 15 por ciento de las reservas monetarias globales, de donde otorga préstamos a miembros cuya moneda se encuentra bajo severa presión.

El BIS fue diseñado para evitar una ruptura en el mercado de capitales al realzar la percepción de lo que era el compromiso alemán por cumplir sus obligaciones internacionales de deuda. Sin embargo, lo que sucedió fue que se creó una nueva institución para mejorar las probabilidades de que el país germano cumpliera sus obligaciones y éstas a su vez, disminuyeran en el tiempo. Fue una institución concebida y diseñada por banqueros centrales y financieros privados, ambos fuertemente interesados en lograr estabilidad en los mercados capitales y financieros contando con el BIS como una herramienta eficaz.

Una vez creado, al BIS se le consignaron dos tareas principales. Por una parte, de acuerdo con Auboin, se encargaba de aquellas actividades de promoción de cooperación entre bancos centrales y de brindar las facilidades para efectuar operaciones financieras de carácter internacional.

La idea de establecer un Banco surgió temprano en las negociaciones con el plan de adjuntarle a esta institución las obligaciones de Alemania. El enfoque principal era una institución que financiase intercambio e inversiones internacionales de manera que dicho país pudiese mejorar su capacidad para efectuar pagos de reparaciones.

---

[318] *Idem*.

Los banqueros estadounidenses originalmente contemplaban un modelo en que la institución fuese lucrativa y cuyas ganancias fueran compartidas con Alemania para incentivarla a efectuar pagos. A este esquema se opusieron principalmente los británicos por temor a que entrase en conflicto con los intereses del Banco de Londres y con el *Federal Reserve Bank of New York*[319].

El resultado de tales propuestas fue, como lo describe Simmons, una "institución apolítica que liquidase la maquinaria controlada de reparaciones extranjeras, recibiese y repartiera reparaciones, sirviese de fideicomisario para los acreedores oficiales y administrara la venta de obligaciones alemanas por medio de venta de bonos privados a inversores"[320].

En la segunda de las juntas, en Baden-Baden, se concentraron en establecer los *status* formales del Banco. El grado de independencia variaba de país a país, y aunque los delegados de Gran Bretaña y Reino Unido eran empresarios privados, asegurando su imparcialidad en la negociación, se considera que todos los delegados tomaron en consideración los intereses de cada una de sus naciones.

De acuerdo a estos estatutos, el BIS actuaba como fideicomisario o agente en lo referente a acuerdos financieros de carácter internacional que derivaran de acuerdos[321], por lo que una vez establecido se hizo cargo de las actividades derivadas de la ejecución del Plan Young como agente representativo de los gobiernos involucrados[322].

El Banco tenía permitidas todas las transacciones de oro, la compraventa de títulos y otros instrumentos –ya fuera para los bancos centrales o para él mismo–, tomar préstamos de bancos centrales o efectuarles pequeños adelantos, así como actuar como fideicomisario en acuerdos internacionales. Lo que no tenía permitido era emitir billetes, abrir cuentas corrientes para los gobiernos o emitirles adelantos, adquirir intereses predominantes o permanentes en bienes inmuebles. Todas estas facultades habían sido bien definidas en los estatutos de su creación. A fin de trabajar contra la asimetría de información, el Banco

[319] *Ibidem*, p. 381.
[320] *Idem*.
[321] Roger Auboin, *The Bank of International Settlements 1930-1955*, International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, New Jersey, 1955, p. 3.
[322] *Ibidem*, p. 2.

también sería el responsable de contener e informar a los países acreedores sobre condiciones financieras y económicas en Alemania.

La suscripción del capital del BIS se garantizaba en partes iguales por cinco bancos centrales: el Banco Nacional de Bélgica, el Banco de Inglaterra, el Banco de Francia, el Banco de Italia y el *Reichsbank*. También estaban involucrados dos grupos bancarios: uno representante de Japón y otro de Estados Unidos. El resto de los bancos interesados podía abonar al capital en un periodo de dos años.[323]

Actividades del BIS

En 1931 el sistema global de préstamos estaba colapsando: se hizo mucho para conceder créditos de emergencia con un total concedido de mil millones entre bancos centrales y el BIS. De inmediato, en el otoño del mismo año, el Banco comenzó a tomar medidas para adaptarse a las nuevas circunstancias, ya que los acontecimientos de ese año lo habían privado de los ingresos más sustanciales que provenían de los pagos del Plan Young y se redujeron los fondos disponibles de los bancos centrales debido a dicha contracción de divisas debido también a la crisis económica de los países y la disminución del comercio mundial. La concesión de créditos fue posible a través de la obtención de créditos de los bancos centrales en sus propias monedas, compensados por créditos en oro o en otra moneda. Estas medidas, naturalmente, aumentaron la cantidad de operaciones de oro en las que el BIS era intermediario.

Durante este periodo de entreguerras, el Banco sirvió como fideicomisario de préstamos de emergencia para Hungría, Bulgaria, Checoslovaquia y Austria; actuó de la misma manera en la transferencia del territorio de Saarland, rico en carbón y mineral de hierro que pasó de Francia a Alemania, ubicado en la frontera entre ambas naciones.

Éstas fueron las primeras reacciones del BIS como institución en respuesta al colapso que estaba enfrentando al principio de esta década. Posteriormente, organizó dos sindicatos de bancos centrales para la emisión de crédito de emergencia para Alemania y Hungría, arreglos que duraron hasta el ultimátum de Hitler en 1938[324].

[323] *Ibidem*, p. 4.
[324] D. J. Benderman, *op. cit.*, p. 102.

A partir de 1933 y durante el resto de la década, los países quedaron divididos por el uso o no uso del patrón oro, bilateralidad que limitaba aún más la escasa cooperación internacional que existía; sin embargo, el BIS siguió prestando sus servicios y los bancos centrales siguieron haciendo uso de ellos durante toda la década. Destacado el hecho de que adicional a los servicios de cámara de compensación, el Banco intensificó la recopilación de estadísticas, investigación monetaria y formación de banqueros; hoy día incluso es la autoridad de referencia en términos de estándares de supervisión bancaria a nivel internacional.

Borio considera que la tensión en las relaciones internaciones, políticas y económicas, la desestructuración del sistema monetario internacional, la pérdida de prestigio del banco central y el desacuerdo político de la reforma del sistema de pagos[325] se combinaron para reducir la cooperación del BIS en la década de 1930 a un mecanismo de investigación e intercambio de información.

Resalta el hecho de que el Banco también realizó sus propias ideas de restructuración del patrón oro y se encargó de difundirlas por ejemplo, al no considerar las tasas flotantes como una opción permanente, debido a que con ellas no era posible determinar la fecha ni el monto (cuándo ni cuánto) es lo que se podría obtener en función de los intereses percibidos a la vez que siguió actuando como intermediario de los intercambios financieros entre aquellos países que aún se basaban en el patrón oro y aquellos que ya no lo hacían. Actuaba como garante a petición de las partes.

Sus alcances han sido de gran calado sobre todo para la época en que fue creado, ya que fue concebido como el "Banco de los Bancos Centrales" al representar un agente económico preponderante en las transacciones y empréstitos realizados a los países que no podían solventar sus deudas o que no contaban con el mismo patrón monetario. En un contexto de muchas restricciones naturales e impuestas en la cooperación internacional, esto era prácticamente inimaginable. En este momento no existían aún organismos como el Fondo Monetario Internacional.

En esta línea, a partir del año 1931 el BIS ha elaborado informes anuales acerca de sus principales actividades en materia económica y financiera. Tales reportes indican el

[325] Claudio Borio, *One Hundred and Thirty Years of Central Bank Cooperation: a BIS Perspective*, 2006, p. 10.

funcionamiento de la institución, tanto en su estructuración, alcances y logros obtenidos de acuerdo con lo que se le ha encomendado en los Estatutos.

Hablemos de manera breve de los primeros 10 años de existencia del BIS ya que permite entrever un nuevo marco internacional de transacciones financieras que paulatinamente, permitiera a los países abandonar la enorme dependencia tenida hacia el patrón oro como sistema económico dominante.

De esta manera, el *Primer Informe Anual del Banco de Pagos Internacionales*[326], que comprende el año fiscal del 17 de mayo de 1930 al 31 de marzo de 1931, resalta las siguientes acciones:

- Siete países suscribieron 112 mil acciones del capital social
- Ese mismo año se finalizó con 23 instituciones de diferentes nacionalidades con un total de 165,100 acciones en circulación. Además, se autorizó la entrega de 6 mil acciones a los bancos centrales de Yugoslavia y Portugal cuando éstos lograron estabilizar legalmente su monedas
- Las operaciones comenzaron con depósitos de 220,000,000 de francos suizos y activos y pasivos totales de 300,000,000 de francos suizos. Esto reveló un incremento de los depósitos a 1,780 millones de francos suizos y el crecimiento del total de activos y pasivos a 1,900 millones de francos suizos.

Para el Segundo Informe Anual del BIS[327,] cuyo periodo data del 1 de abril de 1931 al 31 de marzo de 1932, se menciona el panorama adverso que tanto el campo de las finanzas internacionales, así como el crédito, la estabilidad monetaria y los flujos de capital públicos y privados, padecieron en el contexto económico mundial.

Los miembros del BIS implementaron mecanismos denominados "de parada", los cuales incluían restricciones monetarias, racionamiento de importaciones y dispositivos extranjeros y otros recursos artificiales, pero resultaron insuficientes para contener el panorama económico demoledor, sobre todo a partir de la caída de la libra esterlina.

En este sentido, el Segundo Informe Anual revela las siguientes acciones de trabajo realizadas por el BIS:

[326] Bank for International Settlements, *First Annual Report*, Basle, 1931.
[327] Bank for International Settlements, *Second Annual Report*, Basle, 1932.

- Ante el panorama económico adverso, el BIS se vio en la necesidad de otorgar créditos de emergencia al Banco Nacional de Hungría, el Banco Nacional de Austria, el *Reichsbank*, el Banco de Yugoslavia y un anticipo temporal al Banco de Danzig: "Así, tres bancos centrales, además del Banco de Pagos Internacionales, sindicaron a partes iguales un crédito al *Reichsbank*. Doce bancos centrales, además del Banco de Pagos Internacionales, participaron en un crédito más al Banco Nacional Húngaro"[328]
- Ante las consecuencias de la caída de la libra esterlina, el BIS tuvo que rechazar nuevas solicitudes de anticipos que le llegaron de varios bancos centrales, "y suspendió así la política de ser un nuevo y sustancial donante de crédito para varios bancos centrales". Todo esto porque los saldos del BIS en 1931 cayeron "del punto más alto de 870,000,000 de francos suizos el 31 de agosto de 1931, a un mínimo de 464,000,000 de francos suizos el 31 de diciembre de 1931"[329]
- No obstante, un apartado de este informe titulado "La tendencia de los movimientos de oro durante el año", se menciona que los países deudores a corto plazo (Alemania, Gran Bretaña, Hungría, Japón y Suecia) tuvieron que disponer de sus reservas de oro para pagar los pasivos de sus mercados
- "El Banco de Pagos Internacionales en sus operaciones comerciales directas se vio afectado por estos movimientos de oro en menor grado solamente. y entregó o retuvo oro como agente para algunos de los bancos centrales más pequeños. En otros casos, transfirió el oro que tenía para un banco central a la cuenta de otro banco central. Al final del segundo año fiscal, el Banco era el custodio del oro por cuenta de los bancos centrales por un monto de solo unos 120 millones de francos suizos. Ninguna parte de este oro se incluye en los balances mensuales o anuales que informan la situación de los activos y pasivos del propio Banco"[330].

Respecto al *Tercer Informe Anual del BIS*[331], la principal característica del periodo comprendido entre el 01 de abril de 1932 y el 31 de marzo de 1933, se relaciona con los movimientos internacionales de bienes y del oro, donde el primero decayó y el segundo aumentó considerablemente:

---

[328] Bank for International Settlements, *Second Annual Report*, *op. cit.*
[329] *Ibídem.*
[330] *Ibidem.*
[331] Bank for International Settlements, *Third Annual Report*, Basle, 1933.

Durante el año, la producción total de oro del mundo alcanzó la alta cifra de $495 millones, o 2.559 millones de francos suizos, estableciendo así un nuevo récord al superar la producción del año pico anterior, 1915, en 139 millones de francos suizos, y el de 1931 por 184 millones. Si bien es de esperar que la producción de oro aumente en un período de fuerte caída de los precios y abundante oferta de mano de obra, el aumento ha superado incluso las previsiones más optimistas. Ha sido más marcado en la Unión de Sudáfrica y Canadá, con mucho, el mayor aumento porcentual que se produce en este último país. La producción en Estados Unidos, después de haber disminuido de manera bastante constante de 1915 a 1929, ha aumentado nuevamente y a un ritmo progresivamente mayor durante cada uno de los últimos tres años[332].

En el *Cuarto Informe Anual*[333], que comprende del 1 de abril de 1933 al 31 de marzo de 1934, el BIS refiere una serie de obstáculos en el campo monetario que aún se basa en el sistema del patrón oro clásico, donde se está dejando de lado el cooperativismo entre países y se contraen las economías hacia trincheras nacionalistas. En tal sentido:

> En las relaciones financieras y monetarias internacionales los doce meses hemos visto una serie de desarrollos retrógrados: más moratoria, más impedimentos de transferencia, más desmontes artificiales, más acumulación de oro que en cualquier año registrado, más conversión de saldos extranjeros y su repatriación a la moneda local, o en oro, por parte de particulares y bancos centrales, un cese casi completo de nuevos préstamos a largo plazo en el extranjero y una limitación o reducción adicional del volumen de créditos a corto plazo[334].

En cuanto al Quinto Informe Anual[335] presentado por el BIS, cuyo análisis comprende el periodo del 01 de abril de 1934 al 31 de marzo de 1935, se reconoce el impulso que desde los mercados internos se efectúa hacia el desarrollo económico de las naciones. Sin embargo, se advierte que políticas restrictivas, dadas por la falta de cooperación internacional, hacen que los esfuerzos individuales de los países sean insuficientes para solventar sus movimientos de capital y de producción.

Esto es así porque existen variables que inhiben el desarrollo financiero y monetario, y que incluso, se apuesta por un retorno al patrón oro internacional. Al respecto, Borio y

---

[332] Bank for International Settlements, *Third Annual Report*, *op. cit.*
[333] Bank for International Settlements, *Fourth Annual Report*, Basle, 1934.
[334] *Ibídem.*
[335] Bank for International Settlements, *Fifth Annual Report*, Basle, 1935.

Toniolo[336] mencionan que el BIS plantea en este informe, la necesidad de apelar a la cooperación para enfrentar "la estabilización de los intercambios, los cambios que afectan a los bancos centrales, la situación con respecto a los créditos internacionales a corto plazo, la reducción o conversión de deudas a largo plazo y la tendencia de las tasas de interés, así como con ciertos otros factores de carácter financiero importante que han ocurrido durante el año en revisión"[337].

Ya en el *Sexto Informe Anual del BIS*[338] (1 de abril de 1935-31 de marzo de 1936), se hace una reflexión en torno a la Gran Depresión de 1929 como la principal causa de que para el año 1936, los países sigan buscando e implementando mecanismos contracíclicos para frenar el desempleo masivo, la devaluación de monedas, los precios fijados en el patrón oro y la baja producción de bienes primarios.

En consecuencia, en este sexto informe el BIS señala cuatro perturbaciones principalmente:

- Se presenta una tendencia a la baja de las ventas, la acumulación de mercancías y la disminución progresiva de la producción agrícola, comercial y de transporte
- Se dio una caída en cascada de los precios de los productos primarios, tanto en el ramo alimenticio como en las materias primas industrializadas. Esto propició que la balanza de pagos de varios países extranjeros recurrierann a nuevos préstamos o nuevas inversiones de rescate
- La crisis bancaria que azotó a Austria y Alemania por los retiros de fondos que se dieron de manera masiva. Los cuales tuvieron como respuesta concesión de créditos de emergencia que no fueron efectivos por las moratorias y las restricciones de cambio
- Al producirse la depreciación de varias monedas, entre ellas la libra esterlina y posteriormente el dólar, se sumó al entorno internacional la incertidumbre financiera que provocó una baja sobre los precios cotizados con base en el patrón oro en los mercados mundiales

[336] Claudio Borio y Toniolo Gianni, *op. cit.*, p. 1.
[337] Bank for International Settlements, Fifth Annual Report, *op. cit.*
[338] Bank for International Settlements, *Sixth Annual Report*, Basle, 1936.

Ante estos problemas, las autoridades monetarias de un país han prestado asistencia de varias formas a las de otro para mantener las fluctuaciones cambiarias dentro de límites estrechos. Asimismo, el BIS ha estado operando como agente de consulta para seguir maniobrando en entornos económicos difíciles.

En el *Séptimo Informe Anual del BIS*[339] correspondiente del 1 de abril de 1936 al 31 de marzo de 1937, se menciona que se ha estado tratando de recuperar la actividad industrial mediante ajustes de liquidación, reconstrucción de capital y de costos en diferentes niveles de los negocios.

Sin embargo, la cuestión política ha influido de manera determinante para que este periodo de crisis y precariedad continúe. En este periodo se hace referencia al grave problema en la producción agrícola e industrial, así como a la disminución anual en el mercado del oro, sobre todo después de la Gran Guerra.

Aunque también cabe señalar la cuestión monetaria, en donde varios países tardaron en estabilizarla a tasas del 10% o 15%. Lo que se encuentra ligado a las tasas de interés contraídas a largo plazo por los pagos que habrían de cubrirse después de la Guerra.

Por otra parte, las deudas nacionales y extranjeras contraídas hicieron más lenta la recuperación económica, sobre todo cuando a esto se le sumaron los onerosos préstamos internacionales que fueron otorgados a corto y largo plazo en la década de 1920.

Sin embargo, en 1936 se daba un fuerte contraste, debido sobre todo a que, pese al panorama adverso, todavía fluían movimientos de capital y los bancos centrales tenían cierta capacidad de decisión frente a las vicisitudes de los mercados internacionales.

Respecto al *Octavo Informe Anual del BIS*[340] (1 de abril de 1937-31 de marzo de 1938), se plantea la problemática que enfrentan los bancos centrales, pues no sólo deben asesorar a sus gobiernos, sino que también deben aplicar medidas para regular sus mercados internos conforme a los eventos internacionales que influyen en sus políticas.

En este sentido, se presentaron las siguientes tendencias[341]:

[339] Bank for International Settlements, *Seventh Annual Report*, Basle, 1937.
[340] Bank for International Settlements, *Eighth Annual Report*, Basle, 1938.
[341] *Ibídem.*

(i) continuando el giro ascendente de 1936, hubo en el primer trimestre un fuerte aumento, debido a las expectativas exageradas de la mayor demanda que resultaría del mayor poder adquisitivo en manos de los consumidores;

ii) este movimiento fue seguido por una caída igualmente brusca en el segundo trimestre, lo que refleja un cambio general de perspectiva y una liquidación de las transacciones especulativas. La rapidez con la que los precios de algunos productos básicos habían aumentado mucho más allá del costo real de producción en un momento de gran oportunidad para una producción prolongada era, en sí misma, suficiente para crear dudas sobre el futuro.

Luego, después de un período de relativa estabilidad en los precios en el tercer trimestre (iv) una fuerte disminución establecida en los últimos tres meses del año cuando coincidió la llegada al mercado de suministros más abundantes, como suele ser el caso caso en que las empresas alcanzan un punto de inflexión, con una contracción de la demanda tras el cambio en las perspectivas económicas.

Cabe señalar que el papel desempeñado por el BIS, manifestado por el mismo organismo en este año, recae sobre labores de consulta y comunicación para fomentar espacios de cooperación entre autoridades monetarias en materia de política económica.

De este modo, a lo largo de los informes precedentes, hemos visto cómo se ha desempeñado el BIS en cuanto a sus tareas encomendadas. Se han visto los alcances y las limitaciones a las que ha tenido que hacer frente por los vaivenes del sistema financiero tan inestable en el periodo entreguerras.

Por tanto, para los objetivos de este trabajo, se hace un corte en la revisión somera de los reportes emitidos por el BIS con la presentación del *Noveno Informe Anual*[342], el cual comprende el periodo del 1 de abril de 1938 al 31 de marzo de 1939.

En tal informe se hace referencia a la crisis suscitada en Estados Unidos por el declive de sus actividades industriales a finales de 1938, pues tal disminución de esta particular actividad económica produjo fuertes mermas en el comercio de exportación, lo que tuvo repercusiones más fuertes debido a que se esperaba un crecimiento más sostenido por parte del país norteamericano.

[342] Bank for International Settlements, *Ninth Annual Report*, Basle, 1939.

Bajo este tenor, el noveno informe presenta la siguiente información[343]:

La debilidad general en los precios de los productos primarios, una consecuencia de la reducción de la demanda estadounidense y la tendencia a la baja de muchos otros precios exigieron reducciones en los costos y otros ajustes, que generalmente se encontraron con la resistencia de las partes interesadas. En los países de la zona esterlina, que habían experimentado una expansión casi ininterrumpida desde el otoño de 1932, las condiciones estaban maduras para una disminución de la actividad interna.

A esta situación se agregaron eventos excepcionales de carácter político, que causaron conmociones bruscas a las empresas y dejaron a su paso un nivel de armamento y preparación militar nunca antes presenciado en tiempos de paz. Una de las señales más llamativas de la incertidumbre política fue la presión sobre la libra esterlina causada por los movimientos masivos de fondos que, con otros factores, agregaron 1,500 millones a las existencias de oro estadounidenses en los cinco meses de agosto a diciembre de 1938. Se encontraron más efectos nocivos en las restricciones sufridas por los negocios ordinarios, ya que la iniciativa se redujo y la voluntad de hacer nuevas inversiones se debilitó.

Llenar el vacío por las órdenes gubernamentales de armamento y otros fines por el momento ayudado a mantener el empleo, pero necesariamente desvió el poder productivo de la búsqueda del comercio normal y, en especial, tendió a perjudicar la capacidad de exportación de los países más involucrados.

De esta manera, la labor del Banco de Pagos Internacionales fue estar al pendiente de las medidas en materia de créditos que se estaban tomando, con el fin de fomentar el comercio exterior y proporcionar facilidades para el financiamiento de intercambios comerciales. El mismo BIS reconoce que tales apoyos se realizan en un margen reducido, pese a tener vinculación directa con los diversos bancos centrales.

Concretamente para este periodo, aunque el BIS se ha enfocado en realizar compras y ventas de divisas y de oro para los bancos centrales, su misión sigue consistiendo en promover relaciones financieras internacionales que estabilicen la cuestión monetaria, crediticia y comercial entre los países a través de la coordinación con los bancos centrales correspondientes.

[343] Bank for International Settlements, *Ninth Annual Report, op. cit.*

Sin embargo ya para 1938, en Europa más de una decena de bancos centrales se había interesado en la concesión de créditos que adoptó el BIS como medida de contrarrestar lo sucedido en 1931[344].

Durante el periodo que transcurrió entre el inicio de la Segunda Guerra Mundial y previamente el Acuerdo de Múnich de 1938 la única línea de acción posible para el Banco era respetar su carácter técnico e ignorar a toda costa las consideraciones políticas. Esto significó la adopción de actitudes similares a aquellas instituciones que no habían introducido una legislación de emergencia –Suiza y Estados Unidos, principalmente–[345].

Antes de que estallase el conflicto, el Banco declaró su neutralidad y durante toda la guerra Borio comentó sobre la plausibilidad de los bancos centrales de países enemigos que cooperaron para mantener al BIS vivo, aun en contra de los deseos de sus gobiernos. El interés detrás de ello era la consideración de toda la experiencia, los activos y el trabajo en red del Banco como herramientas valiosas para la reconstrucción del sistema monetario internacional cuando eventualmente el conflicto terminara.

En la Conferencia de Breton Woods de 1944 se vieron los intentos de los gobiernos Aliados por liquidar dicha institución, a pesar de no ser éste el mecanismo competente para realizarlo. Finalmente, con la influencia de Estados Unidos, se abandonó el propósito.

Se puede coincidir de forma abierta con que el mantenimiento del BIS durante la guerra actuaba como puesto de observación sobre las condiciones monetarias internacionales[346], y gracias a esta utilidad detectada fue que ambas partes del conflicto aceptaron la existencia de países neutrales.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el BIS retomó sus actividades como agente fiscal ante los préstamos del Plan Dawes y Young. En 1948 brindó apoyo al proporcionar parte de la financiación inicial para el Banco Mundial. Más tarde, en 1949, estableció múltiples transferencias y pagos referentes al conflicto y brindó asistencia supervisando los peajes del canal de Suez[347], un canal de envío que conecta el Mar Mediterráneo en Port Said con el Mar Rojo. Además, retomó el papel de fideicomisario en los acuerdos internacionales bajo el Plan Marshall.

---

[344] Roger Auboin, *op. cit.*, p. 12.
[345] *Ibidem*, p. 13.
[346] Claudio Borio, *op. cit.*, p. 11.
[347] *Declaration on the Suez Canal*, 1957, referenciado en Benderman, *op. cit.*, p. 103.

En los años que siguieron al desenlace de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los bancos centrales de Europa se unió a esta institución. Las actividades que realizó en ese periodo –y que ya se han mencionado–, le valieron un lugar seguro como legítimo agente en la reconstrucción de Europa.

En su fundación, los estatutos del BIS se establecieron de manera concisa y clara en lo que considera Auboin eran objetivos generales; sin embargo, se dejó cierto grado de flexibilidad para ventaja de la institución.

Esto último se ha traducido en el nivel de adaptabilidad que el banco ha demostrado hacia hechos impensados; por ejemplo, desde la Gran Depresión de 1930, pasando por la crisis financiera que resultó en Europa un año más tarde, hasta la suspensión del estándar de oro y el estallido de la Segunda Guerra Mundial. Los eventos que se mencionan afectaron naturalmente las actividades del BIS, en particular sus operaciones en los mercados del metal áureo y de divisas.

En la actualidad el BIS representa los intereses de la mayor parte de las instituciones bancarias centralizadas del mundo estimando, de acuerdo con Benderman, que controla el 10 por ciento de sus reservas oficiales.

Dinámica contractual

La figura del préstamo internacional soberano, entre gobiernos, representa un problema para la operación eficiente de los mercados. Hacer cumplir contratos bajo un contexto de anarquía tiene el inevitable efecto de que los préstamos se arreglen con dificultad, mientras que la asimetría de información entre prestatarios soberanos y prestamistas agrava la capacidad para hacer compromisos creíbles de largo plazo para cumplir obligaciones. El abandono del patrón oro –el cual era su sustento– acarreaba un elemento adicional de complejidad.

Esta situación se explica en dos enfoques de acuerdo con Simmons[348]:

1) en el enfoque de dinámica contractual se considera la inconsistencia de intereses de las entidades prestatario y los acuerdos que se negocian al efectuar el préstamo no suelen ser racionales para cumplirse tras la extensión del mismo. Lo que resulta es una actuación del préstamo menor al óptimo, producto de la incapacidad para ejercer los acuerdos de deuda entre soberanos.

[348] Beth Simmons, *op. cit*.

La dificultad para ejercer los contratos de esta índole contrasta con el caso de un prestatario privado, ya que aquí no hay una forma reconocida de proceder con el manejo del incumplimiento de la deuda internacional por parte del Estado, como es la recurrencia al tribunal para hacer cumplir a un privado.

El autor menciona dos teorías en materia de cumplimiento de obligaciones financieras internacionales: *The Palmerston Circular*[349], que argumenta que el Estado puede intervenir y recurrir a la fuerza militar en nombre de beneficiarios privados, mientras que la Doctrina Drago limita este tipo de intervenciones a situaciones en las que los Estados se nieguen a someterse a arbitraje.

Se podría suponer que instituciones internacionales puedan mejorar el problema de cumplimiento al adquirir autoridad explícita para castigar; sin embargo, es difícil imaginar que alguna entidad pueda tener esta cantidad de poder supranacional. Podría también obtener una forma colateral que el prestatario perdería en caso de incumplimiento. No obstante, la problemática sería identificar un evento significativo a un préstamo de este tipo.

Las instituciones financieras internacionales adquieren un papel marginal en el cumplimiento de deudas dependiendo de las acciones de terceros, para darles un peso adecuado a sus penalizaciones por incumplimiento. Las acciones a las que se refiere Simmons son aquellas en las que el potencial moroso debiese comparar los costos de las penalizaciones con los de cumplimiento; y

2) por otra parte, el enfoque de información asimétrica indica que el prestatario asume saber más que el prestamista sobre su viabilidad e intenciones para hacer frente a los términos del acuerdo del préstamo. En este modelo la asimetría de la información le dificulta al prestatario establecer credibilidad, más allá de brindarle una ventaja, como se podría suponer. Los prestatarios se ven incentivados a presentar equívocamente su información para hacer ver la probabilidad de pago más alta.

Recordemos que en su momento el BIS se perfiló como una institución innovadora que tanto prestatarios como prestamistas consideraron para superar asimetrías informáticas gracias a la provisión de información de alta calidad que ésta podría brindar; brindaba certeza en los flujos como consultor técnico en la definición de las tasas de interés, de garante de las operaciones en tiempo (liquidez) y forma (homologación de patrón) y eventualmente como

[349] John Davis, *Britain and the German Zollverein 1848-66,* MacMillan Press, 1977.

prestatario. Se generó una instancia de interlocución entre los bancos centrales como instituciones e incluso se homologaron los canales de comunicación entre países en casos donde al banco central no le era conferido este papel: había un organismo no gubernamental cuya función (entre otras) es que se abriera un solo foro de comunicación abierto, logrando incluso la relativa previsibilidad del cumplimiento de los acuerdos[350].

Otra razón para que los soberanos detectaran las ventajas de dicha entidad y su información era establecer de manera certera la naturaleza de un inminente incumplimiento. El desconocimiento de un incumplimiento, a la larga, puede resultar más costoso de lo que debiese, sobre todo en casos en los que éste provenga de un periodo temporal de falta de liquidez, donde hace más sentido financiar el lapso y perdonar una parte de la deuda.

Entonces, mejor información tiene correlación con la habilidad para hacer cumplir los compromisos, por lo que si una institución internacional bien enterada avala el rotundo incumplimiento, los acreedores pueden coordinar con más eficacia una respuesta punitiva.

La deuda de Alemania en los años veinte del siglo pasado era enorme, tanto con prestamistas privados como con gobiernos acreedores, y la decisión de reducir las reparaciones afectó sobremanera el valor de los bonos privados. Confluían los intereses de tres figuras en la renegociación de la deuda: Alemania como deudor; Francia, Reino Unido e indirectamente Estados Unidos como acreedores oficiales, y prestamistas privados, todos restringidos por el alcance de los contribuyentes (*taxpayers*).

Se mencionaron incentivos en ambos enfoques para que se buscara la unificación de una institución internacional; sin embargo, el caso de la creación del BIS es intrínseco al problema de las reparaciones alemanas y todo el peso del contexto descrito en el párrafo anterior.

En este esquema se destaca que los gobiernos se pueden ver restringidos en su propia capacidad para acatar medidas punitivas porque éstas terminarían dañando a sus propios ciudadanos, quienes se benefician de las relaciones comerciales con el deudor. Entran aquí los pagos laterales: en el modelo de Bulow y Rogoff, citado en Simmons[351], se asume que tales dispendios pueden alcanzar el valor total del intercambio comercial.

---

[350] Durante la primera reconstrucción europea es posible que los elementos de liquidez y solvencia no hayan sido atendidos a cabalidad por el BIS. Más adelante, Bretton Woods atacará estos elementos en la conformación de instituciones alineadas a esto: FMI y BM, respectivamente.
[351] Beth Simmons, *op. cit.*

La forma que pueden asumir éstos es monetaria, acordando reducciones o pago de una porción de la deuda en aras de alcanzar un acuerdo general, o bien como pagos laterales de tipo organizacional. En los últimos se asume cubrir los costos iniciales y de continuación del desarrollo de la institución que ayude superar la suboptimalidad del mercado. Sin embargo, ninguna institución bancaria estaba dispuesta a asumir dichos costos hacia 1929.

4.4 El Banco de Pagos Internacionales como caso de arreglo institucional

Para nuestro caso, analizaremos los planes Dawes y Young por medio del esquema de *Ostrom* para determinar las deficiencias y eficiencias del diseño institucional que supusieron y los resultados para la cooperación internacional de la creación de agentes particulares con funciones consultativas para los Estados, lo que llamamos cooptación de actores privados en sistemas de negociación internacional.

En el caso del Tratado, el objetivo que planteaba (en cuanto a la reparación de pagos) era tanto la cooperación como la transparencia en el manejo de la información. Esto se cumpliría si lograba el pago de reparaciones de guerra en tiempo y forma, además de contar con un organismo independiente que lo hiciera cumplir.

La guerra había dejado un mapa económico sumamente dispar: por un lado, la industria militar que se había desarrollado de manera plena era vista como irrelevante para tiempos de paz, redistribuyendo la especificidad de las necesidades de oferta y demanda entre los agentes participantes del arreglo institucional. Por otro lado, los Estados que no fueron afectados por la guerra de forma negativa en sus factores de producción vieron una oportunidad para su crecimiento internacional, así como para fortalecer la economía doméstica al sustituir las importaciones europeas con mano de obra local –a partir de la crisis de 1929 también hubo un elemento de proteccionismo de este mercado doméstico–, por lo que las negociaciones económicas no tenían como cabeza internacional a los Estados europeos, sino a Estados Unidos y a Japón. Esto condujo a un ambiente económico mucho más rígido que contrastaba con una estructura financiera debilitada, la cual incrementó el número de impuestos que cada país tenía en su economía doméstica.

Es decir, dada la necesidad de restitución interna, las exigencias punitivas contra Alemania, la alarmante caída de las industrias activas durante la guerra y la amenaza de

mercados externos, el ambiente institucional era a la vez estimulante para una fuerte participación internacional, pero con Estados poco dispuestos a la cooperación[352].

Los objetivos del Tratado se lograrían en el sentido en que se definieran en estos términos. Si adicionalmente incluían los elementos del marco de referencia (y aprendizajes de su implantación temprana), se puede determinar si se trata de un arreglo institucional eficiente y lograría la medición de su desempeño. De esta forma podría ser comparable si este análisis se aplica a otros contextos y tiempos.

Es plausible que para entonces fueran claras las ventajas de conformar un órgano (de gestión, resolución o consultivo) que contara con:

- declaratoria de los objetivos y metas;
- mecanismos de regulación;
- conocimiento generalizado de tratados y acuerdos internacionales;
- manejo transparente de información económica y su homologación;
- inclusión de todos los interlocutores involucrados;
- reconocimiento de la fuerza real de los agentes firmantes;
- gestión supranacional basada en acuerdos y reglas claras;
- conveniencia de inclusión de expertos internacionales en la materia; y
- autonomía de gestión.

Al momento de la puesta en marcha del BIS hubo dos promotores principales: Inglaterra y Alemania, hecho que durante más de 10 años era, al menos, impensable. La conformación de este banco puede ser indicativo de nuevas reglas y contexto en la cooperación internacional, en particular de uno de los componentes más importantes del sistema financiero: los bancos centrales.

En sus orígenes (verano de 1930), el BIS se confrontó con el hecho de que la Gran Depresión estaba en marcha. Muy pronto, una severa contracción en los rendimientos y precios se vio entrelazada con una importante crisis bancaria, siendo el caso de la bancarrota del banco austro-húngaro, *Creditanstalt*, sólo el primero de varios casos. El estándar de oro progresivamente se desintegró y los países regresaron a la autarquía.

[352] Charles Feinstein, Peter Temin y Gianni Toniolo, *op. cit.*

Antes de que esta Segunda Guerra Mundial pusiera en una progresiva atrofia a la cooperación de bancos centrales, aunque nunca desaparecería, en los primeros años de la década de los años treinta, sus objetivos principales y herramientas continuaron siendo las que se desarrollaron durante la era del estándar de oro: proveer liquidez tanto doméstica como internacional para intentar apuntalar al sistema. La crisis bancaria generó el establecimiento de marcos regulatorios domésticos y de supervisión que usualmente estuvieron a cargo de los bancos centrales. Sin embargo, en este primer instante, a diferencia de lo que sucedería en el resto del siglo, no provocó el crecimiento de los esfuerzos cooperativos internacionales debido a las condiciones hostiles de los tiempos.

Una de las consecuencias económicas de esta alineación fue que, ante el abandono del estándar de oro, la estabilidad monetaria se pudo identificar con firmeza con la estabilidad de precios. Esto significa que ambas se concibieron como metas distinguibles tanto conceptual como operativamente.

La primera forma de este diseño institucional multilateral es el resultado del Plan Young, que, aunque no fue factible de implementar en un primer momento, sus lineamientos fueron respetados hasta cumplir por completo el cometido de pago pactado en cuanto a su compensación pecuniaria.

El préstamo internacional que se aprobó con el Plan Young para Austria, Alemania y Hungría en 1931 es el primer acto internacional que, de manera multilateral, trató de dar respuesta a una crisis financiera. Los préstamos a bancos centrales ascendieron a 740 millones de francos suizos y tuvieron como finalidad hacer frente a la crisis financiera de 1931, pero finalmente fueron fútiles[353]. Los bancos centrales que actuaban de manera individual comenzaron, sin embargo, a hacer uso del BIS como su agente de cooperación.

A partir de lo anterior, el BIS generó nuevas expectativas sobre la acción colectiva: por ejemplo, España fue el primer país en asumirle como un agente no sólo como institución estabilizadora, sino como legitimadora, al tomarle como prestamista y asesor para la conversión de la peseta. Así mismo, en cuanto quedó clara la bancarrota del *Creditanstalt*, el BIS fue involucrado como investigador de la situación austriaca y como prestamista de dicho banco central. También fue un factor clave para determinar el préstamo hacia Alemania. Así,

[353] Richard N. Cooper, "Almost a century of central bank cooperation" en *Past and Future of Central Bank Cooperation*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008, pp. 76-112.

este actor privado se planteó como un agente institucional multilateral dentro de la arena pública.

A partir de 1933, las formas de cooperación de los bancos centrales, tal y como la diseñó el BIS, se redujeron a investigación e intercambios de información (estudio de la estructura, montos y proyección de costos de transacción). Esto, como ya señalamos, está relacionado con unas relaciones internacionales frágiles tanto en lo político como en lo económico, un sistema monetario internacional desestructurado, poder y prestigio disminuidos por parte de los bancos centrales y un desacuerdo político sobre la forma en la que el sistema de pagos tenía que funcionar.

A pesar de los desencuentros económicos de los diferentes agentes, los banqueros centrales continuaron apreciando el servicio de cooperación que proveía el BIS dado que, además de servir como el espacio para llegar a acuerdos de pago y transferencias de oro, se hizo de una colección de datos estadísticos, así como de investigación monetaria, lo que logró que su postura contra el estándar de oro resonase a nivel internacional, abandonándolo en definitiva. Esta posición privilegiada, a pesar de las hostiles relaciones entre Estados, lo llevó a convertirse en un ejemplo de cooperación internacional con promotores no estatales como agentes privilegiados[354].

El plan se retomó de diversas formas, haciendo que el plazo último de pagos se fuera hasta 1988. Alemania fue dividida en el marco de la "Guerra Fría" con la construcción del Muro de Berlín y, con ello, el tema de la reparación se mantuvo de nuevo fuera de las prioridades, incluso aduciendo su postergación con una cláusula que algunos pretendieron pírrica: posponiendo su reanudación hasta después de la reunificación alemana. Cuando ésta finalmente se llevó a cabo, se retomó para que el monto de la reparación de guerra se terminara de pagar hacia 2010.

Aun cuando en el momento de su formación el BIS se vio atrofiado en su operación por el crecimiento de las hostilidades, el Plan Dawes, el Tratado de Versalles, la Comisión de Reparaciones de Guerra y todas sus acciones de instrumentación (cada cual en su momento histórico) tuvieron un carácter transmilenario, tal como lo demuestra la vigencia y

[354] Claudio Borio y Toniolo Gianni, "One hundred and thirty years of Central Bank Cooperation: a BIS perspective" en *Past and Future of Central Bank Cooperation*. Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

relevancia del BIS dentro de la conformación del sistema financiero internacional y de una de sus aristas: la cooperación internacional en el sector de los bancos.

Limitantes del BIS: una visión crítica

Los agentes económicos toman sus decisiones de consumo futuro –en particular las de crédito, ya sea como prestatario o prestamista– basados en: a) si lograrán un beneficio pecuniario de prestar o pedir prestado; b) si solventan una necesidad inmediata debido a que los recursos que ostentan se encuentran destinados a otro fin en ese mismo lapso, o c) si necesitan disponer de los recursos con inmediatez a cambio de ser restituidos con cierta probabilidad de ser cubiertos ante una fuente de ingreso futuro. Con los países es igual: un país pide prestado si a) su fuente de financiamiento es más barata que la actual b) si cubre una necesidad de liquidez o c) una de solvencia.

Oscar Ugarteche realiza en su obra "Arquitectura Financiera Internacional"[355] un recorrido histórico respecto a la configuración del sistema financiero a partir de las instituciones creadas desde 1850 a 2015. Un primer elemento versa sobre los antecedentes históricos que ofrece para entender las bases e importancia del multilateralismo en la configuración de una arquitectura financiera internacional; mientras que otro más proviene de las nuevas emergencias de actores y mecanismos financieros.

Ugarteche expone que es a partir del Tratado de Versalles que se crea la primera oficina económica de inteligencia (no es explícito pero se trataría de la CRG como un antecedente del BIS o del BIS mismo), cuyo objetivo se centró en recabar información sistemática para la toma de decisiones de acreedores y de gobiernos[356]. También señala que la creación de los primeros créditos bilaterales e intergubernamentales se originaron alrededor del periodo que comprendió la Gran Guerra lo que propició el auge de agentes financieros conocidos en esa época como "médicos del dinero", personajes que iban en representación de países acreedores y proporcionaban asesoría financiera externa y recomendaciones sobre cómo solucionar problemas fiscales a los países con endeudamiento[357].

[355] Óscar Ugarteche, *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Akal/Inter Pares.
[356] *Ibidem*, p. 22.
[357] *Ibidem*, pp. 21-23.

Durante la Conferencia de Lausana de 1932, al anular los pagos por concepto de las reparaciones de guerra[358] el objetivo de alcanzar un multilateralismo se vio afectado negativamente debido a la reciente depresión económica de 1929.

Muchos foros se han enfocado desde entonces a discutir la importancia de fomentar el multilateralismo, cuyo principal objetivo ha sido establecer mecanismos de cooperación internacional para incidir de manera más efectiva en la capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda entre países acreedores y deudores. Previo a las instituciones creadas del sistema de Bretton Woods, se generaron esfuerzos por constituir instituciones que fueran capaces de resolver los problemas de pagos y de falta de solvencia crediticia en países que padecían crisis económicas.

Respecto al BIS Ugarteche comenta:

> Para poder reunir el dinero alemán de las reparaciones y convertirlo a otras monedas, fue creado el Banco de Pagos Internacionales Era una suerte de administrador de las reparaciones de guerra alemanas. Este fue el primero que intentó emitir bonos para prestarle dinero a Alemania en momentos críticos[359].

En este sentido, Ugarteche hace algunos señalamientos al BIS haciendo ver que no fue un agente que logró el anhelado multilateralismo ya que no consiguió la implantación de esquemas que lograran una suficiencia de liquidez y solvencia en el sistema financiero internacional. Por otro lado, no logró el control en la transaccionalidad de instrumentos innovadores que se utilizaron de manera arbitraria. Ugarteche hace ver que el BIS tampoco logró una supervisión eficaz de las operaciones bancarias internacionales de Alemania sino que se limitó a refinanciar su deuda: "el acreedor puede volverse imprudente en sus prácticas bancarias si considera que habrá que sacar de apuros al prestatario bajo cualquier supuesto"[360].

Asimismo, el BIS no se erigió como un órgano que promoviera las sanas prácticas del desarrollo bancario de los países, aunque si le atribuye este autor eficacia al ser recopilador de datos.

---

[358] Conocida también como el "año Hoover", por suspender en un plazo de un año, todos los pagos de deuda.
[359] Óscar Ugarteche, *op. cit*., p. 26.
[360] *Ibidem*, p. 47.

Es decir, su función principal se volcó hacia la gestión de recursos monetarios para que Alemania pudiera hacer frente a los pagos de reparación de guerra, pero según este argumento el BIS no apoyó en el diseño de estrategias que ayudaran no sólo al *Reichsbank*, sino a los demás países acreedores y deudores, a repartir y financiar las cargas de deuda contraídas[361].

Sin embargo, creo que los tres párrafos anteriores listan una crítica que pierde de vista que el objetivo primordial del BIS era a final de cuentas el pago de reparaciones de guerra. Por ello, los esfuerzos de refinanciamiento tendrían ésta meta.

De igual manera, la aportación del BIS al tema del multilateralismo queda de manifiesto cuando hace que haya un solo interlocutor común, incluyendo a la misma Alemania que no contó con esta atribución formal sino hasta 10 años después de terminar la guerra.

En su evolución, el BIS no sólo es recopilador de información, sino ha marcado tendencia en sus áreas de investigación, difusión, opiniones expertas o supervisión bancaria.

Finalmente, propició la disminución de los costos de transacción no solo en cada uno de los elementos que se listaron previamente en este trabajo sino por su sistema de "saldos"; es decir: al contar con un único garante de las transacciones comerciales y financieras solamente se liquidan remanentes de las mismas dejando un espacio par el manejo de excedentes por parte de las partes involucradas; y por otro lado disminuyen también los costos cambiarios, sobre todo cuando la moneda con menos credibilidad va a contar con una pérdida cambiaria en cada transacción que se realice.

4.4.1 Breve comparativa entre el Banco de Pagos Internacionales y los Acuerdos de Bretton Woods

Desde una perspectiva institucional, analizar la configuración del sistema monetario implica al menos dos ámbitos: 1) rastrear algunos de sus orígenes y evolución dentro de una perspectiva histórica; y 2) localizar aspectos puntuales en el desarrollo de las instituciones financieras en espacios y tiempos delimitados.

[361] *Ibidem*, pp. 103, 109 y 110-111.

En este sentido, se pueden esgrimir dos argumentos conductores respecto de la comparación del Banco de Pagos y las instituciones de Bretton Woods:

1. Las instituciones financieras creadas después de la Primera Guerra Mundial, en particular antes de la conformación del BIS, no establecieron un nuevo orden monetario, lograron hacer cumplir a cabalidad aspectos concretos como los pagos de reparación de guerra, al menos, por dos razones: a) no existió la inclusión de países como Alemania, Bulgaria y Rusia en el proceso de negociación del Tratado de Versalles[362]; y b) los costos financieros hacia Alemania no fueron flexibles ni permitieron establecer intercambios económicos hasta la llegada del BIS[363]
2. La negociación y adopción de políticas monetarias a nivel internacional pudo realizarse con mayor éxito hasta los acuerdos de Bretton Woods que en los acuerdos celebrados en Versalles, debido en gran medida al papel protagónico y hegemónico de Estados Unidos[364], así como al involucramiento de las naciones tanto vencedoras como vencidas después de la Segunda Guerra Mundial.

Para atender ambas afirmaciones, resulta necesario revisar algunas concepciones preliminares sobre el sistema monetario internacional y, posteriormente, hacer puntualizaciones sobre el proceso de conformación de las transacciones financieras después de cada hecho históricamente relevante en cuestión financiera.

Aspectos preliminares: definición del sistema monetario y financiero internacional

Para los fines de este trabajo se parte de la definición de sistema monetario internacional como aquel "conjunto de reglas, prácticas e instituciones con las que se realizan los pagos por transacciones entre países"[365].

No obstante, al analizar el "sistema monetario internacional", Bermejo señala que su concepción como objeto de estudio tuvo sus comienzos en 1961, fecha en la que aparecieron

[362] Margaret MacMillan, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, *op. cit.*
[363] Banco de Pagos Internacionales, *v. El sistema monetario y financiero internacional*, 85º Informe Anual.
[364] En el artículo de Víctor Urquidi se plantea la postura de México frente a los acuerdos de Bretton Woods, pero también se establece que Estados Unidos, y en menor medida Gran Bretaña, fueron los que crearon las bases para los acuerdos de Bretton Woods. Véase Víctor Urquidi, "Bretton Woods, un recorrido por el primer cincuentenario" en *Comercio Exterior*, 1994, pp. 838-847.
[365] Robert Solomon, *The International Monetary System, 1945-76- An Insider's View*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1977, p. 5.

documentos y debates emitidos por instituciones financieras respecto al tema[366]. Así, Bermejo apunta que fue hasta el *Informe Anual* de 1965, emitido por el FMI, que se intentó dotar de contenido a tal expresión considerando tres aspectos fundamentales[367]:

> a) las disposiciones consuetudinarias, legales e institucionales que median las transacciones económicas a nivel internacional.
> b) las prácticas bancarias y comerciales que dan lugar a las transacciones internacionales
> c) las reglas y disposiciones internacionales que coadyuvan en acordar métodos eficaces para realizar las transacciones financieras internacionales[368].

No obstante, aun con estos tres elementos sustantivos para definir el sistema monetario internacional, es menester prestar atención a la conceptualización que ofrece el BIS, ya que la entiende como un sistema que abarca todos los mecanismos que posibilitan las transacciones de bienes, servicios e instrumentos financieros entre naciones[369].

Se puede colegir que tal sistema implica, por una parte, acuerdos de política monetaria entre naciones, mientras que por otra parte conlleva la noción de los flujos financieros en un entorno especulativo del capital. Esto permite sustentar, en última instancia, la pertinencia de considerar la conformación del orden económico global bajo un enfoque monetario, pero también financiero.

Puntos referenciales del sistema monetario y financiero.

Ahora que ya se problematizó respecto al sistema monetario y financiero, es necesario precisar, desde una perspectiva institucional, la existencia de momentos específicos o puntos referenciales que han resultado determinantes para la constitución de formas organizativas bancarias o, si se prefiere, reglas y procedimientos monetarios y financieros, que permitan vislumbrar los cambios que se han suscitado durante los procesos históricos de desarrollo del orden económico a nivel global.

---

[366] Romualdo Bermejo, "La evolución del sistema monetario y financiero internacional a la luz de la reciente crisis financiera" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 29, 2013, pp. 7-60.
[367] *Ibidem*, p. 10. Oscar Ugarteche, en *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*, ahonda sobre el debate entre Keynes y White y cómo existía una intención explícita de crear un nuevo orden financiero internacional al terminar la Segunda Guerra Mundial.
[368] Fondo Monetario Internacional, *Informe anual de 1965*, pp. 13-14.
[369] Banco de Pagos Internacionales, *op. cit.*

De esta manera, autores como Acevedo[370], Díaz y Cortés[371], Girón[372], Lelart[373] y Varela[374] destacan puntos de quiebre en la evolución del sistema monetario y financiero internacional, con la evolución del patrón oro después de la Primera Guerra Mundial, así como del nacimiento del sistema de Bretton Woods posterior a las hostilidades sostenidas en la Segunda Guerra Mundial.

Tabla 1
Características principales de los sistemas monetarios que se promovieron después de ambas guerras mundiales

Sistema monetario y financiero internacional	
Finalización Primera Guerra Mundial	*Finalización Segunda Guerra Mundial*
Ruptura del patrón oro-emisión de billetes	Patrón oro-capital especulativo
Tratado de Versalles	Acuerdos Bretton Woods
Alemania considerada como único responsable de la guerra	Alemania considerada como responsable de la guerra.
Comisión de Reparaciones de Guerra, posteriormente Plan Dawes y Young y Banco de Pagos Internacionales	Planes (White, Plan Keynes y Plan Marshall Fondo Monetario Internacional (FMI)-Banco Mundial (BM)
Objetivos institucionales poco claros en un inicio	Objetivos institucionales más claros
Costos de transacción poco fluidos Principales protagonistas: Francia (papel activo), Gran Bretaña (papel mesurado), Estados Unidos (papel activo-renuente)	Costos de transacción más fluidos Principales protagonistas: Estados Unidos (papel hegemónico) y Gran Bretaña (papel activo, pero relegado)
Sólo los países vencedores de la Gran Guerra se reunieron para discutir los pagos de reparación de guerra. No se tomó en cuenta a Alemania hasta después de la conformación del BIS	Involucramiento de naciones vencedoras y vencidas de la Segunda Guerra Mundial (incluyendo a Alemania) para conformar un nuevo orden monetario y financiero

Fuente: Elaboración propia.

[370] Miguel Acevedo, "El sistema monetario intenacional: implicaciones para los países en desarrollo" en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 7, 1981, pp. 736-746.
[371] María de Lourdes Díaz y Guillermo Cortés, *FMI, México y los derechos sociales*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2007.
[372] Alicia Girón *et al.*, *El sistema monetario internacional*, UNAM, 2001.
[373] Manuel Varela, "El oro en el sistema de Bretton Woods" en *Revista de Economía Política*, núm. 50, España, 1968.
[374] Michel Lelart, *El sistema monetario internacional*, 1991.

Así, en la Tabla 1 se pueden apreciar algunos elementos que sintetizan las principales características entre dos sistemas monetarios y financieros resultantes de las dos conflagraciones mundiales, así como los agentes y las instituciones que son producto e interventores en ello. Por tal razón, se despliegan a continuación los principales periodos de dicho proceso

Sobre pesos y contrapesos: el papel de Estados Unidos y Japón en la financiación de la guerra.

En este apartado se pretende abordar dos aspectos. Por un lado, dar cuenta del papel que desempeñaron Estados Unidos y Japón en la reconstrucción de Europa después de la Primera Guerra Mundial y, por otro, también se revisa el rol que jugaron ambos países en la financiación de la Primera Guerra Mundial, cuya ayuda en particular fue dirigida hacia el gobierno británico.

Bajo este tenor, dos lecturas analíticas resultan clave. La primera proviene del libro *All the Presidents' Bankers*, de Nomi Prins[375], en la cual establece cómo un grupo de banqueros y personajes financieros lograron dirigir y cambiar la forma de hacer gobierno de Estados Unidos a través de su injerencia en la toma de decisiones de política interna y externa de ese país, influyendo no sólo en Norteamérica, sino que también tuvo repercusiones para el subsecuente desarrollo internacional en el ámbito económico y financiero.

La segunda lectura proviene de las ideas plasmadas por Simon James y Mark Metzler[376] en *Central Banks and Gold*, quienes sitúan su mirada en las actividades ejercidas por los bancos centrales bajo una óptica muy particular: el rol preponderante del Banco Central de Japón desde 1896 y hasta la década de 1930. Es decir, tanto James como Metzler presentan la importancia nipona en la configuración del orden económico y financiero internacional anterior a la Segunda Guerra Mundial.

Por consiguiente, al revisar los aportes que Prins, James y Metzler ofrecen sobre la conformación y el desarrollo de la cooperación entre los bancos centrales de Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón, se encuentran elementos institucionales muy sugerentes para el

[375] Nomi Prins, *All the Presidents' Bankers*, Nation Books, 2014.
[376] Simon James y Mark Metzler, *Central Banks and Gold*, Cornell University, 2016.

análisis de la cuestión económica y financiera de estadounidenses y japoneses. Aquí se prestará atención principalmente al asunto de la diplomacia y las relaciones bancarias para el financiamiento de la guerra.

Diplomacia

En este sentido, siguiendo a James y Metzler, puede vislumbrarse una especie de diplomacia discrecional existente entre las instituciones bancarias centrales tanto de estadounidenses, británicos y japoneses, al coordinar las primeras acciones para financiar el proceso de reconstrucción de Europa a partir de eventos deflacionarios.

Esto resaltó el papel que desempeñó Japón porque, por primera vez, esta nación se visualizó como un actor económico emergente que logró vincularse con la tradicional alianza entre británicos y estadounidenses, lo que supuso que las transacciones comerciales y financieras fueran tripartitas, aunque las relaciones entre Tokyo y Nueva York presentaban cierta fragilidad y trato cauto[377].

En tanto que para Prins, la diplomacia de Estados Unidos mediante la participación entre banqueros provenientes de la Banca Morgan y el presidente Woodrow Wilson, fue fundamental. Sobre todo durante los procesos de negociación del Tratado de Versalles, porque ello implicaba, para el sector bancario estadounidense, asegurar la estabilidad macroeconómica europea después de los estímulos y préstamos realizados a países como Gran Bretaña y Francia para el financiamiento de las hostilidades durante la Gran Guerra.

Relaciones bancarias entre Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña

Además de la diplomacia, James y Metzler destacan que el protagonismo japonés fue sumamente importante para la configuración del orden financiero internacional, sobre todo porque abonó en las relaciones bancarias que los nipones establecieron con el banco central de los británicos, a través de flujos de oro japoneses emitidos desde 1896, ya que dicho financiamiento representó una valiosa fuente de recursos que Gran Bretaña utilizaría para los hechos que detonaron en la Primera Guerra Mundial[378].

[377] *Ibidem*, pp. 19-21.
[378] *Ibidem*, pp. 11-17.

Mientras, las relaciones financieras entre los bancos centrales de Nueva York y de Japón se fortalecieron hasta después de la finalización de la Primera Guerra Mundial; curiosamente, quien tomó la iniciativa de entablar vínculos comerciales y financieros fue Japón, hecho que lo integraría como economía emergente, pese a ser rechazado en sus comienzos al ser un país que tenía un centro bancario y financiero insospechadamente fuerte:

> El vínculo entre el Banco de Inglaterra y el Banco de Japón, […], parece ser el primer caso de cooperación regularizada y continua del banco central entre Estados soberanos. En contraste, las conexiones financieras de alto nivel entre Tokio y Nueva York se desarrollaron más lentamente y fueron comparablemente cercanas durante el período anterior a la Primera Guerra Mundial. Más tarde, en la década de 1920, la conexión entre Nueva York y Tokio se hizo más cercana; en última instancia, esta conexión fortaleció la mano de los creadores de políticas a favor de la austeridad en Japón, de una manera que magnificó grandemente los efectos de la Gran Depresión […] Aquí notamos que estas conexiones Tokio-Nueva York se originaron como una iniciativa japonesa, y los primeros esfuerzos japoneses fueron rechazados[379].

No obstante lo anterior, ¿qué aspectos de las negociaciones y formas de entender las relaciones bancarias y financieras entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón pueden vislumbrarse para un análisis institucional? En los puntos de referencia que se muestran enseguida se da cuenta del patrón oro, de los costos de transacción y de la definición de objetivos institucionales.

La era del patrón oro, 1870 a 1914

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, el patrón oro conformó un sistema ampliamente utilizado en el orden económico mundial[380], puesto que su origen residió en el uso de monedas del metal precioso dorado como medio de cambio, unidad de cuenta y depósito de valor.

De este modo, la emisión de la moneda por parte de los bancos centrales se hacía en función de sus reservas de oro a un tipo de cambio fijo. Esto propició que el patrón oro resultara fundamental para la estabilización monetaria, pues las transacciones comerciales eran relativamente libres y los movimientos de capital se realizaban sin restricciones:

---

[379] *Ibidem*, p. 18 (trad. del autor).

[380] La obligatoriedad del pago en el metal áureo que prevaleció desde el siglo XVIII y hacia inicios del siglo XX ya acusaban un eventual declive hacia la crisis de 1890. China y México abandonarían el patrón bimetálico oro-dólar años después.

> Cada moneda tiene así su propia correspondencia en oro, lo que permite una fácil conversión de una moneda por otra, fluidez que permitirá generar una confianza a la hora de asegurar la libertad y la estabilidad de los pagos internacionales. De esta forma, y utilizando el oro como "intermediario", este es al mismo tiempo una moneda nacional e internacional: a nivel nacional, los bancos centrales, o instituciones que cumplan esas funciones, aseguran la convertibilidad de sus monedas, mientras que a nivel internacional el oro se convierte no sólo en la moneda para el pago de las transacciones internacionales sino también en moneda de reserva de los bancos centrales. El oro era pues la base monetaria y aseguraba la estabilidad de las monedas. La cantidad de oro estaba a su vez estrechamente relacionada con la balanza de pagos. Y es que, en caso de superávit, se producía una entrada de oro, incrementando esto la oferta monetaria, mientras que si había déficit, el efecto era todo lo contrario[381].

Además, los ajustes monetarios se llevaban a cabo de manera rápida y relativamente suave, pero no mediante los cambios en los precios, sino a través de movimientos que estabilizaban el capital a corto plazo –bajo el supuesto de que el aumento de oro disponible se usaría para aumentar la producción real sin generar inflación (o bien guardarse como reserva–. Aunque pronto, este sistema sería insostenible a causa de su suspensión durante la Primera Guerra Mundial.

El periodo de entreguerras, 1918 a 1939

Después de la Gran Guerra se comienza con el abandono del patrón oro y gran parte de los gastos por conceptos militares fueron financiados por medio de la emisión de billetes. Pero el problema real comenzó después de que cesó la conflagración en 1918, ya que como consecuencia de la guerra, tanto la fuerza de trabajo como la capacidad de producción se vieron mermadas de manera considerable, lo que provocó el aumento de los precios.

En el plano político, durante la Conferencia de Paz, las naciones vencedoras, en particular Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos suscribieron los acuerdos de Versalles, en los que se estipuló la creación de una Comisión de Reparaciones cuyas funciones residieron en sentar las bases impositivas para la recaudación de fondos (dirigidas principalmente a Alemania) por concepto de daños y pagos de guerra.

Sin embargo, en el plano de las finanzas públicas, generó otro problema en cuanto al gasto público, pues la reconstrucción de Europa generó fuertes procesos inflacionarios.

[381] Romualdo Bermejo, *op. cit.*, p. 14.

A efectos de contrarrestar estos fenómenos, se acordó volver al uso del patrón oro, pero esta medida no hizo más que complicar la situación de recesión económica mundial, debido a que la emisión indiscriminada de billetes no podía respaldarse con las reservas de oro que los bancos centrales tenían (sobre todo el alemán).

Esto derivó finalmente en la crisis económica de 1929, la cual caracterizó el periodo de entreguerras como una época de inestabilidad financiera y desarticulación económica global. Entre los argumentos que se pueden considerar para este hecho se encuentra aquel que señala que aun con las medidas acordadas en el Tratado de Versalles la participación estadounidense fue dubitativa, ya que a pesar de la voluntad del presidente Woodrow Wilson para impulsar un nuevo orden mundial, el Congreso estadounidense no ratificó dicho tratado y su papel fue difuminándose hasta el punto en que los estadounidenses pactaron acuerdos por separado con Alemania y colaboraciones a través de los planes Dawes y Young.

Del Plan Young se dio la creación del Banco Internacional de Pagos, mismo que surgió en 1930 para resolver la situación de los pagos de reparación de guerra por parte de Alemania[382]. Hasta este momento, los objetivos de la Comisión de Reparaciones no habían sido capaces de formular mecanismos concretos para fijar acciones mensurables que coadyuvaran en el desarrollo de los intercambios económicos y disminuir los costos de transacción; pero el BIS fue el que asumió de manera institucional tal responsabilidad:

> El Banco de Pagos Internacionales tenía como principal objetivo fungir como depositario de los pagos que el gobierno alemán habría de hacer, derivados del tratado de Versalles. El BPI trabajaba junto con el Agente General de Reparaciones que se encargaba de la recaudación, administración y distribución de las anualidades pagaderas que tenían como objetivo reparar los daños causados por la Primera Guerra Mundial. Al mismo tiempo, el banco fue nombrado un agente de los fideicomisarios para los préstamos internacionales del gobierno alemán de 1924 y 1930, mejor llamados "Préstamos Dawes y Young Loans". Estos préstamos fueron reinvertidos en su mayoría en bonos alemanes para mantener una actividad financiera constante del banco[383].

Pero cuando los pagos por concepto de reparaciones no pudieron hacerse más debido a la crisis de 1929, las funciones del BIS se vieron limitadas hacia ciertas actividades que se desenfocaron de su objetivo principal, pero que siguieron siendo importantes:

---

[382] Banco Internacional de Pagos, *El BPI: fomento de la estabilidad monetaria y financiera mundial*, 2017.
[383] *Ibidem*.

> A partir de la Gran Depresión de 1929, los pagos para la reparación cayeron en una moratoria (1931) y posteriormente cancelación (1932), lo que llevó al banco a enfocar sus actividades hacia la cooperación técnica entre bancos centrales, incluyendo: el correcto manejo de las reservas, operaciones con divisas y el manejo de los depósitos de oro. Sus miembros organizaban reuniones frecuentes con la finalidad de tocar temas relacionados con la administración de bancos centrales y sus tareas cotidianas.[384]

Pese a que posteriormente se dieron las hostilidades de la Segunda Guerra Mundial, el BIS siguió brindando asistencia técnica, buscando ser un agente financiero imparcial. Estuvo a punto de desaparecer, pero en los acuerdos de Bretton Woods se optó por mantener su existencia.

El sistema de Bretton Woods y sus instituciones, 1944-1973

Por consiguiente, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se celebraron reuniones diplomáticas entre 44 naciones en New Hampshire, Estados Unidos, con el fin de instaurar un nuevo orden económico y financiero. En aquel momento, esta reunión tuvo aciertos que se deben destacar respecto de los acuerdos celebrados en el periodo de entreguerras:

1) En las reuniones se involucraron tanto los países vencedores como los países vencidos luego de los hechos bélicos acaecidos
2) Estados Unidos, al resultar como superpotencia del conflicto, asumió un papel preponderante y hegemónico que derivó en la consolidación de los acuerdos de Bretton Woods
3) Lo anterior se logró mediante la imposición del Plan White sobre el Plan Keynes.

En este contexto, el dólar se erigió como la principal moneda de reserva junto con el patrón oro, lo que propició que Estados Unidos se encargara de mantener fijas los tipos de cambio del dólar frente al metal dorado. Asimismo, el sistema de Bretton Woods se caracterizó por tener éxito relativo en dos aspectos fundamentales: la flexibilidad del sistema financiero y la disciplina de los tipos de cambio fijos, pero ajustables y el control de los procesos inflacionarios.

---

[384] J. Hernández *y otros*, *Banco de Pagos Internacionales*, H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Congresmun, México, 2018, p. 4.

Estos aspectos se pudieron concretar mediante la creación de instituciones que han resultado fundamentales para el desarrollo del sistema monetario y financiero internacional hasta nuestros días: el FMI y el BM. En cuanto a dicho organismo, sus principales finalidades estriban en lo que a continuación se señala:

> Al crearse el FMI en 1944 se buscaba primordialmente establecer un sistema de tipos de cambio que proporcionara la estabilidad necesaria para facilitar el crecimiento del comercio mundial, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y evitara que se repitieran los conflictos económicos de los años treinta: devaluaciones competitivas, aranceles y tratamientos cambiarios discriminatorios, flujos anárquicos de capital, etc. Sin embargo, las reglas que entonces se establecieron, y que quedaron comprendidas en el Convenio Constitutivo del FMI que entró en vigor el 22 de julio de 1944, reflejan básicamente la necesidad de establecer una estabilidad cambiaria[385].

De este modo, el FMI debía cumplir con el propósito de ofrecer las condiciones necesarias para que los Estados miembros pudieran: a) desarrollar su capacidad para restaurar y mantener el equilibrio de la balanza de pagos; b) financiar cualquier desequilibrio financiero que se produjera dentro del sistema monetario; y c) proporcionar incentivos adecuados para generar confianza en la estabilidad cambiaria[386]. A ello se suma el establecimiento del BM que debía proveer de fondos de mediano plazo para propiciar el crecimiento y desarrollo económico.

Por tal razón, esta institución tuvo un desempeño más eficaz en su propósito de consolidar un sistema monetario y financiero internacional. Entre sus funciones está la concesión de préstamos, seguimiento del desarrollo e implementación de las políticas económicas y financieras de los países miembros, brinda asistencia técnica a gobiernos y bancos centrales[387]. Asimismo, otros mecanismos para reforzar el sistema Bretton Woods fueron los siguientes[388]:

a) se fomentó el multilateralismo y/o cooperación económica internacional entre los países miembros, incluyendo a Alemania y otros países vencidos en la Segunda Guerra Mundial;

---

[385] Miguel Acevedo, *op. cit*., pp. 736-737.
[386] Fondo Monetario Internacional, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington, 2004.
[387] *Ibidem*, pp. 3-4.
[388] Alicia Girón *et al.*, *op. cit*., pp. 47-54.

b) se apostó por la convertibilidad de la moneda y el subsecuente abandono del patrón oro, facilitando el comercio y las finanzas;
c) se crearon organismos internacionales conexos, como la ONU y el Banco Mundial;
d) se propusieron objetivos institucionales a través del FMI, de disciplina financiera y austeridad fiscal, las cuales fueron reconocidas por la aprobación tanto de países vencedores como vencidos;
e) se retomaron los siguientes hechos económicos y políticos como recordatorio para no cometer los mismos errores del periodo de entreguerras: "Entre los errores más significativos se contó la imposición a Alemania en 1919 de indemnizaciones de guerra virtualmente impagables, el intento británico en 1926 de restablecer el patrón oro a una paridad con la libra esterlina que no correspondía a lo que a hora se llama el 'tipo de cambio real', la adopción de una política comercial altamente proteccionista por Estados Unidos en 1930, seguida de políticas restrictivas en Reino Unido y la mayor parte de Europa, y la serie de fracasos de la SDN y otras instancias en las negociaciones y arreglos previstos para reparar esos daños a la economía internacional … a esta serie de graves dificultades se sumó el armamentismo, sobre todo de la Alemania nazi en los años treinta, acompañado de un sistema de control minucioso del comercio exterior y las operaciones cambiarias"[389];
f) participaron 44 países, de los cuales había presencia de varios países europeos y de otras regiones del mundo. En el caso latinoamericano se contó con la participación de 19 países, teniendo un involucramiento significativo en los paneles de discusión de los acuerdos, entre los que destacaron México, Brasil, Venezuela, Colombia, Cuba, Chile[390];
g) los países miembros deberían acatar las siguientes acciones: i) cada país miembro tenía el compromiso de declarar la paridad o el tipo de cambio oficial de su moneda en relación con el oro o con el dólar; ii) estaban comprometidos a intervenir en el mercado de divisas con sus reservas internacionales de dólares para lograr

[389] Víctor Urquidi, *op. cit.*, p. 839.
[390] *Ibidem*, p. 838.

mantener la paridad o tipo oficial de su moneda con respecto al dólar, con una oscilación del ±1% entre el tipo de cambio de mercado de una moneda y su paridad[391].

Consideraciones

La comparación entre las instituciones financieras y económicas generadas a partir de ambas guerras mundiales resulta muy sugerente por los siguientes motivos:

a) la importancia del involucramiento y voluntad política de los Estados para articular políticas económicas bajo un contexto internacional;
b) el dominio y la hegemonía ejercidos por Estados Unidos sobre Gran Bretaña en las instituciones financieras de la Segunda Guerra Mundial fueron decisivas para la creación de un nuevo orden económico internacional, cuestión que no sucedió después de la Primera Guerra Mundial luego de los acuerdos de Versalles al ser un periodo de transición de alcance global que a la postre mostraría a un Estados Unidos como gran potencia, cosa que no era indiscutible al finalizar la guerra;
c) producto de la Comisión de Reparaciones de 1919, y de los acuerdos de Bretton Woods de 1944, surgieron respectivamente el BIS y el FMI como instituciones que buscaron responder a problemáticas de corte financiero, aunque su naturaleza y fines hayan sido diferentes;
d) sin embargo, aun cuando ambos han coexistido y el BIS muestra mayor trayectoria que el FMI, este último contó con el total aval del gobierno estadounidense para ejecutar sus funciones, lo que le permitió ejercer otro tipo de mecanismos como el multilaterialismo, la convertibilidad de la moneda, el ajuste de los tipos de cambio (lo que se consagro de manera oficial en sus documentos constitutivos), el seguimiento de la implementación de las políticas económicas por parte de los Estados que solicitaban préstamos, entre otras funciones;
e) por todo lo anterior, se puede concluir que las instituciones financieras creadas en el sistema de Bretton Woods tuvieron mayor eficacia en cuanto a las finalidades bajo las cuales fueron creadas. Mientras que, en el caso de las instituciones creadas a partir del Tratado de Versalles y de los Planes Dawes y Young, su eficacia fue mucho menor en cuanto a los propósitos que se perseguían, porque en gran medida (con la

[391] Andreas Novy, *El nacimiento del Sistema de Bretton Woods*, Universidad de Economía de Viena.

excepción del BIS) no contaban con elementos financieros, económicos ni políticos suficientes para instaurar un orden en las políticas cambiarias y financieras.

4.5 Conclusiones del Capítulo IV

En las consideraciones preliminares se ofreció un marco descriptivo e interpretativo sobre la incapacidad que presentaron las instituciones creadas a partir de la Primera Guerra Mundial para cumplimentar con las acciones necesarias en cuanto a los pagos por las reparaciones de guerra.

En este sentido, el retorno al patrón oro resultó ineficaz por las convulsiones financieras y fenómenos de inflación e hiperinflación en Alemania, así como con sus principales acreedores franceses, británicos y estadounidenses.

Sin embargo, el elemento diplomático logró desempeñar un papel sumamente importante ante la crisis financiera de 1929 porque pudo articular una propuesta institucional novedosa: el BIS.

En un principio, la arquitectura institucional del BIS fue concebida mediante banqueros centrales y financieros privados, teniendo como propósito impedir una subsecuente ruptura del mercado de capitales y mantener una estabilidad financiera al respecto, centrándose principalmente en el mejoramiento de las condiciones económicas para que Alemania tuviera mayores oportunidades de cumplir con las obligaciones impuestas a través del Tratado de Versalles.

Con ello, el BIS se responsabilizó de articular la cooperación entre los bancos centrales, así como fungir de agente fiscal ante los préstamos del Plan Dawes y Young. Esto implicó una nueva forma de configurar arreglos institucionales que no dependieran, en primera instancia, de la voluntad política o capricho gubernamental para poder operar con normalidad e imparcialidad.

No obstante, el BIS apareció en un momento en el que la crisis económica de 1929 había mermado las posibilidades crediticias de pago de Alemania por concepto de las reparaciones. Pero, a pesar de ello, el BIS continuó sus operaciones tratando de implementar acciones encaminadas a mantener un orden financiero internacional.

Esto con el fin de ajustar la estabilidad financiera a partir del sistema de precios y emisión de billetes, y no mediante la recurrencia al patrón oro. Por lo que de esta manera, el BIS con sus planes de instrumentación, logró posicionarse y mantenerse como una institución

que permitió, y sigue haciéndolo, la cooperación interbancaria a escala internacional desde el periodo de entreguerras.

Al tomar en consideración los objetivos y las funciones que desempeña el Banco de Pagos Internacionales, resulta preciso destacar que el común denominador para que esta institución impulsara los proyectos (en materia financiera) de los bancos centrales en la época de entreguerras, ha sido el término "cooperación".

Bajo este tenor, Borio y Toniolo[392] ya advertían que este carácter "cooperativo" del BIS representó, en aquella época, un novedoso esquema multilateral que serviría de precedente histórico para la conformación de instituciones financieras y sus respectivos procesos de negociación en un marco de relaciones complejas entre países.

Al buscar establecer mecanismos de apoyo y protección frente a las vicisitudes de los mercados y de los movimientos de capital luego de la Gran Depresión de 1929, se puede señalar que el BIS fue un promotor sumamente importante en los acuerdos económicos y las asistencias técnico-estadísticas para la realización de investigaciones económicas y de asuntos políticos que influían en el entorno económico.

De este modo, el BIS logró resistir y superar con relativo éxito las crisis y los picos de poca bonanza y extrema escasez de bienes y servicios provenientes del desajuste del sistema económico en el periodo de entreguerras. Específicamente, logró mantenerse, pasar algo desapercibido y al mismo tiempo, representar una opción útil para los intereses de los bancos centrales, a pesar del regreso del patrón oro como medida regulatoria de los precios y los costos de transacción.

No obstante, es preciso matizar que tuvo que gestionar y tratar con aquellos países que se manejaban por el patrón oro, así como también proporcionó certidumbre financiera a países como Alemania, que viéndose capitalizada nuevamente, aprovechó sus recursos para reconstruir su economía de guerra.

Sin embargo, esto no demerita ni hace palidecer el papel fundamental que el BIS desempeñó para impulsar el entorno económico internacional y proveer a los bancos centrales, núcleos de confianza para la realización de transacciones financieras a través de los empréstitos, subsidios y consultas que daba y recibía, dado los orígenes y propósitos

[392] Claudio Borio y Gianni Toniolo, *op. cit.*

primigenios que lo exentaron, hasta cierto punto, de tener que lidiar con cuestiones de índole política

Por tal motivo, la prestación de servicios bancarios a la comunidad de bancos centrales por parte del BIS ha sido un pilar fundamental para consolidar el marco institucional que valida su pertinencia como actor financiero al cumplir, desde 1930[393] con estas encomiendas[394]:

- Fomentar el debate y facilitar la colaboración entre bancos centrales
- Favorecer el diálogo con otras autoridades responsables de promover la estabilidad financiera
- Realizar estudios sobre asuntos relacionados con la política monetaria que han de afrontar los bancos centrales y las autoridades supervisoras del sector financiero
- Actuar como contraparte principal de los bancos centrales en sus transacciones financieras
- Desempeñarse como agente o fideicomisario en operaciones financieras internacionales.

[393] Cuestión que se vislumbra en nuestro el apartado sobre el BIS, durante el periodo comprendido entre 1930 y 1939.
[394] Bank for International Settlements, *Profile*.

Conclusiones generales

Las instituciones se pueden definir como las reglas formales e informales que norman el funcionamiento de la sociedad, en particular aquellas que rigen a los actores internacionales. Estos actores tienen fuerza asimétrica, no necesariamente toman sus decisiones ni adoptan sus posturas basadas en elecciones sólo racionales, aunque en general buscan minimizar riesgos y disminuir costos de transacción. Así, de manera complementaria a la teoría de elección racional o sociológica, la escuela del Nuevo Institucionalismo busca un enfoque más holístico en el que se contemplen los intereses e incluso las intenciones subjetivas en los procesos de negociación y conformación de las instituciones.

La pluralidad de los actores también determina la consecución (o no) de círculos virtuosos en la conformación de nuevas instituciones, aunque es el peso específico del diseño institucional lo que logra un arreglo con las premisas propuestas en el Capítulo I de esta investigación. En este sentido, los organismos que cobran relevancia en cada momento histórico no son más que las manifestaciones institucionales más representativas, o bien aquellas que componen un nuevo orden institucional.

Al respecto, cabe señalar que hubo instituciones que dieron sentido a una forma de hacer las cosas durante la mayor parte del siglo XIX y parte del XX (en particular de 1815 a 1914), mismas que comenzaron a mostrar signos de fatiga en la vigencia hacia su etapa de madurez (1870-1914). Fue hacia este último periodo de corte imperialista que se acentuó este eventual rompimiento debido –entre otros elementos– a una disputa territorial que se libró textualmente alrededor del mundo, y en la que países como Inglaterra multiplicaron sus dominios de manera superlativa, mientras que otros como Alemania no lograron tal dimensión.

De manera paradójica, existía un ánimo de abundancia y paz armada que contrastaba con la escasez de oportunidades de ampliar territorio y mercados hacia finales del periodo mencionado. Esto exacerbó un sentimiento nacionalista que, a la par de un sistema de alianzas frágiles y el asesinato del príncipe heredero al trono austro-húngaro, no hizo más que acelerar el inicio de una conflagración que hasta entonces no había tenido paralelo.

Por extraño que parezca, al principio de la Gran Guerra (1914-1918) en Europa había un ambiente tenso y de búsqueda de supremacía. Sin embargo, ésta se trató de una conflagración para la que nadie estaba preparado en realidad y que además resultó fratricida,

pues los soberanos de las casas reinantes de los tres grandes imperios europeos involucrados tenían ascendencia victoriana que les relacionaba de manera directa.

Este evento bélico tuvo alcances inimaginables para su momento histórico en cuanto a la duración, las muertes relacionadas, la tecnología empleada e incluso la emergencia de nuevas potencias, como Estados Unidos como Japón. Al terminar la guerra, se formalizó un armisticio que tuvo reminiscencias de la guerra franco-prusiana y que, en parte, determinó el derrotero que siguió la negociación de la paz.

El idealismo de los 14 puntos de Wilson no fue suficiente ni para Europa ni para Estados Unidos, ya que tales consideraciones no predominaron en la agenda del Tratado, por un lado, ni fueron acogidos como parte de la agenda nacional en la Unión Americana, por el otro.

Instituciones que mostraron obsolescencia, como el Balance de Poderes, dieron paso a un proceso de definición de culpables y acreedores durante el proceso de conformación del Tratado de Versalles. Las instituciones emanadas de dicho documento, en particular la Comisión de Reparaciones de Guerra, incluían en su conformación el hecho de que Alemania se definió de manera unilateral como el único país responsable de la guerra y, por tanto, el que debía pagar prácticamente por ella.

Esta institución no logró su cometido: los objetivos de cumplimiento parecían irreales debido a la capacidad fiscal real de Alemania para hacer frente a los compromisos de ese momento; los incentivos no fueron adecuados, ya que existía una fragilidad marcada entre quienes estaban a favor de conformar la República de Weimar y aquellos que estaban en contra (lo mismo sucedía entre quienes aceptaron la derrota de la guerra y aquellos que la rechazaron abiertamente), por lo que no existía consenso; asimismo, los actores no tenían una visión común respecto a los fines últimos, ya que había quienes preferían inutilizar el rearme de Alemania y quienes buscaban que la industria otrora potente se fortaleciera a fin de poder pagar sus deudas.

En este sentido, la Comisión de Reparaciones de Guerra fue tal vez el primer intento institucional de cooperación financiera internacional. Sin embargo, la naturaleza punitiva de su conformación, el hecho de haberla realizado prácticamente de forma unilateral por parte de los vencedores y la falta de una evaluación real de la fuente de pago la hicieron inviable en términos del objetivo de sufragar una reparación real. A la otrora Germania le fueron

etiquetados algunos de sus derechos por ingresos fiscales, se dispusieron territorios en Europa (algunos de ellos proveedores estratégicos de carbón), así como otros fuera del continente, llevando a la necesidad de una desmesurada emisión de circulante que condujo a un fenómeno de hiperinflación que lastimó, aún más, a este país.

De tal suerte, hacia 1924, los acreedores del Plan Dawes se percataron de que no iban por el camino adecuado para recuperar su dinero, y diseñaron un bono que serviría Alemania a través del pago de cupones y que le daba por primera vez una estructura de carácter privado a la deuda y, por lo tanto, de un manejo institucional, dándole un carácter de interlocución al menos parcial a dicho país.

Ante la insuficiencia en el cumplimiento de los pagos y la necesidad de un arreglo más robusto, el Plan Young incorporó la mayor parte de los intereses, y se buscó conformar una institución que cumpliera con los objetivos de las reparaciones, pero que de manera más general suscitara un diálogo entre las bancas centrales (gubernamentales en ese momento), la banca comercial y las corporaciones que fueran competentes.

El BIS inauguró un nuevo tipo de instituciones de cooperación financiera con la inclusión de los actores relevantes de aquel momento, mismo que a la postre disminuiría los derechos de transacción y aumentaría la eficiencia y eficacia en la consecución de los objetivos establecidos. A través de un diseño institucional determinó la naturaleza del organismo, explicitó la forma su forma de funcionamiento, operó con independencia y generó reglas de transparencia y permanencia.

Los objetivos iniciales del BIS se cumplieron hacia inicios del siglo XXI, lo cual explica tan sólo una arista de las consecuencias transmilenarias de la Gran Guerra. Si bien es cierto que la consecución de sus objetivos no fue inmediata, sí fue eficaz en alcanzarlos y determinó la forma en la que otras instituciones de cooperación financiera internacional se implementaron, todas aquellas que, como el BIS, siguen vigentes al día de hoy.

El BIS continúa su operación en Basilea, Suiza, como banco central de bancos centrales, como sede de un centro de investigación financiera de élite y como órgano del que emanan las Recomendaciones de Basilea, que alinean probablemente a la mayoría de países del mundo en los criterios de supervisión bancaria a través de especificaciones de regulación

prudencial en la administración de riesgos financieros, erigiéndose como un relevante caso de estudio de un diseño institucional.

Apéndice 1
Reporte de campo: BIS como institución

Durante los meses de mayo y junio de 2018 y enero de 2019 tuve la oportunidad de visitar los Archivos de la República (*Staastsarchive*) en Viena, Austria, y del Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements o BIS) en Basilea, Suiza, instituciones a las que agradezco y a las que enviaré una copia de este documento tal y como me comprometí.

En dichos acervos estuve revisando básicamente lo concerniente al "préstamo alemán de 1924", que es como se refieren ambas instituciones al bono que se emitió a fin de que Alemania pagara lo concerniente a las reparaciones de guerra a través de los cupones que se encontraban adosados al bono de referencia.
Lo más relevante para fines de este trabajo se encuentra en el anexo (BISA 17.3.2.2019.01.62/471).

Éste documenta de manera esquemática un proceso muy dinámico respecto a la conformación del Plan Young y la consecuente fundación del BIS.
Se plantea como un hito histórico dado que las delegaciones participantes (la francesa, la belga, la británica y la propia del Plan Young) llevaron propuestas claras de redacción para crear un organismo que diera certeza a las transacciones financieras internacionales. Tales intercambios, en principio, tendrían que ver con un objetivo determinado (el pago de reparaciones de guerra), pero que se podrían extrapolar para ser una institución de cooperación financiera. Cabe destacar que el análisis se refiere en específico al proceso de contraste de las propuestas de las delegaciones y que no necesariamente corresponde *vis-à-vis* con los estatutos vigentes en su momento.

Comienza por referirse a las modificaciones al capital del Banco, aunque en las primeras aproximaciones la delegación de Francia hizo lo posible por explicitar las consecuencias de un nuevo incumplimiento de Alemania a los pagos. Uno de los temas más relevantes es que tiene el cometido declarado de llevar las reparaciones del plano político al financiero (BISA 17.3.2.2019.01.62/471).

Se determinan los criterios del valor de las acciones, así como el pago de las mismas a los tenedores; es decir, el BIS nacería con la determinación de un criterio corporativo (privado) y no estatal, lo cual lo sujetaría al monitoreo y escrutinio de cualquiera que tuviera acceso a su información, además de estar medido por parámetros de desempeño privado. Se especifica, asimismo, la correspondencia de los valores de las acciones con el domicilio del BIS (a la postre en Suiza), así como la paridad con cada uno de los valores en cada moneda de los países involucrados. Las delegaciones belga y francesa incluso propusieron la adhesión a sus estatutos por el solo hecho de que un sujeto de derecho tuviera posesión de las acciones.

Los estatutos le otorgan el derecho a recibir depósitos de anualidades y pagos extraordinarios de reparación, así como los pagos de los bancos centrales de los miembros (artículo 21 de los estatutos). También define los términos y las condiciones –tasas de interés y tiempos de retiro– (artículo 22), liquidez con la que contaría el banco (artículo 23) y una reserva en dinero a la vista –oro o similares– del 25 por ciento de sus inversiones (artículo 24). Los belgas y franceses trataron de incluir criterios al momento de que el BIS hiciera cambios en las normas de liquidez (artículo 26).

De igual forma, se especificaron las reglas en la redención de las cuentas y la existencia de cuentas de compensación (artículo 26).
Uno de los temas más álgidos entre los franceses y los que defendían la postura del Plan Young fue el de la disposición de oro para las liquidaciones (Bélgica e Inglaterra no mostraron una postura clara, al menos documentalmente). Francia solicitaba la disponibilidad de la totalidad de los depósitos en oro mientras que, finalmente, se acotaron a los fondos de cuentas de compensación (artículo 27).

Las posturas enuncian las transacciones que podría realizar el BIS. De menor a mayor, Francia, Bélgica e Inglaterra propusieron el tipo de operaciones y con quién las podían realizar, hasta el punto en que este último país amplió su espectro a bancos centrales, comerciales (en este punto no existía a nivel internacional una diferencia clara entre los bancos comerciales y los de inversión) y corporaciones. Deja bastante abierto el tipo de transacciones que puede realizar. Los partidarios del Plan Young incluso lo ampliaban a la posibilidad de hacer descuento de facturas para cierto tipo de transacciones (artículos 28-30). En contraposición, también se les impondrían algunas prohibiciones en cuanto a tipos y naturaleza: los belgas trataban de determinar que los negocios del BIS no fueran “inseguros”

(*sic*), previa consulta a la junta directiva, mientras que los ingleses incluyen una suerte de prohibición de que el BIS influya "políticamente" de forma alguna, mientras que el Plan Young lo acota a la prohibición de influir en los "intereses de negocio de algún país" (artículo 29), en cuyo caso esta discusión podría bien ser un antecedente de regulación prudencial que el mismo BIS emite en cuanto a la supervisión financiera a nivel global al día de hoy, por un lado, y por otro lado una suerte de alineamiento con evitar el uso del argumento financiero o de negocio como mecanismo de presión para que algún otro tome una decisión que podría no ser la mejor.

Se estipula el carácter fiduciario del banco. Probablemente por primera vez en la historia la obligación fiduciaria de un organismo de cooperación internacional establece la superioridad de su objetivo en relación con cualquier otro interés de uno de sus miembros en relación al pago del "préstamo alemán de 1924". Este punto probablemente fue el más profuso, el de mayor participación y complementariedad de las propuestas; incluyendo el papel del Comité de Expertos de 1929 entre el BIS y los bancos centrales, lo que indicaría de manera tácita la experiencia de años lidiando con el tema del pago de reparaciones (artículos 31 y 32).

El papel de la junta directiva del BIS también se trata con amplitud. Se le otorga el control administrativo de acuerdo con los propósitos del Plan Young (*sic*). Francia e Inglaterra fueron muy activos en las propuestas preliminares e incluyeron las facultades a otorgar, su mecanismo de toma de decisiones –la cual determinó al final una votación simple para cambiar el mecanismo de su mismo funcionamiento (artículos 33-37)–. Se determinó la elección del presidente de la junta directiva, las facultades de crear su estructura, así como una definición clara y tal vez sin precedentes de lo que se entendía en el contexto del pago de reparaciones de un conflicto de interés (artículo 40), así como la obligación de residir en Europa. Se definió su duración en el cargo y hasta su posible reelección, así como la política de viáticos (artículo 46), con lo que es el BIS el que debía pagar sus gastos y nadie más, buscando de nuevo claridad en la independencia de gestión. Se discutió la forma de incluir temas en la agenda en las sesiones de los órganos de control, de votaciones y la forma en que se podrían contratar comités consultivos (artículo 53), con lo que se tendría transparencia en quién y cómo podrían dar su opinión en los temas de discusión.

En un hito también en los organismos de cooperación financiera, se establece la obligación de contar con auditorías independientes (artículo 63), la política de dividendos (artículo 64), la forma de dirimir desacuerdos con el mismo Plan Young (artículo 65) o de uno de los bancos centrales en cuanto al pago de reparaciones (artículo 66), lo cual no sólo dota de autoridad moral al ser un órgano independiente el que ratificaría la información provista a los interesados por parte del BIS, sino que le da estabilidad en el papel al proyectar sus flujos de efectivo en base a la política de dividendos y a través de mecanismos claros de resolución de controversias en, al menos, dos tipos de conflictos.
De manera profusa se documenta la participación de Alemania en los procesos de negociación en la emisión de los Bonos del "préstamo alemán de 1924" y la discusión del Young (BISA 7.3.2.2018.12.28/458). Una de las figuras clave por parte del gobierno alemán fue el Dr. Hjalmar Schacht, cuya habilidad y peso específico de negociación hicieron pensar a la Comisión de Expertos que sería en algún momento vicecanciller (BISA 7.13.2.2018.12.28/459).

De la misma forma se aprecia la interlocución activa siempre de algún representante del Departamento de Estado de Estados Unidos, con embajadores en funciones y representantes de JP Morgan para incidir en el curso de las negociaciones y gestión de las mismas (en el caso del Plan Dawes estuvieron respectivamente el Coronel Logan, el Embajador Kellog y Thomas Lamont).

Art.	*Idea central*	*Propuesta francesa*	*Propuesta británica*	*Propuesta belga*	*Plan Young*
3	Accesibilidad de los bancos para los fondos internacionales	Ofrecer facilidades para movimientos internacionales de capital según la política de los bancos centrales interesados.	Las objeciones se señalan para que los bancos centrales realicen dicho servicio en el marco de las reparaciones.	Proporcionar facilidades adicionales para operaciones financieras internacionales.	Proveer facilidades para los movimientos de fondos internacionales y promover relaciones financieras.
5	Definición y valor del capital bancario	El capital del Banco se fija en 150 millones de gramos, definiéndose el gramo como la milésima parte de un kilogramo de oro fino.	El capital de los bancos ($100,000,000) dividido en acciones de ($1000) cada uno.	El capital del Banco se divide en acciones de cada uno. También establecen el monto de la acción y la paridad del oro.	El capital autorizado del Banco debe ser equivalente a la ronda de los $100 millones (podría ser dólares, pero no se especifica).
6	División de la emisión de capital entre los bancos centrales	La suscripción del capital se garantizará en su totalidad y en cantidades iguales por cada uno de los bancos centrales y países seleccionados.	$56,000,000 de capital se emitirán en proporciones iguales a través de los bancos centrales conjuntamente.		Las acciones se emitirán a través del banco central seleccionado o de otra agencia a la que el banco central no ofrezca ninguna objeción.

7	Criterios de pago de las acciones	Las acciones se pagarían dentro de un trimestre en efectivo. Se efectuarán en oro o en cualquier moneda que se pueda convertir.	25% del capital se pagaría en efectivo y el resto dentro de los siguientes seis meses.	El Consejo de Administración tendrá poder en cualquier momento para solicitar el pago parcial o total del saldo.	El capital autorizado del BIS puede expresarse en la moneda local de cada banco central y será equivalente a de 100,000,000 (no se especifica moneda en las fuentes originales)
8	Consecuencia del incumplimiento en el pago de convocatoria	Se autoriza a la Junta Directiva para que libere la parte que corresponda y vender el producto de la transacción.			
9	Criterios para modificación de capital	Sólo pueden ser propuestas por el Consejo de Administración por una mayoría de dos tercios	Sólo pueden ser propuestas por el Consejo de Administración por una mayoría no menor a dos tercios.	La decisión debe ser tomada por una mayoría de dos tercios.	
10	Puntos principales en el aumento del capital	El Consejo de Administración decide la distribución entre los países de las nuevas acciones.	Se decidirá por mayoría de dos tercios del Banco de directores.	La distribución de la cuestión entre los socios se decidirá por una mayoría de dos tercios de la junta directiva.	Serán ejercidos por el banco central de ese país en las juntas generales del banco.
12	No se podrán emitir acciones por debajo de par	No se podrán emitir acciones por debajo de par.			
13	Responsabilidad sobre el monto nominal de las acciones	Los accionistas sólo son responsables en la medida del monto nominal de sus acciones.			
14	Registros y expresión de las acciones según país	Se registrarán a nombre de cada uno de los bancos centrales o grupos de bancos que hayan participado.		Las acciones son y seguirán siendo registradas.	Las acciones podrán expresarse en la moneda del país en que esté domiciliado el Banco.
15	Derechos de fondo de las acciones	Dan derecho a participar en los beneficios del banco.		Tendrán derecho a participar en los beneficios y en la distribución del patrimonio social.	Tendrán derecho a los beneficios del banco en la sección “Distribución de beneficios”.
16	Restricciones de las acciones	Las acciones no pueden transferirse ni negociarse.	No tendrán derecho de voto o representación, no pueden ser transferidos sin el banco central.	No llevan derecho de voto ni de representación.	Pueden expresarse en la moneda del país donde se encuentra el Banco.

17	Implicaciones de poseer una acción	El hecho de poseer un certificado implica la total y total adhesión a los presentes estatutos.		Conlleva la adhesión a los estatutos y decisiones del Consejo, juntas generales o funcionarios.	
18	El derecho de propiedad y acciones	Es establecido por inscripción en el libro del banco central o grupos de bancos que lo han emitido.		Es establecida por el país en los registros bancarios. Los certificados se entregan a los accionistas.	
19	Acción inicial al presentar un certificado	El propietario debe convocar una notificación de garantía del hecho por escrito al banco central.			
20	Restricciones de los herederos de los acreedores	No pueden obtener la incautación de los bienes, fondos o ingresos de la empresa.		No pueden causar la colocación de sellos en la propiedad o activos del banco, ni solicitar distribución o venta por subasta.	
21	Derechos del banco para acceder a depósitos	La junta directiva está autorizada para abrir en cualquier moneda convertible en oro para ser asimilada a cuentas de depósito de oro.	Puede aceptar dinero en la cuenta de depósito actual.	Tiene derecho a depósitos anuales de bancos centrales; originados con las anualidades alemanas; o garantizados en el Plan Young.	Tendrá derecho a recibir depósitos o una naturaleza compatible con ellos: depósitos de anualidades; por el gobierno alemán; de los bancos centrales.
22	Derecho de pago de intereses sobre depósitos	La junta directiva tiene el poder de fijar las condiciones en función de los pagos de intereses o depósitos pagables.	El Banco puede pagar intereses sobre los depósitos.	El Banco tendrá derecho de pagar intereses sobre los depósitos. El rango de los intereses será determinado por la junta directiva.	Pagar intereses sobre los depósitos, en aquellos que no son susceptibles de retiro hasta un mes desde el momento del depósito.
23	Consideraciones del banco en administración de liquidez	Deben mantener al menos 40% de la cantidad de sus depósitos y moneda en oro o en inversiones a largo plazo.	Contra los depósitos pagaderos a pedido o con 15 días de antelación; proporcionará activos líquidos a corto plazo en oro por un monto no inferior a 40%	1) depósitos en cuentas de compensación; b) depósitos por pagar en demanda.	Deberá administrar su liquidación con atención a los depósitos sobre demanda en la que se mantendrá mínimo 40% de liquidez en oro.
24	Precauciones al tema de depósitos en cuenta mínimo estable	La proporción mencionada en el artículo 23 se reduce a 25% para el depósito y la cuenta en moneda pagable con 15 días de antelación.	23/4 Contra todos los depósitos pagaderos a pedido o con 15 días de antelación o menos, el banco proporcionará activos líquidos a corto plazo.	Ver artículo 23.	Contra los depósitos de cuentas de inversiones de larga duración, el banco mantendrá un mínimo de 25% en oro o en divisas similares.

25	Derechos de la junta directiva para modificación de normas de liquidez	Tiene los derechos para poner condiciones diferentes a las establecidas en los artículos 23 y 24.		Tendrá derecho de aumentar, disminuir o modificar principios bancarios sólidos.	
26	Derechos del Banco sobre depósitos de cuentas de compensación	Debe recibir depósitos sobre cuentas de compensación tomando la forma de entregas en oro.	Puede aceptar la custodia del oro y mantenerlo en bancos centrales, haciendo arreglos especiales con ellos.	Tendrá el propósito de establecer y mantener un fondo para las cuentas de pagos bajo la forma de entrega de oro.	Ttendrá el propósito de establecer y mantener un fondo para las cuentas de pagos bajo la forma de entrega de oro.
26	Manejo y distribución del oro en fondos	De acuerdo con la constitución y no hay ningún fondo para los destinos de oro.	El Banco puede aceptar la custodia y mantenimiento del oro en bancos centrales.	Depósitos en cuenta de compensación. Con el fin de publicar y mantener un fondo para liquidar cuentas entre ellos.	La Junta Directiva puede aceptar bancos de crédito para distribuir y mantener fondos para el consumo de fondos entre ellos.
27	Disponibilidad de oro y fondos para liquidaciones	El Banco mantendrá disponible todos los depósitos en oro que se hicieron con los bancos centrales.			Los fondos en la cuenta de compensación, se reservarán solo al efectuar liquidaciones.
28	Autorización del banco central para transacciones financieras	Llevará a cabo transacciones bancarias ordinarias con la política de los bancos centrales de los países en donde se realizan dichas transacciones.	El Banco puede comprar, vender, descontar, etc., monedas y lingotes de oro, o sus equivalentes en divisas.	Podrán tratar con bancos centrales, banqueros, corporaciones e individuos para comprar, vender y mantener depósitos y cuentas.	Podría descontar las facturas de los bancos centrales que tomaron sus carteras para hacer préstamos o para adelantarlas contra la prenda de otros valores.
29	Validación de junta directiva para cualquier aspecto financiero			El Banco no mantendrá ninguna acción sobre aspectos financieros, comerciales e industriales.	
29	Continuación	El Banco tiene prohibido emitir bonos y pagarés, aceptar compromisos	El Banco no puede aceptar negocios, préstamos inseguros o cualquier obligación a corto y largo plazo sin consultar a la junta directiva.	El Banco no llevará a cabo ninguna operación financiera importante, así como excluye cualquier forma de influencia política.	Los poderes de las inversiones nunca deben utilizarse para ejercer una influencia sobre los intereses de negocios en algún país.
30	Tratos directos del Banco en turno con los bancos centrales	Puede hacer descuentos e inversiones de negocios, con bancos centrales, corresponsales, banqueros, compañías e individuos.	Puede tener tratos con bancos, firmas e individuos de cualquier país de donde provengan los bancos centrales.	Puede tener tratos con bancos, corporaciones e individuos de cualquier país de donde provengan los bancos centrales.	Tratar con bancos centrales de manera directa, así como con bancos, corporaciones e individuos de cualquier país.

30	Continuación				Estará calificado para nombrar en cualquier banco central un agente o corresponsal.
31	Criterios de función fiduciaria dentro del Banco.	El Banco representa el fideicomisario para los pagos de las anualidades aprobadas en la Haya por el Comité de Expertos el 31 de agosto de 1929.	Actuará como un agente de cualquier gobierno acreedor que se beneficie de las anualidades de Alemania.	Recibir y distribuir los pagos sobre préstamo externo alemán de 1924. Recibir anualidades certificados y obligaciones de Alemania.	Debe asegurar los fideicomisos a los gobiernos acreedores con las anualidades de Alemania, por lo que un comité creado *ex profeso* t
32	Continuación	El Banco también puede fungir como un fideicomisario con los acuerdos firmados.		Ver artículo 31.	
33	Funciones de la Junta directiva	La administración estará a cargo de la junta directiva.	Los asuntos del Banco serán conducidos por la junta directiva.	Tiene la supervisión y dirección de las operaciones del Banco.	Todo el control administrativo del Banco estará a cargo de la junta directiva.
34	Continuación	Tiene derecho a extender, modificar, adaptar o limitar la cantidad de capital, el método y distribución de los beneficios.	Las adiciones a los estatutos pueden ser realizados pero solo con una mayoría de dos tercios.	Podrá modificar limitar o extender los estatutos del Banco con los objetivos esenciales del Banco o del plan de expertos.	Las decisiones ordinarias requerirán del voto simple de la mayoría, para tener derecho a adoptar, modificar, limitar o extender los estatutos.
35	Funciones de la junta directiva	Solo la junta directiva o personas delegadas puede asumir compromisos concernientes al banco.		Ver artículo 33.	
36	Representantes de los bancos	Están representados y comprometidos por la firma de dos miembros de la junta directiva o de sus abogados.		Ver artículo 33.	
37	La junta como representante en materia judicial	La junta directiva representa al Banco en sus tratos con terceras partes en materia judicial y extrajudicial.		Ver artículo 33	

38	La integración de la Junta Directiva	Los gobernadores de los bancos centrales de Bélgica, Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Japón.	Directores de los bancos centrales de Bélgica, Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Japón.	El gobernador puede ser el director del banco central de Bélgica, Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Japón.	El gobernador puede ser el director del banco central de uno de los siete miembros o ser nominado por pertenecer al círculo financiero, comercial o industrial.
39	Selección de la junta directiva y funciones de un director	Serán seleccionados de financieros que gozan de reputación internacional y residan en Europa.		Las funciones de un director del Banco son incompatibles con su política nacional. Deben vivir en Europa.	
40	Restricciones que impiden ser miembro de la junta directiva	Ningún miembro de un gobierno, de la asamblea legislativa o quien es remunerado con dinero público.	Ninguna persona será nombrada u copará un cargo como director u oficial del Banco si es miembro de algún gobierno o cuerpo legislativo.	Ver artículo 39.	Las funciones de un director son incompatibles con responsabilidades políticas y debe residir en Europa.
41	Tiempos y/o plazos para ejercer funciones en la junta directiva	Los miembros de la junta directiva designados podrán permanecer en la oficina cinco años.	El director y/o el gobernador de los bancos centrales debe mantenerse por tres años.	Serán designados cuatro grupos de cinco directores cuya duración va del primer año, hasta el cuarto año.	Serán designados cuatro grupos de cinco directores cuya duración va del primer año, hasta el cuarto año.
42	Reelección de miembros de junta directiva	Los miembros de la junta directiva que ha llegado al final de su término de oficiales siempre serán reelegidos.		Ver artículo 41.	Ver artículo 41.
43	Asignación en vacante de miembros			En caso de vacante será cubierta por el nombramiento originalmente propuesto.	
44	Organización de los miembros de la junta directiva	Tendrá entre sus miembros a quien presida las sesiones del Consejo, así como reemplazar al presidente.	Debe elegir anualmente de sus propios miembros a un presidente y vicepresidente.	Los directores elegirán a un presidente de entre su grupo para cumplir con el propósito de Comité Organizador.	Los directores elegirán a un presidente de entre su grupo para cumplir con el propósito de Comité Organizador.
45	Presidente junta directiva	Quien sea electo como presidente, será el miembro más viejo de la junta directiva.			Ver artículo 44.
46	Viáticos e incentivos financieros a la junta directiva	Recibirán una cantidad fijada por ellos mismos para sus gastos de viaje y atender los encuentros.	Los directores tendrán derecho a que se les remunere, en adición a los gastos de bolsillo.		

47	Condiciones en el quórum para la toma de decisiones	En condiciones especiales las decisiones de la junta directiva serán válidas si pasa por la mayoría en casos de empate, el presidente será quien decida.	Las decisiones de la junta directiva serán tomadas de manera simple por la mayoría, y sólo en caso de igualdad, el presidente es quien decide.	La junta directiva no será competente si no cuenta con la mitad de sus miembros presentes en el quórum. En caso de división, el presidente emitirá su voto.	
48	Continuación	Las decisiones de la junta directiva serán válidas si reciben al menos nueve votaciones de 16.		Ver artículo 47.	
49	Agenda de reuniones de la junta directiva	La junta de directores se reunirá cada vez que crea conveniente, al menos una vez por mes.	Se mantendrán normalmente registradas en la oficina del banco y no serán menores a 4 ocasiones.		
50	Condiciones para ejercer un voto en la junta directiva	Cualquier miembro que siempre asista a reuniones tiene el derecho de delegar su voto a otro miembro por telegrama o carta registrada.	Un miembro que no esté presente en la reunión de directores, puede proponer otro miembro para que esté autorizado a emitir su voto.	Un miembro que no esté disponible deberá comunicarlo con sus colegas y designar a alguien más para que vote por él.	
51	Registros escritos de los procedimientos de la junta directiva	El procedimiento de la Junta Directiva se registrará en minutas.	Hará todos los arreglos necesarios para informar los procedimientos y registros de las reuniones.		
52	Asignación de un comité consultivo	Se podrá nombrar un Comité Consultivo para estudiar una o más preguntas en las que se desea obtener información.	La Junta Directiva puede nombrar un Comité Ejecutivo no mayor a cinco personas.	Se nombrará un Comité Ejecutivo y determinará sus funciones con relación a la hoja de balances y préstamos.	Puede nombrarse un Comité Consultivo para tratar con dudas específicas o buscar consejos para la toma de decisiones.
53	Nombramientos de los miembros de la junta directiva	Fijará el número y funciones de los departamentos y oficinas del banco. Nombrará un gerente general del banco.	Se nombrará un gerente general responsable de las operaciones del banco, atenderá las reuniones de la junta.	Será administrado por uno o dos gerentes generales y un Comité Ejecutivo, además de una secretaria.	Se nombrará al presidente ejecutivo del banco. Su elección se basará en la consistencia con sus funciones.
54	Funciones del gerente general de la juta directiva	El gerente general tiene el deber de ejecutar decisiones de la Junta Directiva, así como de fijar los pagos de todos sus empleados.		El gerente general estará a cargo de ejecutar decisiones de la Junta Directiva y de los negocios actuales del Banco.	Seleccionará a los oficiales y cabezas de departamentos del Banco, previa aprobación de la Junta Directiva.

55	Personajes indispensables para presidir una reunión de la Junta Directiva	La reunión general la presidirán representantes de los bancos centrales o grupos de bancos que han sido asignados.	La reunión general será convenida por la Junta Directiva, y estarán los representantes de cada banco central.	El encuentro será llevado a cabo por los representantes de las naciones involucradas o por los grupos de banqueros centrales.	
56	Tiempos y miembros esenciales para las aprobaciones de la junta directiva	El Encuentro General Ordinario tendrá lugar durante agosto donde se llevará a cabo el reporte de la Junta. Directiva y sus auditores.	En la reunión general, el presidente o vicepresidente, son quienes presidirán las aprobaciones respecto al reporte anual de actividades.	Ver artículo 55.	
57	Encuentro general extraordinario	Para modificar los estatutos señalados en la Sección 2 del artículo 34.	Pretende tratar propuestas, métodos y procedimientos para enmendar estatutos o liquidar al Banco.		
59	Balances de la junta directiva	Al final de cada año del Banco, el gerente general hará un reporte a la Junta Directiva.	El Banco publicará un estado mensual de sus asuntos tal como lo prescribe la Junta Directiva, haciendo un balance del Banco.		
60	Continuación	La Junta Directiva presentará el reporte en la reunión general.			
61	Balance anual de la junta directiva	En la elaboración del balance anual, los valores se apreciarán a su precio de costo o a su valor de mercado.			
62	Tema de dividendos para la junta directiva	Los dividendos serán pagados durante el primer año y medio después de cerrar las cuentas.			
63	Auditorias en los ejercicios de la junta directiva	El Encuentro General nombrará cada año dos auditores que revisarán la hoja de balance, las cuentas del Banco.	Las cuentas y la hoja de balance serán auditadas por auditores independientes.	Los libros y cuentas del banco, balances, inventarios, beneficios y cuentas perdidas serán verificadas por auditores.	La hoja de balance y las cuentas del banco serán auditadas por auditores independientes de reconocida trayectoria.
64	Dividendos especiales y reservas	Se genera un fondo especial que se aplicará para mantener el dividendo acumulado y distribuirlo entre los accionistas.	En cuanto al residuo de tales beneficios, se pagará a los accionistas hasta que se cubra un dividendo máximo adicional del seis por ciento.	La Junta Directiva puede retener todas o alguna parte de la adición de los pagos para mantener el dividendo acumulado y distribuirlo.	La Junta Directiva puede retener las partes de los dividendos, colocándolos en el fondo de la Reserva General del Banco

65	Seguimientos en situaciones de desacuerdos en los planes	En caso de desacuerdos podrá ser llevada a la Corte establecida en el acuerdo de Londres el 30 de agosto de 1924.	Cualquier disputa, será remitida al presidente de la Corte Permanente de Justicia Internacional.	Todas las disputas en la construcción y ejecución de los estatutos serán arbitrados.	Si las decisiones de la Junta Directiva son disputadas respecto al Plan original, puede someterse al arbitrio y a la parte B del Plan.
66	Continuación	Deben ser presentadas a la Corte en el lugar donde el contrato fue ejecutado o en el domicilio del banco.			El término "banco central", será el banco emisor que opera en el principal mercado financiero de ese país.
67	Concepto de banco central	En estos estatutos, el "banco" se refiere al Banco de Pagos Internacional.			El término "banco central", será el banco emisor que opera en el principal mercado financiero de ese país.
68	Revistas oficiales de la junta directiva	La junta directiva designa las comunicaciones publicadas		El Banco emite y publica de la misma manera cada tres meses un estado que resume su situación general.	
69	Consideraciones para liquidación de deuda de un banco	La disolución no se puede decidir hasta que finalicen las obligaciones de reparación de Alemania. Los estatutos, fijarán los términos de liquidación.	El Banco puede ser liquidado en cualquier momento por una mayoría de tres cuartos de los votos de su Junta General.		

Al revisar los principales postulados que los estatutos marcan en las diferentes propuestas, podemos encontrar similitudes, pero también algunas diferencias en lo que cada uno de ellos suscribe. Desde el papel de los bancos, el acceso a los fondos, el rol que desempeña la junta directiva, la definición del BIS, el asunto de las deudas, entre otras, encontramos que no siempre hay similitud en los acuerdos discursivos.

Así, desde el punto de vista de esta investigación, la propuesta del Plan Young tiene elementos más complejos incorporados en sus artículos, ya que pretende reformar muchos de los acuerdos precedentes del Plan Dawes. Sin embargo, por señalar el artículo 67, la propuesta francesa reconoce al BIS como el banco central mientras que la propuesta británica ni la propuesta belga ofrecen un pronunciamiento al respecto, y el Plan Young no hace referencia explícita al organismo.

También cabe señalar que es la propuesta francesa quien tiene estatutos para todos los artículos de los que se hace mención en la tabla, abarcando la totalidad de los puntos ya señalados genéricamente en el comentario del primer párrafo que analiza esta tabla.

La conformación y el papel que desempeña la junta directiva resultan fundamentales en las cuatro propuestas, pero la naturaleza y los atributos que se le confieren en cada una de ellas varían enormemente. Así, mientras en propuestas como la francesa y la belga se apuesta por la votación de al menos dos terceras partes de los miembros de la junta directiva para dirimir situaciones imprevistas o importantes, en la propuesta británica y del Plan Young se establece el voto del presidente de la misma junta como el definitivo en caso de que los votos de los demás miembros sean mitad y mitad.

Por último, es preciso señalar que los miembros –y en especial el presidente que resulte electo para la comisión o el cargo– debe ser europeo, con el propósito de que siempre esté cuando se le necesite y no tenga inconvenientes para el desempeño de sus funciones.

Apéndice 2 Reporte fotográfico

Las siguientes fotografías fueron recopiladas en diferentes momentos y sin pretender mas que ilustrar la influencia que tuvo la Gran Guerra a nivel mundial, las divido en:

a) Memoriales a los caídos

Toronto, marzo 2017

Islas Vírgenes Británicas, abril 2018

Estrasburgo, enero 2019

Lisboa, mayo 2019

b) Lugares públicos

Billetes pertenecientes a la hiperinflación alemana de la década de los 1920s

Existen varias denominaciones, incluyendo una de 50 millones de marcos

Fredericksburg Texas (Estados Unidos), junio 2018

… "donde salían sin saber si regresarán", como decían los soldados que salían de Gare de l´Est. Paris (Francia), enero 2019

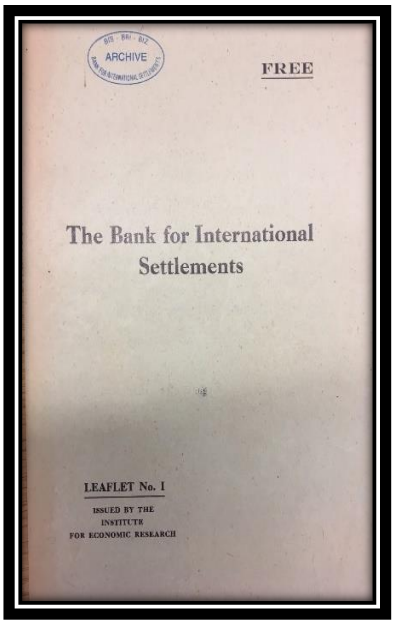
"una placa para recordar a quienes caminaron por aquí en su camino a la gloria"… Budapest (Hungría), enero 2019

"El soldado portugués en los conflictos del siglo XX", en el Museo del Combatiente. Lisboa (Portugal), mayo 2019

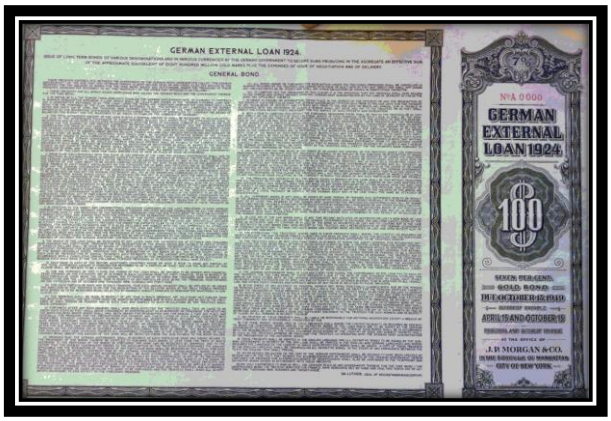
c) Documentos (algunos probablemente inéditos)

Icónica imagen del "Tío Sam" en la que invita a enlistarse en la Gran Guerra. Biblioteca del Congreso. Washington (Estados Unidos), octubre 2017

Portada del Bono emitido en 1924 por el llamado "crédito alemán". BISA. Basilea (Suiza), enero 2019



Primer documento del Instituto de Investigación del BIS. BISA. Basilea (Suiza), enero 2019



Bono del "préstamo alemán de 1924". BISA . Basilea (Suiza), enero 2019

Cupones del Bono de 1924. BISA . Basilea (Suiza), enero 2019

Bibliografía y fuentes

Acemoglu, Daron y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la riqueza*, Paidós, España, 2012.

Acevedo, Miguel, "El sistema monetario intenacional: implicaciones para los países en desarrollo" en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 7, 1981.

Ahamed, Liaquat, *Lord of Finance. The Bankers Who Broke The World*, Penguin Group, Estados Unidos, 2009.

Arias, Roberto, *Una lectura crítica sobre el pensamiento neoinstitucionalista*, TEACS, 2011.

Auboin, Roger, *The Bank For International Settlements, 1930-1955*, International Finance Section, Department of Economics and Sociology, Princeton University, Princeton, New Jersey, 1955.

Balderston, T., *Economics and Politics in the Weimar Republic*, Cambridge University Press, 2002.

Banco de Pagos Internacionales, *El BPI: fomento de la estabilidad monetaria y financiera mundial*, 2017.

Banco de Pagos Internacionales, *V. El sistema monetario y financiero internacional*, 85º Informe Anual.

Banco de Pagos Internacionales, *First Annual Report*, Basle, 1931.

Banco de Pagos Internacionales, *Second Annual Report*, Basle, 1932.

Banco de Pagos Internacionales, *Third Annual Report*, Basle, 1933.

Banco de Pagos Internacionales, *Fourth Annual Report*, Basle, 1934.

Banco de Pagos Internacionales, *Fifth Annual Report*, Basle, 1935.

Banco de Pagos Internacionales, *Sixth Annual Report*, Basle, 1936.

Banco de Pagos Internacionales, *Seventh Annual Report*, Basle, 1937.

Banco de Pagos Internacionales, *Eighth Annual Report*, Basle, 1938.

Banco de Pagos Internacionales, *Ninth Annual Report*, Basle, 1939.

Battaglini, Marco, *Optimal Dynamic Contracting*, Princeton University, 2012.

Benderman, D. J., *The Bank for International Settlements and the Debt Crisis: A New Role for the Central Bankers' Bank*, Berkeley Journal of International Law, 1988.

Bermejo, Romualdo "La evolución del sistema monetario y financiero internacional a la luz de la reciente crisis financiera" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 29, 2013.

Blohm, Craig E., *The Cold War: An Uneasy Peace 1945-1980.*

Bloomfield, Arthur, *Monetary Policy under the International Gold Standard 1880-1914*, Federal Reserve Bank of New York, Nueva York, 1959.

Borio, Claudio y Gianni Toniolo, "One hundred and thirty years of Central Bank Cooperation: a BIS perspective" en *Past and Future of Central Bank Cooperation.* Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Börzel y Risse, *The Oxford Handbook on Comparative Regionalism*, Oxford University Press, 2016.

Braumoeller, Bear F., *The Myth of American Isolationism*, Foreign Policy Analysis, 2010.

Bresciani-Turroni, C., *Inductive verification of the Theory of International Payments*, Egyptian University, Publications of the Faculty of Law, El Cairo, 1932.

Carter, Miranda, *George, Nicholas and Wilhelm. Three Royal Cousins and the Road to World War I*, Estados Unidos, 2011.

Castoriadis, C., *La institución imaginaria de la sociedad*, Tusquets Editores, España, 2013.

Chernow, Ron, *The House of Morgan. An American Banking Dinasty and The Rise of Modern Finance*, Grove Press, Estados Unidos, 1990.

Coase, Ronald, *The Nature of the Firm*, Economical N.S., 1937.

Commons, John R., *Institutional Economics*, MacMillan, Nueva York, 1934.

Conference On The Limitation Of Armament" en *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: 1922*, vol. 1.

Cooper, Richard N., "Almost a century of Central Bank cooperation" en *Past and Future of Central Bank Cooperation*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008.

Cowley, Robert, *The What Ifs of 1914. The World War That Should Never Have Been*, Pan, Londres, 2001.

Davies, Norman, *Europe. A History*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1996.

Davis, John, *Britain and the German Zollverein 1848-66*, MacMillan Press, 1977.

Del Arenal, Celestino, *Introducción a las relaciones sociales*, REI, México, 1995.

Department of History UCSB, "Historical dollar-to-marks currency conversion", 9 de febrero de 2013, disponible en http://www.history.ucsb.edu

Deutscher Bundestag, *The Political Parties in the Weimar Republic*, 2006.

Diamond, Jared, *How Societies Choose to Fail or Succeed*, Viking Penguin, Estados Unidos, 2005.

Díaz, María de Lourdes y Guillermo Cortés, *FMI, México y los derechos sociales*, Universidad de las Américas Puebla, México, 2007.

Djelic, M., y Quack, S., "Overcoming path dependency: path generation in open systems" en *Theory and Society*, 36 (2), 2007.

Dorfman, Joseph *et al.* (eds.), *Institutional Economics. Veblen, Commons and Mitchell Reconsidered*, Berkeley University of California Press, 1963.

Eaton, D., G. Meijerink, J. Bijman, "Understanding Institutional Arrangements: Fresh Fruits and Vegetable Value Chains in East Africa" en *Markets, Chains and Sustainable Development Strategy and Policy Paper*, núm. XX, Stichting DLO, Wageningen, 2008, disponible en http://www.boci.wur.nl/UK/Publications/

Ebegbulem, Joseph C., *The Failure of Security in the Post World Wars I and II: International System*, Transcience, Vol. 2, Issue 2, 2011.

Eggertsson, Thráinn, *El comportamiento económico y las instituciones*, Alianza Economía, Madrid, 1995.

Eloranta, Jari, "Why Did the League of Nations Fail?", en *Cliometrica, Journal of Historical Economics and Econometric History*, vol. 5, issue 1, 2011.

Emmerson, Charles, *1913. In Search of the World Before the Great War*, Estados Unidos, 2013.

Emmerich de Vattel, *The Law of the Nations*, Cambridge University Press, 2011.

Feinstein, Charles, Peter Temin y Gianni Toniolo, *The World Economy Between the World Wars*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

Fergusson, Adam, *When Money Dies*, capítulo 1.

Ferguson, Niall, *High Financier. The Lives and Time of Siegmund Warburg*, Penguin Group, Estados Unidos, 2010.

Fioretos, Orfeo *et al.*, *The Oxford Handbook of Historical Institucionalism*, 2011.

Fogel, Robert W., Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.

Fondo Monetario Internacional, *Informe anual de 1965.*

Fondo Monetario Internacional, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington, 2004.

Friedman, Benjamin, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Random House, Estados Unidos, 2005.

Galbraith, J., *The New Industrial State*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1967.

Gall, Lothar, *Bismarck, the White Revolutionary*, Routledge, Reino Unido, 1986.

García Ruiz, José Luis, "Patrón oro, banca y crisis (1875-1936). Una revisión desde la historia económica" en *Cuadernos de estudios empresariales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1992.

Girón, Alicia *et al.*, *El sistema monetario internacional*, UNAM, 2001.

Gomes, Leonard, *German Reparations, 1919-1932: A Historical Survey*, Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2010.

Grotius, Hugo, *The Rights of War and Peace*, Political and Legal Writers, New York, 1901.

Guerrero, Mario, *Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas* en JANUS.NET, e-journal of International Relations, Universidad Autónoma de Lisboa, 2018.

Hale, Carol Anne, *German-Soviet Military Relations in the Era of Rapallo*, McGill University, Canadá, 1989.

Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the three new institutionalisms" en *Political Studies*, 44 (5), 1996.

Hamilton, Walton H., "The institutional approach to economic theory" en *The American Economic Review*, vol. 9, núm. 1, 1919.

Harriman, Edward, *The Constitution at the Cross Roads*, The Lawbook Exchange, 2003.

Harriss, John, Janet Hunter y Colin M. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World Development*, Routledge, Londres, 1995.

Heclo, Hugh, *Pensar institucionalmente*, Pirámide, Madrid, 2010.

Hedley Bull, *The Idea of International Society*, Cambridge University Press, 1994.

Henríquez, Gustavo, "Un recorrido por el Neo institucionalismo y sus autores destacados" en *Visión de futuro*, Universidad Nacional de Misiones, Argentina, 2017.

Hernández, J., y otros, *Banco de Pagos Internacionales*, H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Congresmun, México, 2018.

Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Crítica, Barcelona, 1995.

Hobsbawm, Eric, *La era del imperio: 1875-1914*, Crítica, Buenos Aires, 1998.

Hobsbawm, Eric, *La era de la revolución: 1789-1848*, Crítica, Buenos Aires, 2009.

Hobsbawm, Eric, *La era del capital: 1848-1875*, Crítica, Buenos Aires, 2010.

Hodgson, Geoffrey M., "What is the essence of Institutional Economics" en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXIV, núm. 2, 2000.

Hodgson, Geoffrey M., "¿Qué son las instituciones?" en *CS*, núm. 8, Cali, Colombia, julio-diciembre 2011.

Huerta, Pedro, *Karl Polanyi, pensamiento económico disidente y propuesta teórica*, *POLIS, Revista Latinoamericana*, Santiago, Chile, 2016.

Ikenberry, John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton, 2001.

James, Simon y Mark Metzler, *Central Banks and Gold*, Cornell University, 2016.

Jarausch, Konrad, *Out of Ashes. A New History of Europe in the Twentieth Century*, Princeton, Estados Unidos, 2015.

Kalmanovitz, Salomón, "La cliometría y la historia económica institucional: reflejos latinoamericanos" en *Contribuciones a la Economía*, 2017, disponible en http://www.eumed.net/ce/sk-clio.htm

Keynes, J. M., *Las consecuencias económicas de la paz/John Maynard Keynes* (trad. castellana de Juan Uña), Crítica, Barcelona, 1987.

Keynes, J. M., "The reparation problem: a rejoinder" en *Economic Journal*, núm. 39, junio 1929.

Keynes, J. M., "The transfer problem" en *Economic Journal*, núm. 39, 1929.

Kindleberger, Charles, *Historia financiera de Europa*, Crítica, Barcelona, 1988.

Kissinger, Henry, *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*, Debate, México, 2016.

Kissinger, Henry, *Diplomacy*, Easton Press, Estados Unidos, 1994.

Knight, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Langhorne, Richard, *The Collapse of the Concert of Europe. International Politics 1890-1914*, MacMillan, Estados Unidos, 1981.

Lelart, Michel, *El sistema monetario internacional*, Acento Ediciones, 1991.

Lenin, Vladimir, "El imperialismo, fase superior del capitalismo" en *Obras escogidas*. Progreso, Moscú, 1975.

Lloyd George, David, *Some Considerations for the Peace Conference*, 1919.

Lozano, Álvaro, *Breve historia de la Primera Guerra Mundial*, Nowtilus, 2011.

Lozano, Jorge Juan, "La Primera Guerra Mundial" en *Revista Digital de Historia y Ciencias Sociales*, 2004.

MacMillan, Margaret, *The War that Ended Peace*, Random House, Estados Unidos, 2013.

Mansbach, Richard, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *The Web of World Politics*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1977.

Mansbach, Richard, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, *Towards a New Conceptualization of Global Politics*, 1994.

Mantoux, Paul, *Les Délibérations du Conseil des Quatre*, C.N.R.S., 1955.

March, James G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Marks, Sally, *The Myths of Reparations*, *Central European History*, Cambridge University Press, 1978.

Maurer, Noel, *The Empire Trap: The Rise and Fall of U.S. Intervention to Protect American Property Overseas, 1893-2013*, 2013.

Mazower, Mark, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Vingate Books, Estados Unidos, 1998.

McElligott, Anthony, *Rethinking the Weimar Republic*, Bloomsbury Academic, 2013.

Mitchel, Allan, *Bismarck and the French Nation*, Pegasus, Reino Unido, 1971.

Mitrany, David, *The Functional Theory of Politics*, St Martin´s Press, Nueva York, 1975.

Monnet, J., *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985.

Mommsen, Hans, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, The North Carolina University Press, 1996.

Morgenthau, Hans, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred Knopf, 1978 [1ª. ed. 1948].

Moulton, Harold G. y Leo Pasvolsky, *World Debt Settlements-The Institute of Economics*-, McMillan Company, Nueva York, 1926.

Moulton, Harold G., *1883-1965 World War Debt Settlements/by Harold G. Moulton and Leo Pasvolsky*, Macmillan Company, Nueva York, 1926.

North, Douglass C., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, 1971.

North, Douglass C., "Beyond the new economic history" en *The Journal of Economic History*, vol. 34, núm. 1, marzo 1974.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

North, Douglass C., *Institutions Matters*, Inédito, 1994, disponible en http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3768/9411004.pdf?sequence=1

North, Douglass C., "The new institutional economics and Third World development" en John Harriss, Janet Hunter y Colin M. Lewis (eds.), Routledge, Londres, 1995.

North, Douglass C., "Cliometrics-40 years later" en *The American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, mayo 1997.

North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Novy, Andreas, *El nacimiento del Sistema de Bretton Woods*, Universidad de Economía de Viena.

Ocaña, Guillermo, *Los tratados de paz. La Primera Guerra Mundial 1914-1918*, España, 2001.

Ohlin, B., "Mr. Keynes views on the transfer problem: a rejoinder" en *Economic Journal*, núm. 39, septiembre 1929.

Ohlin, B., "The reparation problem: a discussion" en *Economic Journal*, núm. 39, junio 1929, 1929.

O'Hare, Anne, "Nationalism wins" en *The Saturday Evening Post*, 1935.

Olusoga, David, *The World's War*, Head of Zeus, Inglaterra, 2014.

Organización Mundial del Comercio, *Informe anual 2013*.

Organski, A. F. K. y Jacek Kulger, "The power transition: a retrospective and prospective evaluation", 1958.

Ostrom, Elinor, Roy Gardner, James Walker, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

Pento, Michael, *The Coming Bond Market Collapse*, Wiley, 2013.

Persico, Joseph, *Eleventh Month, Eleventh Day, Eleventh Hour. Armistice Day, 1918 World War and Its Violent Climax*, Random House, Estados Unidos, 2004.

Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

Pierson, P. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics" en *The American Political Science Review*, 94 (2), 2000.

Polanyi, Karl, *La gran transformación*, Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1989.

Polanyi, Karl y otros, *Comercio y mercado en los imperios antiguos*, Labor, Barcelona, 1976.

Prins, Nomi, *All the Presidents' Bankers*, Nation Books, 2014.

Renouvin, Pierre, *Le Traité de Versailles*, 1969.

Rodrik, Dani, y Arvind Subramanian, "La primacía de las instituciones (y lo que implica)" en *Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, 1° de junio de 2003, disponible en https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/06/pdf/rodrik.pdf

Rueff, J., "Mr. Keynes views on the transfer problem: a criticism" en *Economic Journal*, núm. 39, septiembre 1929.

Sanders, E., "Historical institutionalism" en S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Wiley Subscription Services Inc., 2009.

Schroeder, Paul, *The Transformation of European Politics 1763-1848*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

Scott, James, *The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907*, Oxford University Press, 1915.

Seara, Modesto, *La paz precaria: de Versalles a Danzig*, 1980, p. 12.

Seligman, Ben B., *Main Currents in Modern Economics: Economic Thought Since 1870*, vol. 3, Free Press of Glencoe, Glencoe, 1962.

Simkins, Jukes y Hickey, *The First World War. The War to End All Wars*, Osprey Publishing, Estados Unidos, 2014.

Simmons, Beth, *Why Innovate? Founding the Bank for International Settlements*, Princeton University, 1993.

Slava, Juan, *La Primera Guerra Mundial contada para escépticos*, 2014.

Solomon, R., *The International Monetary System, 1945-76- An Insider's View*, Harper and Row Publishers, Nueva York, 1977.

Stiglitz, Joseph, "The role of State in financial markets" en *Annual Conference on Developments Economics*, Banco Mundial, 1993.

Strachan, Hew, y otros, *The First World War. The War to End All Wars*, Osprey Publishing, 2003.

Ugarteche, Óscar, *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía (1850-2015)*, Akal/Inter Pares.

Varela, M., "El oro en el sistema de Bretton Woods" en *Revista de Economía Política*, núm. 50, España, 1968.

Veblen, Thorstein, *Teoría de la clase ociosa*, Alianza Editorial, España, 2014.

Wawro, Geoffrey, *The Franco-Prussian War: The German Conquest of France in 1870-1871*, Cambridge Press University, Nueva York, 2003.

Widdig, Bernd, *Culture and Inflation in Weimar Germany*, University of California Press, 2001.

Williams, Phil, *et al., Classic Readings of International Relations*, Thomson Publishing, Estados Unidos, 1994.

Williamson, David G. y Andy Dailey, *Peacemaking, Peacekeeping-International Relations, 1918-36*, Hodder Education, 2009.

Young, R. J., *Postcolonialism. An Historical Introduction*, Blackwell Publishing, Oxford, 2001.