

DOS PLANES PARA LA ESTABILIZACION MONETARIA INTERNACIONAL*

JACOB VINER

COMO el cambio es lo único con cuya permanencia podemos contar, el mundo que vendrá después de que cesen las hostilidades, no tiene más remedio que ser algo distinto. No debemos dar por sentado, sin embargo, que también será, inevitablemente, un mundo mejor. El hacerlo mejor dependerá en gran parte de la humanidad, principalmente *meditando en el mismo*. Un campo en que es preciso rehacer con urgencia el mundo, recapacitando sobre sus problemas, es el de las relaciones económicas internacionales, y en éste es de vital importancia el módulo de las instituciones y las prácticas monetarias internacionales.

Algunos Principios Monetarios Fundamentales

No existe ni ha existido nunca algo que se parezca a la unanimidad de opiniones, ya sea entre expertos o profanos, respecto a lo que debe ser el módulo ideal de las relaciones monetarias internacionales. Algunos atribuyen ciertas virtudes a la libertad de fluctuación de los tipos de cambio entre las monedas nacionales. Otros sostienen, ya sea sobre bases dogmáticas o porque consideran que las soluciones teóricas superiores son inasequibles en la práctica, que el único módulo deseable o seguro, es el de los tipos de cambio absolutamente fijos o congelados. La mayoría de las personas que tienen alguna opinión sobre estos problemas ocupan una posición intermedia. Sin duda entre ellos hay algunos que argüían que las diferentes clases de mundos exigen diferentes clases de sistemas monetarios y que la forma que adopte el

* Tomado de *The Yale Review*, otoño de 1943 (escrito antes de publicarse el proyecto norteamericano reformado).

DOS PLANES

mundo para sus relaciones económicas internacionales en general, debería dictar el módulo de sus relaciones monetarias internacionales.

Sin embargo, existe, cuando menos, un principio monetario en el que convienen ahora casi todas las personas que tienen fe en una colaboración económica internacional. Los tipos de cambio son un asunto de orden internacional. No deberían fijarse unilateralmente por cada país sin tomar en cuenta sus consecuencias para otros. Sobre todo, debe evitarse su manejo como arma de agresión económica o como instrumento de defensa económica en perjuicio de otros. Alfred Marshall, el gran economista inglés, escribiendo en 1887 en el apogeo del utopismo victoriano, predijo que “llegará la época en que se considere que la regulación por un país de su moneda sin miramiento para otros países, es tan inadmisible como lo sería el tener códigos de señales marítimas sin tomar en cuenta los de otros países”. Esa época no ha llegado aún. Apenas en 1932, se declaró como cosa natural por una conferencia internacional oficial, la conferencia de Stresa, que “las decisiones relativas a política monetaria pertenecen exclusivamente a la soberanía de cada país”. Pero para que el mundo de la postguerra maneje sus problemas monetarios satisfactoriamente, es preciso que la doctrina de Stresa se incline ante la de Marshall.

Un segundo principio que aceptaría probablemente una gran mayoría, es el de que toda persona o empresa que sea poseedor de divisas extranjeras como resultado de una operación comercial normal, debería poder cambiarlas libremente por su propia moneda a los tipos de cambio que prevalezcan. En otras palabras, para los tenedores individuales, los saldos en moneda extranjera provenientes de una operación de comercio deben ser tan líquidos, tan “descongelados”, como los saldos bancarios o las monedas nacionales que se tengan en el bolsillo.

Creo que si esos dos principios se practicasen, se obtendría

EL TRIMESTRE ECONOMICO

como consecuencia casi inevitable una estabilidad grande de los cambios. Ninguno de esos principios podría realizarse en la práctica a no ser que se prescribiera y se facilitara una estabilidad sustancial de los cambios, mediante un código y una institución monetarias internacionales destinados a hacer obligatorio el código y crear las condiciones que pudieran hacer posible tal obligatoriedad sin agravios y sin perjuicios a ningún país.

Sistemas Monetarios de la Pleguerra

La mayoría de las monedas del mundo tuvieron tipos de cambio estables durante los 100 años más o menos que precedieron a 1914. Esto se debió sólo en una mínima parte a convenios internacionales; fué sobre todo, un subproducto incidental, aunque generalmente bien visto, de la adhesión de la mayoría de los países—principalmente por razones internas— al patrón oro o alguna otra forma muy parecida de patrón monetario metálico. La primera guerra mundial, y especialmente los desórdenes económicos que fueron su consecuencia inmediata, pusieron fin a esta edad de oro monetaria.

En la tercera década de este siglo, la mayor parte de los países se esforzaron por regresar al patrón oro o su equivalente sustancial, y algunos lo consiguieron. Pero no se logró restaurar las condiciones necesarias para un funcionamiento sin tropiezos y provechoso de un patrón metálico internacional y en especial, la moderación en las barreras al comercio y el establecimiento inicial de tipos de cambio a niveles compatibles con el mantenimiento del equilibrio en las balanzas internacionales de pagos, sin recurrir a serias medidas deflacionistas de orden interno. El patrón oro de la tercera década de este siglo fué una cosa frágil, sin vitalidad ni fuerza interna. Tuvo una existencia precaria, en gran parte con la ayuda de inyecciones de créditos en dólares otorgados por inversionistas norteamericanos, tanto individuos como instituciones.

DOS PLANES

crédulos —y engañados—, en valores extranjeros a corto y largo plazo. Su debilidad se puso de manifiesto con la interrupción súbita de las exportaciones norteamericanas de capital en 1929 y su derrumbamiento se inició casi inmediatamente después de la primera embestida de la gran depresión. Inglaterra, y con ella todo el “bloque esterlina”, lo abandonó en una forma violenta en 1931. Los Estados Unidos lo abandonaron en forma aún más violenta en 1933. En 1936, con la demasiado prolongada agonía del “bloque oro” (Francia, Bélgica, Holanda y Suiza), el patrón oro sólo subsistía aparentemente en Albania.

Durante la cuarta década de este siglo, el patrón oro fué reemplazado, en gran parte, por cambios más o menos regulados, por controles de cambios, y acudiendo al comercio bilateral siguiendo lineamientos muy parecidos al trueque primitivo entre dos países. En algunos, entre los que se destaca Estados Unidos, hubo un retorno parcial a una forma vaga de patrón oro sobre bases estrictamente nacionales, en donde no se requería la fijeza del valor oro de la moneda nacional, si se mantuvo, no era legalmente exigido ni se tenía confianza de que continuara indefinidamente, y debido a la falta de un patrón oro general, tal situación no representaba estabilidad de los tipos de cambio. A fines de esa década probablemente no había país que estuviera completamente satisfecho con la situación monetaria existente. Pero no había ningún acuerdo en cuanto a la dirección en que debía buscarse un mejoramiento. Algunos deseaban regresar al patrón oro rígido anterior a 1914 sin cambios fundamentales. Otros soñaban en una nueva clase de patrón oro, un patrón oro manejado internacionalmente, destinado a proporcionar, tanto una estabilidad de los cambios, como una estabilidad de los niveles mundiales de precios con objeto de subsanar el gran defecto del patrón oro tradicional: que sometía al mundo a giros de deflación o inflación de precios como consecuencia de acontecimientos fortuitos, como el descubrimiento de minas de oro y los cambios en la

EL TRIMESTRE ECONOMICO

técnica de la minería aurífera. Otros, y especialmente los países totalitarios, buscaron un divorcio completo y permanente de sus sistemas monetarios respecto al oro y una mayor extensión e intensificación de controles de cambios administrados sobre una base nacional y con objetivos estrechamente nacionalistas y aun en algunos casos abiertamente agresivos. Es difícil determinar con los datos de estos años el objetivo a largo plazo, en caso de que lo hubiera, perseguido en materia monetaria por Norteamérica, cuando la política cambiaba de un día para otro y las leyes —aunque después de 1933 no la realidad, salvo para la plata— eran tales que permitían toda clase de extrañas actividades en el campo monetario.

Es muy improbable un retorno rápido y general en el período de la postguerra, a algo semejante al patrón oro tradicional a través de la acción autónoma de los diferentes países, considérese deseable o no. Muchos países saldrán del período de guerra con su economía destrozada y deformada. Otros tendrán una gran acumulación de deudas externas a corto plazo que no podrán liquidar, salvo mediante un proceso gradual de descongelación o convirtiéndolas en deudas a largo plazo con una tabla de amortización lenta. Muchos países surgirán de la guerra con tipos de cambio demasiado elevados en relación con su nivel interno de precios y con la demanda exterior de las cosas que pueden comprar sus monedas. La mayor parte del oro del mundo se encontrará concentrado en pocos países, especialmente en Estados Unidos, y muchos sin minas o reservas de oro se sentirán demasiado pobres para soportar la tarea de adquirir las suficientes para permitir su regreso, sobre bases seguras, a un patrón de oro con cimientos ortodoxos. Algunos países, quizá muchos, no mostrarán inclinación alguna a sujetarse a la disciplina monetaria que supondría su adhesión a un patrón internacional y preferirán mantener una autonomía monetaria completa si tal proceder no significara sujeción a sanciones de otros países o su exclusión de privilegios atractivos de

DOS PLANES

índole financiera o comercial. En algunos sectores norteamericanos, es corriente la noción de que si sólo los Estados Unidos regresan a un patrón oro rígido e integral, con el precio del oro en dólares permanentemente fijado por la Ley del Congreso y con convertibilidad ilimitada de dólares a oro y de éste a dólares a aquel precio, el resto del mundo, de *motu proprio*, seguirá nuestro ejemplo o, no pudiendo hacerlo, ligará rígidamente sus monedas al dólar, de modo que prevalecería un patrón oro o un patrón dólar-oro mundiales. Esto me parece un sueño con los ojos abiertos y, haciendo a un lado las consideraciones de prestigio nacional, el sueño no es por completo placentero. Un patrón oro internacional, no regulado, colocaría al mundo en una camisa de fuerza monetaria que le impediría tanto la adopción de políticas deseables como disparatadas. Puede concebirse que un patrón mundial basado en el dólar y dirigido por los Estados Unidos, funcione admirablemente. Pero hay muy poco en nuestra hoja de servicios de los últimos 150, ó 25, ó 10 años, o en el carácter de nuestros procedimientos legislativos y actividades en el campo monetario, que pudiera justificar expectativas de confianza en que fuéramos directores pasablemente buenos, aun para nuestro provecho, de un sistema monetario mundial, si estuviéramos en libertad de operar sin la limitación de un compromiso internacional o de un código de estructura internacional.

Por consiguiente, para que el sistema monetario mundial de la postguerra pueda tener buenas perspectivas o sea satisfactorio, debe ser proyectado deliberadamente bajo auspicios estrictamente internacionales. La complejidad técnica del problema, la diversidad de fines a que se espera que sirvan las instituciones monetarias, los conflictos de intereses y aún más, de opiniones entre los países y dentro de éstos, hará difícil obtener un acuerdo en lo que atañe a detalles técnicos y de principio. Los arreglos monetarios del mundo ejercen su influencia sobre el bienestar material de cada

EL TRIMESTRE ECONOMICO

uno de nosotros; también contribuirán a determinar si éste será un mundo pacífico o si seguirá preparándose para la guerra y llevándola a cabo periódicamente. Cuando menos en los países democráticos, al público deberá dársele y tendrá que dársele una participación en el proceso de configurar la opinión en lo que respecta a las características esenciales que deberá contener el orden monetario internacional del mundo de la postguerra.

Los Proyectos de Keynes y White

Forma de los proyectos. La tarea de esclarecer la manera de pensar, de descubrir formas básicas y de cristalizar las opiniones, la ha facilitado lo que me parece haber sido un procedimiento ideal por parte de los gobiernos británico y norteamericano. En cada país se ha elaborado un proyecto hecho por expertos que se encuentran a las órdenes del gobierno y con los más altos méritos profesionales en el campo monetario, se ha hecho de ellos la base de discusión, en un plano de expertos, entre los gobiernos de las Naciones Unidas, y se han puesto al alcance del público en general para su examen, discusión y posible mejoramiento. Esos planes no son proposiciones formales de carácter oficial y ninguno de los gobiernos se obliga con ellos más allá de lo que significa conferirles su aprobación oficial como dignos de ser usados como base de exploración y discusión de los temas que contienen.

En la forma y en el estilo, los dos proyectos de planes son notablemente diferentes. El inglés, preparado bajo la dirección de Lord Keynes y que tiene todas las trazas de ser principalmente producto de su pluma y de su cerebro, está redactado en forma de ensayo. Presenta no sólo una exposición de los principios deseados y una descripción de la nueva institución propuesta destinada a llevarlos a cabo, sino también un alegato razonado como fundamento de las proposiciones, el cual, como era de suponerse, es una obra maestra de exposición persuasiva. El proyecto norteamericano, prepara-

DOS PLANES

do por el Dr. Harry White, el competente consejero monetario de la Tesorería, tiene en gran parte forma de un anteproyecto de ley como se prepararía para someterlo al Congreso, y adolece de falta de colorido de estilo, yuxtaposición de asuntos de importancia fundamental con puntos de insignificante detalle procesal o de organización; del uso de una terminología altamente técnica y de la carencia de argumentos razonados y de explicaciones que esta forma de presentación implica inevitablemente. En lo que concierne a la efectividad de su presentación al público, nadie que haya visto los dos proyectos negará que la ventaja se encuentra completamente de parte del de Keynes. Pero en compensación, hay ventajas para el lector en el procedimiento del Dr. White. No da lugar a ambigüedades o indecisiones. Le impone la necesidad de encontrar un procedimiento concreto para instrumentar cada proposición concreta hecha por él. Deja al público el campo abierto para que encuentre razones en pro o en contra de sus proposiciones, en tanto que la forma de presentación de Keynes implica algún peligro de que algunas de sus proposiciones sean juzgadas más bien por la persuasión de los argumentos con los que las funda que por los méritos inherentes a las proposiciones mismas. Aun cuando ambos proyectos están sustancialmente de acuerdo, se complementan, sin embargo, admirablemente uno al otro, y cuando existen diferencias reales o aparentes entre ellos, su comparación saca a la luz puntos importantes que, de otra manera, podrían haber permanecido inexplorados. Al encontrar el tiempo necesario para hacer esas aportaciones constructivas para la planeación de una mejor estructura económica internacional del futuro mundo nuevo, en medio de sus pesadas tareas de responsabilidad de tiempos de guerra, Lord Keynes y el Dr. White se han consagrado como buenos funcionarios públicos y han ganado nuestra gratitud.

En la subsecuente comparación de los dos proyectos se tratan los aspectos más importantes, y los puntos en los que hay diferen-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cias sustanciales entre los dos planes se examinan con mayor atención que aquellos en que ambos planes están de acuerdo. Cuando menos los planes tienen en común la búsqueda de los cuatro siguientes objetivos: *a*) la regulación de los niveles de los tipos de cambio de las monedas nacionales por un organismo internacional; *b*) la implantación, por este organismo, de un sistema efectivo de compensaciones multilaterales; *c*) facultades de regulación o facultades admonitorias de este organismo respecto a los procedimientos monetarios o de otra índole seguidos por determinados países, que sean de tal naturaleza que provoquen disturbios o amenacen el equilibrio económico internacional; *d*) el aumento de las disponibilidades de medios líquidos de pago internacional y su mejor distribución. Todos esos objetivos son deseables e importantes. Las diferencias más notables entre los planes consisten en la amplitud de las facultades que se conceden y en los medios financieros y los tipos de procedimientos y métodos de promover esos objetivos.

Proposición de un nuevo organismo. De acuerdo con cada plan, debe establecerse una nueva institución en virtud de un acuerdo internacional: en el caso del plan White, un “Fondo de Estabilización de las Naciones Unidas y Asociadas”; de acuerdo con el plan Keynes, una “Unión Internacional de Compensación”. La calidad de asociado será concedida a todos los países que llenen las condiciones establecidas y se limitará a los gobiernos, y todas las transacciones (con algunas excepciones de orden menor, de acuerdo con el plan White) se llevarán a cabo con las tesorerías, bancos centrales u otras instituciones nacionales o internacionales, o en representación de tales organismos. De conformidad con ambos planes, al consejo directivo del organismo se le atribuyen las facultades y obligaciones de pedir informes pertinentes de los gobiernos miembros y hacerles recomendaciones, ya sean países deudores o acreedores, cuando sus políticas o prácticas sean tales que amenacen

DOS PLANES

el equilibrio internacional de su economía o la de otros países. Según ambos planes, pueden imponerse castigos a los países miembros, en forma de gravámenes sobre saldos excesivos y cancelación de los privilegios proporcionados por la calidad de asociado de la institución. Sin embargo, a medida que con el transcurso de los años ésta adquiriera prestigio debido al éxito de su labor y haya demostrado su objetividad y su competencia, sus observaciones y recomendaciones podrán llegar a ser su mayor contribución para el mantenimiento de un sistema monetario internacional que funcione satisfactoriamente. El deseo de evitar la reprobación pública de un organismo de esta clase puede ser más efectivo que las sanciones financieras o los premios, para inducir a los países miembros a evitar prácticas contrarias al mantenimiento del equilibrio monetario internacional.

En el nombre propuesto por el Dr. White para la nueva institución se subraya su función estabilizadora de los cambios; en la designación propuesta por Lord Keynes se hace hincapié en su función compensadora. No obstante, de acuerdo con ambos planes, el organismo tendrá como función esencial la bancaria propiamente dicha, es decir, el traspaso de activos monetarios sobre una base de préstamos, de los países en posición de liquidez a los que se encuentren necesitados de fondos. En ambos planes la función bancaria será del tipo "mutuo": todas las operaciones serán entre asociados, esperándose, en principio, que cada uno de ellos esté a veces en una posición acreedora y otras en una deudora.

Función bancaria. En el plan White, cada asociado hace una aportación inicial al fondo en moneda nacional y oro (y también en parte en sus propios valores oficiales) y los préstamos concedidos a los miembros adoptarán normalmente la forma de créditos concedidos por el fondo de determinadas cantidades de moneda con las que otros miembros han contribuido a integrarlo. Habrá

EL TRIMESTRE ECONOMICO

una unidad de cuentas, la "unitas", expresada en términos de una cantidad específica de oro pero que sólo tendrá una significación contable. El plan Keynes no prevé el establecimiento de un fondo inicial o una aportación formal de los asociados, y lo que proyecta puede quizá describirse más fielmente como una mancomunidad de créditos. Los miembros que necesiten moneda extranjera, pueden procurarse en aquella mancomunidad, un préstamo en "bancor",¹ una nueva moneda internacional contable creada por la Unión, y un país acreedor debe aceptar un crédito en los libros de la Unión a una tasa prescrita, en términos de bancor, como liquidación de sus créditos contra el país miembro prestatario. Cuando la Unión inicie sus operaciones, no tendrá ningún activo. Supóngase que su primera operación es con el país A, que tiene que hacer un pago al país B, expresado en la moneda de B. El país A obtiene de la Unión aquella cantidad x de bancor, que a la tasa prescrita es equivalente a su deuda para con B, y es necesario que el país B acepte un crédito en libros por x bancor como liquidación de su crédito contra A. Los libros de la Unión muestran ahora un crédito de B por x en bancor y una deuda de A también por x en bancor. Si poco después el país B necesita pagar al país A en exceso de sus disponibilidades momentáneas de moneda del país A, puede pedir a la Unión transferir su crédito de x bancor a la cuenta del país A con el resultado de que los libros de la Unión mostrarán de nuevo la ausencia de créditos o de deudas. En cualquier momento la suma de los créditos en los libros de la Unión será igual a la suma de las deudas. En ambos planes el propósito de tales operaciones bancarias consistirá en proporcionar facilidades adecuadas de crédito a los países que temporalmente se encuentren con escasos medios para afrontar sus obligaciones exteriores, de modo que puedan realizar los pagos necesarios sin que se ejerza presión en los valores de cambio de sus monedas y sin recurrir

¹ ¿Por qué "bancor"? Me aventuro a sugerir "mondor".

DOS PLANES

a medidas deflacionistas internas, a restricción de las importaciones o a la aplicación de controles de cambios para las operaciones no financieras.

Por lo que respecta a la función meramente bancaria del nuevo organismo, indudablemente el plan Keynes establece un procedimiento más sencillo y una contabilidad más clara para éste, así como relaciones financieras más sencillas entre la misma y sus miembros. Si el mundo ha de moverse eventualmente hacia una moneda internacional genuinamente nueva, divorciada del oro, que constituya la única unidad monetaria usada por todos para hacer pagos internacionales, el plan Keynes habrá avanzado más en el sentido de establecer relaciones formales apropiadas a la nueva moneda, y hacia la abolición, o abandono por anticuadas, de algunas de las formalidades en el procedimiento existente de las transacciones monetarias internacionales. Pero la sencillez del plan Keynes a este respecto es, esencialmente, una sencillez nueva, y por ello, más complicada para la mayoría de las personas que las complejidades familiares del procedimiento propuesto por el plan White. En el terreno estrictamente económico no encuentro distinciones importantes entre los dos procedimientos. Sin embargo, puede haber una ventaja de parte del plan White, especialmente en los Estados Unidos —aunque no sólo ahí—, en el sentido de que la adhesión al plan requeriría una autorización legislativa inmediata para la contribución necesaria y alguna revisión a las leyes monetarias y bancarias, y por ello el plan podría obligar legal y políticamente a los países a asociarse al nuevo régimen en forma más definida y sin las ambigüedades de un simple reconocimiento de una obligación contingente de aceptar créditos en bancor como liquidación satisfactoria de futuros créditos contra otros países.

Función de compensación. Ambos planes dan importancia a la función de compensación multilateral del nuevo organismo y

EL TRIMESTRE ECONOMICO

uno de los principales propósitos de dichos planes consiste en el abandono de los controles bilaterales de cambios cuya aplicación se extendió por el mundo en la cuarta década de este siglo. Pero la función de compensación del organismo no garantiza en cada caso la libre cambiabilidad de una moneda por cualquier otra. "Compensación" significa igualar o neutralizar una deuda o un crédito por otro recíproco. En un fondo exclusivamente de compensación no se puede llevar de un período de compensación a otro ningún saldo acreedor o deudor. Los saldos netos que surgen de operaciones de compensación, representan márgenes no compensados y deben liquidarse por el procedimiento monetario acostumbrado. En ambos planes la ejecución mecánica de la compensación no representaría por sí sola ninguna aportación importante al restablecimiento de las compensaciones multilaterales, pues no es la falta de la maquinaria para neutralizar deudas y créditos, sino la recurrencia de los saldos *netos* sin compensar, lo que explica que en el pasado inmediato se haya recurrido con tanta frecuencia a los controles bilaterales de cambios. La verdadera aportación que supondría el adoptar cualquiera de los planes para el restablecimiento de procedimientos de compensación internacional multilaterales consistiría: en promover la estabilidad de los cambios y las esperanzas en su mantenimiento indefinido; en exigir o persuadir a los países a que abandonen sus políticas de orden bilateral tan completa y rápidamente como fuera posible; y en proveer a los países miembros con facilidades de crédito seguras, en condiciones atractivas, para la adquisición temporal de medios para hacer sus pagos al exterior cuando tengan necesidades de ellos o para prorrogar, sobre bases preestablecidas, la exigencia de tales pagos. No existe en ninguno de los planes razón alguna evidente para que las operaciones reales de compensación no se realicen como en el pasado mediante la maquinaria privada de los grandes mercados monetarios, que pueden actuar con una rapidez, una suavidad y

DOS PLANES

una economía que no es probable que sea igualada por ninguna institución nueva.

Cuotas para obtener y otorgar crédito. De acuerdo con el plan White, a cada país se le asignará una cuota, para contribuir a la constitución del fondo, en forma de oro, moneda y valores del gobierno, de la cual solamente se exigirá inmediatamente el 50%, sugiriéndose, como una cifra apropiada respecto a la magnitud del fondo, cuando todas las cuotas hayan sido totalmente pagadas, la suma de cinco mil millones de dólares. Según el plan Keynes no hay al principio aportación y no se exige a ningún país hacer alguna aportación hasta que otros países asociados deseen obtener créditos en bancor con objeto de pagarles. Cuando esto sucede, tales países hacen su aportación aceptando un saldo acreedor en bancor en vez de pagos en su propia moneda. No se establecen límites específicos en cuanto al monto de la contribución que a cualquier país puede pedírsele que haga sobre estas bases, excepto cuando resulten de los límites señalados a las cuotas para pedir prestado, de los países miembros. Suponiendo, en teoría, la muy improbable eventualidad de que todos los países asociados excepto uno, tuviesen escasez de la moneda de ese país, este último (digamos Haití o más probablemente Estados Unidos) podría encontrarse obligado a contribuir a la Unión con una cantidad igual a la suma de las cuotas para pedir prestado de todos los otros países. Suponiendo que todos los países del mundo se adhiriesen a la Unión y aceptaran la fórmula sugerida por Keynes para fijar las cuotas para préstamos, a saber, el 75% de la suma promedio, de cada país asociado, de sus exportaciones e importaciones de los años anteriores a la guerra, esto ascendería a una suma alrededor de treinta y cinco mil millones si el único país que contribuyera fuese Haití y treinta y un mil millones si fuera Estados Unidos. Esas sumas son respetables aun en estos días.

En el plan White las cuotas para pedir prestado son, aproxi-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

madamente, el doble del monto de la aportación total, estableciéndose los casos en que puedan excederse esos límites en circunstancias especiales, y en el supuesto de que todos los países del mundo fuesen miembros y que todos los miembros pidiesen prestado simultáneamente hasta el máximo de sus cuotas; el monto máximo de préstamos a los miembros, por el fondo, sería, por tanto, aproximadamente, de diez mil millones de dólares. Sin embargo, estas cifras son de poca importancia en los dos planes, pues ambos fracasarían si casi todos los países quisieran pedir prestado simultáneamente. Ambos planes establecen restricciones de diversas clases para los préstamos a los países asociados que excedan de determinadas fracciones de sus cuotas. Más aún, en el plan White los países asociados, independientemente de sus cuotas, pueden obtener las monedas especiales que necesitan sólo hasta el monto de las que posea el fondo y de acuerdo con la voluntad y posibilidad del fondo para proveerse de cantidades adicionales de tales monedas. Los límites para pedir prestado son mucho más rígidos, en conjunto, en el plan White que en el Keynes.

Los argumentos de Keynes en contra de las cuotas rígidas de préstamos son muy persuasivos. Si se supone que la institución prestamista opera según principios sólidos y cuenta con una administración buena y objetiva y que tanto los acreedores como los deudores se beneficiarán con su funcionamiento, entonces son irracionales los límites cuantitativos arbitrarios a sus operaciones. Keynes sostiene que un país que adquiriera un saldo acreedor considerable en bancor, en los términos de su plan se encontraría, cuando menos, en la misma posición que lo estaría de no existir la Unión, y si tal país desea reducir su saldo acreedor, puede siempre hacerlo, por ejemplo, suprimiendo algunas de sus barreras a las importaciones, llevando a cabo una política interior expansionista que produciría un aumento de sus importaciones y una

DOS PLANES

reducción en sus exportaciones, y mediante la concesión de préstamos a largo plazo en el exterior. Pudo haber añadido que su proposición no perjudica tanto la posición de los países acreedores como lo hace todo un conjunto de planes que han sido lanzados en los últimos años en diferentes lugares, en altas esferas norteamericanas y que han sido tomados con sorprendente seriedad sobre todo en los posibles países deudores. Estos planes establecen en una forma u otra una moneda internacional "perecedera" o la evaporación de las reclamaciones de pago de los países acreedores, contra países extranjeros, si no se usan dentro de un plazo corto en la compra de los productos del país deudor.

Sin embargo, me parece muy dudoso que países que esperan que sus monedas tengan una demanda especial después de la guerra y, por tanto, con la expectativa de ser acreedores netos, estén dispuestos a aceptar su participación en algún plan en que no exista un límite definido al monto de los préstamos que estén obligados a otorgar. No sólo es probable que insistan en que se establezcan tales límites, sino también que pidan un control, más estricto que el que propone Keynes, para obtener crédito del organismo, mientras los países deudores conserven cantidades apreciables de activos aceptables y líquidos en el extranjero, no sólo en forma de oro sino también en forma de saldos en el exterior o de valores extranjeros. Supongo que cualquiera que sea el plan que finalmente se adopte, y con excepción las cuotas pequeñas sin restricciones para pedir prestado, intentará aquél confinar los préstamos del nuevo organismo estrictamente a los casos en que se demuestre que han sido agotados cualesquiera otros medios para hacer pagos al exterior. Este procedimiento podría reducir en mucho la utilidad del organismo, pero indudablemente aumentaría también mucho su aceptabilidad general. Pero mientras que el plan White propone límites mucho más rígidos a la obligación de los países asociados de conceder créditos, que los establecidos por el plan

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Keynes, tales límites no son más contrarios a la lógica del plan Keynes que a la del plan White.

Cuotas de votación. Según ambos planes, la participación en el control del organismo de gobierno de la institución, corresponderá aproximadamente a las cuotas nacionales para obtener crédito. En el plan White, las cuotas deben basarse en el oro y divisas¹ que posean, en el volumen del ingreso nacional y en el volumen del comercio exterior, pero el modo de calcular las cuotas no ha sido dilucidado con precisión. Haciendo un cálculo aproximado mediante esta fórmula, a Estados Unidos se le podría asignar más del 25% de los votos totales si todos los países participan, y a Gran Bretaña, incluyendo las colonias de la corona, un poco menos del 15%. El plan White exige además una mayoría del 80% de los votos para casi todas las decisiones importantes de la Junta de Directores del Fondo, de modo que Estados Unidos tendrá un poder de veto completo sobre la mayor parte de las operaciones del fondo. Según la fórmula sugerida por Keynes, que estaría basada sólo en el volumen del comercio exterior, la Gran Bretaña tendría del 20 al 30% de los votos totales, dependiendo de cuántos países participaran en el plan así como de la posibilidad de reunir dentro de su cuota las del Imperio Británico y, finalmente, de si se calcula en la cuota el comercio intra-imperial; en tanto que Estados Unidos tendrían no más del 12% del poder de voto total si todos los países participan en el plan. Ni qué decir tiene que ninguna de las dos fórmulas merece que se le dedique demasiada atención. Es de esperarse que no se hará presión para la aceptación de alguna de ellas. Dudo que la forma de distribuir el poder de voto sea en la práctica de gran importancia por lo que se refiere al funcionamiento del plan. Si no se logra

¹ Parece bastante paradójico hacer depender, en parte, la capacidad de acceso a las facilidades de crédito del testimonio de la falta de necesidad de él.

DOS PLANES

una concordancia de ideas sobre puntos importantes, habrá que restringir el funcionamiento del plan a aquella zona en que se pueda lograr un acuerdo sustancial, o habrá que abandonarlo; pero ya hoy día es evidente que la aceptabilidad política de cualquier plan dependerá en gran parte del aspecto equitativo de sus fórmulas para el reparto del poder de voto y que un plan aceptable debiera incluir una fórmula más equilibrada que las sugeridas tanto por el proyecto de White como el de Keynes.

Determinación de los tipos de cambio. Las disposiciones esenciales en cualquier convenio internacional relativo a relaciones monetarias necesariamente han de referirse a la determinación de los tipos de cambio. En el plan White, el Fondo deberá fijar el valor inicial de la moneda de cada país en términos de oro y por ello también en términos de las monedas de otros países, probablemente al ingresar al mismo el país de que se trate. En el proyecto no se indica el procedimiento a seguir para fijar ese valor. Podría inferirse que el ingreso de cualquier país al Fondo tendría que ser anterior al conocimiento del valor en oro o de cambio que fijará el Fondo a su moneda y que la decisión respecto a tal valor se tomará por simple mayoría de votos; pero este procedimiento no es practicable por ningún concepto. Es imposible imaginar ya sea a los Estados Unidos o al Reino Unido obligándose a aceptar el valor oro o de cambio que su moneda deberá tener, por la libre decisión de la simple mayoría de votos de un organismo internacional, y es difícil concebir el procedimiento de votación para poder obtener una decisión mayoritaria por lo que hace a cuál debe ser el tipo que deberá regir en cada caso particular, de entre la infinita gama de tipos posibles. No es más orientador el proyecto de Keynes. Lo único que dice sobre este punto es que “los estados asociados convendrán entre sí los valores iniciales de sus monedas en términos de bancor”. Puesto que los posibles países asociados pueden ser sesenta o más,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

esto no proporciona una verdadera orientación en cuanto al procedimiento que se pretende seguir, pues se carece de toda indicación acerca de una fórmula para las negociaciones y sus resultados en el supuesto de que no se llegue a un convenio en casos particulares. No puedo sugerir un procedimiento práctico para atacar en forma satisfactoria este problema esencial y sospecho que la forma vaga en que se ha tratado en los dos proyectos refleja una incapacidad semejante de parte de sus autores. Quizá el único procedimiento eficaz consistiría en que un pequeño número de los países más importantes se hiciesen miembros de la nueva institución después de convenir entre sí los tipos mutuamente aceptables y admitir después nuevos miembros bajo la condición de que los tipos que aquéllos se propongan mantener sean aceptados por una mayoría de votos del Consejo de Directores del organismo.

Según el plan White, el valor en oro de la moneda de cada país asociado sólo se podrá reducir por iniciativa del país en cuestión y con la aprobación de las cuatro quintas partes de los votos. Si cualquier país miembro permite, o se encuentra imposibilitado para evitar una depreciación no autorizada de su moneda, estará sujeto a ser suspendido en su calidad de miembro por mayoría de votos. Puesto que cada país tiende a considerar como contrario a sus intereses el que la moneda de cualquier otro país pueda depreciarse, excepto en circunstancias extraordinarias, el requisito de la aprobación por una mayoría de las cuatro quintas partes para bajar los tipos de cambio, posiblemente significaría en la práctica que tales cambios no podrían hacerse lícitamente, y que en el supuesto de que el Fondo subsistiera por tiempo indefinido, todos los tipos de cambio y el valor monetario del oro quedarían congelados indefinidamente para los países miembros a los niveles que tuvieran en el momento de la iniciación del Fondo. De acuerdo con el plan Keynes, un país asociado que tenga un saldo deudor con la Unión y que durante un período cuando menos de dos años

DOS PLANES

haya rebasado, en promedio, la cuarta parte de su cuota, podría reducir, a su discreción, en un 5% el valor de su moneda en términos de bancor y en más de 5%, una sola vez, con el consentimiento del Consejo Directivo de la Unión. Si el saldo deudor de un estado asociado llega a la mitad de su cuota, el Consejo Directivo podrá *exigirle* a ese país que reduzca el valor de su moneda si el Consejo “lo considera un remedio propio”.

Así, pues, el plan White parece tender hacia tipos de cambio absolutamente fijos como situación normal, en tanto que el plan Keynes, por el contrario, parece aspirar a una flexibilidad de tipos de cambio regulada internacionalmente. Pero de no aplicarse un criterio, de rasero, siempre será poco probable obtener, con un organismo internacional, el consentimiento de la mayoría para la depreciación de una moneda importante, y por ello creo que el plan Keynes, excepto en cuanto aprueba una depreciación inicial del 5%, impondría en la práctica tanta rigidez a los tipos de cambio como lo haría el plan, en apariencia menos elástico, de White. En mi opinión ninguno de los dos planes proporcionaría en la práctica tanta flexibilidad de los tipos de cambio como la que consiguió el tradicional pero no inexpugnable patrón oro (aunque no dudo que la intención de los autores de los planes fué la de introducir una mayor flexibilidad y que ambos refutarán esta opinión en cuanto al modo probable de funcionar de sus respectivos planes). Aun cuando ambos planes establecen procedimientos formales para que puedan darse depreciaciones, con la sanción de un organismo internacional autorizado, este organismo será de tal naturaleza que sus inclinaciones se orientarán, casi en forma inevitable, en contra de las depreciaciones de cambios. Por otra parte, ambos planes establecen una barrera contractual de gran eficacia probable contra las depreciaciones de cambios no autorizadas. Creo que en una economía mundial que estuviera bien organizada en otros aspectos sería indeseable confiar en un uso amplio de las variaciones de los tipos de cambio como medio nor-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

mal para mantener o restablecer el equilibrio de las balanzas internacionales de pagos. No obstante ello, creo que ambos planes, sin proponérselo, han establecido en realidad las condiciones para una rigidez de los tipos de cambio mayor de la que sería prudente imponer por adelantado al mundo de la post-guerra. Me parece que ambos planes podrían mejorarse si después de que se incluyeran algunos criterios que permitieran reducciones en los tipos de cambios de las monedas, más estrictos y seguros en contra de abusos que los propuestos por Keynes, se estableciera que tales reducciones pudieran hacerse cuando fuesen aprobadas, digamos, sólo por el 30% de los votos totales, excluyendo a los del país interesado. La exclusión de los votos del país directamente interesado tendría el mérito especial de colocar a los países pequeños en situación más pareja con los países grandes para tener acceso al privilegio de obtener una autorización internacional para depreciar los cambios.

Status del oro. Un problema importante respecto a los dos planes es su conexión con el *status* del oro como medio de pago internacional. Según el plan White, el oro, a un valor monetario constante, fijado por el Fondo, puede usarse para cubrir en cualquier grado las cuotas de aportación y deberá usarse en proporciones mínimas prescritas; el oro podría usarse para reducir saldos deudores con el Fondo o para adquirir la moneda de cualquier país a través del Fondo; éste puede utilizar sus propias reservas de oro para procurarse cantidades adicionales de una moneda escasa; los países asociados podrían usar el oro a su arbitrio, fuera del Fondo, como un medio de pago internacional, pero no quedan en libertad para cambiar su valor monetario; los países asociados deberán facilitar al Fondo, a cambio de sus propias monedas, todos sus recursos oro que excedan a la cantidad mantenida en el momento de adherirse al Fondo.

El plan White no rompe abiertamente con el patrón oro internacional en la forma en que éste operaba antes de 1914. Una carac-

DOS PLANES

terística esencial del patrón oro internacional es la aceptabilidad del oro a un valor monetario fijo para liquidar obligaciones internacionales. De acuerdo con el plan White, a los países asociados no se les impone directamente dicha aceptabilidad aunque sí indirectamente al obligarse, a solicitud del Fondo, a recibir a cambio de sus propias monedas, sin limitación alguna, los depósitos en oro hechos en el Fondo por otros países miembros. De hecho, el plan White, al establecer mediante un contrato internacional la aceptabilidad del oro, podría establecer también una sanción internacional adicional al patrón oro.

La otra característica esencial del patrón oro estricto consiste en la obligación de proporcionar el oro que se solicite con propósitos de hacer pagos al exterior a un tipo determinado en términos de la moneda nacional. Esta exigencia sería efectiva con el plan White sólo para los recursos en oro que excedieran de los mantenidos en el momento de adherirse al Fondo, pues una vez que se hubiere hecho al Fondo la entrega en oro de la aportación mínima prescrita, no existiría obligación, legal o de cualquier otro género, de parte de cualquier país asociado como resultado de su asociación, de mantener reserva alguna de oro. Dicho país podría cumplir sus obligaciones sin acudir al oro ya fuera girando contra su saldo acreedor en el Fondo o mediante la obtención de un préstamo privilegiado del Fondo en la moneda particular que necesitara. En esa medida, el plan White no obliga a adherirse a las reglas formales del patrón oro internacional. Sin embargo, la importancia de esta desviación puede exagerarse fácilmente. La principal función internacional del patrón oro era la de garantizar la estabilidad de los tipos de cambio, y el plan White pretende realizarlo por medios más directos. Además, aun con el patrón oro anterior a 1914, los envíos reales de oro sólo desempeñaban un papel residual en la liquidación de las obligaciones internacionales; aparte de las operaciones de compensación o liquidación de los créditos internacionales, se utilizaban de multitud de maneras para

EL TRIMESTRE ECONOMICO

hacer frente a —o aplazar— las obligaciones de pago inmediato; y diferían de los procedimientos establecidos en tales casos por el plan White sólo en que exigían menos formalidades y en la carencia de facilidades *garantizadas* de crédito. La explicación del patrón oro tradicional dada por Keynes, conforme a la cual las obligaciones internacionales tenían que pagarse con envíos efectivos de oro o no pagarse y dejarse insatisfechas, se acerca mucho a la historia interpretada mediante conjeturas. Sin embargo, puede suceder que conforme al plan White, el uso real del oro como medio de pago internacional sea aún menos general en la práctica para los países no productores de oro de lo que fué en el patrón oro tradicional. Después de la guerra, el oro estará distribuido desigualmente, mientras que el crédito del Fondo podrá obtenerse, dentro de ciertos límites, al solicitarse, a un costo insignificante. Habrá por ello menos motivos para que los países deseen adquirir oro como reserva líquida y menos ocasiones para hacer traspasos reales en pago de compromisos internacionales.

En el plan de Keynes, el valor del bancor en términos de oro —y por ello también el valor del oro en términos de bancor e, indirectamente, en términos de las monedas de todos los países asociados— será fijado por el Consejo de Directores de la Unión y modificado libremente a su discreción, al alza o a la baja. La única obligación impuesta a los países asociados respecto al oro consiste en que éstos no deberán comprarlo a un precio superior, en términos de su moneda, al que corresponde a la paridad de su moneda con el bancor, y en que si su saldo deudor con la Unión excede de la mitad de las cuotas que les hayan sido fijadas para obtener crédito, el Consejo de Directores podrá exigirles el depósito de una colateral en oro y también la transferencia inmediata a la Unión de cualquier oro que posean, con el fin de reducir su saldo deudor. También podrán los estados asociados, por su propia iniciativa, usar oro para obtener un saldo acreedor en términos de bancor (¿y también para reducir su saldo deudor?), pero nin-

DOS PLANES

gún país tiene derecho a exigir oro de la Unión. Sin embargo, la Unión puede, a su discreción, distribuir el oro que posea entre países que tengan saldos acreedores en la propia Unión. En tanto que un país cualquiera puede, si así lo desea, rehusarse a aceptar oro directamente de otros países, si existe demanda de su moneda por parte de países que tengan recursos en oro, estará obligado a satisfacer indefinidamente tal demanda aceptando a cambio de su moneda y a las tasas determinadas por la Unión ya sea el oro que le sea ofrecido directamente, el oro que le asigne la Unión, o bien saldos en bancor creados por países deudores mediante su venta de oro a la Unión. Por tanto, dentro del plan Keynes podrá contarse con una moneda internacional substituta, el bancor, a cuyo uso podrán acudir los países deudores cada vez que lo deseen, y el valor de esta moneda sucedánea en relación al oro será libremente modificable según lo determine el Consejo Directivo de la Unión. Así, el plan Keynes sanciona y facilita un abandono mucho más fundamental del patrón oro tradicional de lo que hace el plan White, aunque, sin embargo, deja abierta la posibilidad de que el sistema monetario internacional del mundo de la post-guerra funcione en forma muy semejante a lo que sería si todavía estuviera vigente un patrón oro tradicional.

Posición de los poseedores y de los productores de oro. En años recientes, el problema de la posición de Estados Unidos como poseedor de una gran cantidad de oro, y de Sud-Africa, Canadá y otros países como productores importantes de oro, ha parecido a muchas personas más importante que el papel del oro en el mecanismo de los pagos internacionales. Según el plan White, la posición de los poseedores y productores de oro, se fortalecerá, aun en comparación con el patrón oro internacional, ya que el oro podrá ser usado para todos sus propósitos monetarios tradicionales y además tendría un valor monetario garantizado internacionalmente. Keynes alega que su plan también fortalecería la posición de

EL TRIMESTRE ECONOMICO

los tenedores y productores de oro: "el hecho de que un estado asociado está autorizado para obtener un crédito en términos de bancor mediante el pago efectivo de oro para abonarse al crédito de su cuenta de compensación, garantiza un comprador constante y seguro para la producción de los países productores de oro y para los países que mantienen grandes reservas de dicho metal. Así, la posición de los productores y poseedores de oro no se afecta adversamente, sino que en realidad mejora". Pero Keynes compara el *status* del oro en su plan con el que tiene en la actualidad, no con el *status* del oro en un patrón oro internacional firmemente establecido. Descuida, además, el hecho de que de acuerdo con su plan, el valor monetario del oro puede reducirse a discreción del Consejo Directivo de la Unión.

Pero ¿podremos considerar como un aspecto meritorio de ambos planes el mejorar o dejar intacto el *status* de los tenedores y los productores de oro? Puede decirse en favor de los tenedores de oro que mientras el uso del oro ya producido sea gratuito, no habrá motivo para abolir o menoscabar su utilidad como suplemento de la cantidad de medios líquidos internacionales, distintos al oro, que darán el Fondo o la Unión, y que puesto que el oro fué adquirido a cambio de valor entregado, hacerlo sin el consentimiento de los tenedores y sin su debida compensación, representaría en cierto sentido un abuso de confianza equivalente a cancelar el valor de las fichas de pócar después de que alguien nos las hubiera ganado con todas las de la ley. Claro que tiene fuerza la posible réplica de que Estados Unidos es el principal tenedor del *stock* de oro existente y que de todos los países importantes es el que tiene menos probabilidades de necesitar algún medio para cumplir sus obligaciones exteriores en el período de la post-guerra, por encima de lo que sus exportaciones normales y sus recursos de saldos en el exterior le pueden proporcionar. Pero Keynes exagera el grado de concentración de las existencias mundiales de oro en Estados Unidos, cuando en otro punto se refiere "al remanente

DOS PLANES

de las reservas de oro poseídas fuera de Estados Unidos". Este "remanente", calculado a su valor monetario corriente y también en cantidades físicas, es mayor de lo que todos los demás países, con exclusión de Estados Unidos, han poseído en conjunto con anterioridad. A su valor monetario corriente es mayor de lo que fueron los recursos monetarios de oro del mundo en su conjunto, *incluyendo a Estados Unidos*, en 1913 y aún en 1929.

Sin embargo, es más difícil tomar partido en favor de los productores de oro. De acuerdo con el plan Keynes podría regularse la producción de oro mediante reducciones, que hiciese la Unión, del precio monetario del oro. El plan White no establece un mecanismo, directo o indirecto, para la regulación de la producción de oro. Desde un punto de vista mundial no encuentro sensato el continuar estableciendo la garantía de un mercado a un precio asegurado, para cualquier producción de oro con que la industria minera del oro decidiese aumentar las actuales existencias, para que pudiera funcionar con éxito un plan como el de White o el de Keynes. Pero como el interés especial norteamericano en el oro consiste primordialmente en la protección del valor de las existencias de oro que ya existen, y el interés especial del Imperio Británico consiste fundamentalmente a su vez en proteger la prosperidad de la industria productora de oro, supongo que cualquiera que sea el convenio internacional a que se llegue respecto al futuro régimen del oro, debemos esperar una transacción que establezca protecciones adicionales a los intereses especiales de ambos bandos.

Inflación y deflación. Al crear una oferta adicional y flexible de medios de pago internacionalmente líquidos, ambos planes proporcionarían la necesaria salvaguarda contra las deflaciones, mundiales o locales, que se originaran con motivo de dificultades en las balanzas de pagos nacionales. Este es el servicio más grande que podrán proporcionar los planes y es por sí mismo suficiente para

EL TRIMESTRE ECONOMICO

justificar la adopción de cualquiera de ellos aunque otros de sus aspectos no se vieran con buenos ojos. Sin embargo, al proporcionar tal servicio, ambos planes avivarían el fuego de una posible inflación de alcance mundial. Si bien ambos planes contienen algunas disposiciones destinadas a reducir, en caso necesario, el fuego que ellos mismos avivaron, ninguno ofrece un procedimiento (con excepción de las disposiciones de dudosa eficacia en el nuevo régimen, para disminuir el valor monetario del oro) para abatir o inmovilizar en escala mundial los recursos sobrantes de moneda o crédito que se originen de fuentes distintas a los organismos propuestos. Su preocupación por la posible amenaza de inflación probablemente sea estimada por Keynes, cuando menos, como perteneciente a un "clima de opinión económica" que felizmente ha desaparecido y que desentona con "el espíritu de la época" que invoca en apoyo de sus proposiciones. En cualquier caso, todo su énfasis se encuentra en el valor de sus proposiciones debido a sus tendencias expansionistas. Con todo, yo insistiría en que ambos planes necesitan disposiciones adicionales para obtener una acción coordinada, sobre bases internacionales aceptadas, para detener las tendencias inflacionistas cuando se presenten en escala mundial.

Control de la exportación de capital. Durante la cuarta década de este siglo, el factor principal que más influyó para socavar el proceso normal de mantenimiento del equilibrio monetario internacional y para producir controles de cambios de diversas clases como medio de hacer frente a los problemas resultantes, fué la fuga de capitales provocada por temores a depreciaciones monetarias, a revoluciones sociales y a persecuciones políticas. Tanto el plan White como el de Keynes contienen disposiciones con respecto a los controles de la exportación de capitales como protección contra aquellas fugas. Ambos planes tienden al establecimiento de obligaciones por parte de otros países para cooperar a las regulaciones sobre exportación de capitales de aquellas naciones ame-

DOS PLANES

nazadas por la fuga de capitales, aunque el plan White contiene una disposición especial conforme a la cual, tal cooperación sólo será obligatoria cuando así lo solicite el Fondo. Al tratar del control de cambios en general, los dos planes divergen abiertamente. En el plan White, la abolición de controles de cambios que vayan más allá de la regulación de las simples transferencias de capitales, es un objetivo de primordial importancia y tal abolición es, además, condición esencial para asociarse al Fondo. Por otra parte, Keynes ve con buenos ojos los controles de cambios completos, considerándolos como creadores de “orden y disciplina” en las transacciones internacionales de cambios, “tanto en detalle como en general”. Alude sentidamente a la probabilidad de que otros países no deseen, en tiempo de paz, llegar tan lejos como el actual control de cambios británico, que es bastante completo, y aparentemente no tiene prejuicio alguno aun contra el uso de la censura postal como ayuda para hacer efectivo el control de cambios.

No cabe duda que un control de cambios limitado a la regulación de las transferencias de capital y sin el auxilio de la censura postal, estaría expuesto a filtraciones constantes y sustanciales. Tampoco cabe dudar que hoy día habría menos simpatía de la que en cierta época era de rigor en las democracias, hacia el individuo que, no por su gran avaricia sino debido a su contacto desagradable e involuntario con el proceso de la revolución social, la persecución, la opresión fiscal o la legislación discriminatoria, entra en conflicto con los objetivos de su país o con los de cualquier otro. El hecho de que los controles de cambios facilitan la regulación directa del gobierno sobre las economías nacionales es visto por muchos como una consideración en su favor, más que como una desagradable ventaja. Muchos encontrarían como rancias y antiguas las limitaciones puestas por la Comisión Financiera de la Conferencia de Génova de 1922 respecto a medidas de control de cambios que pudieran permitirse para prevenir fugas de capital, en el sentido de que: “Cada proposición tendiente a limitar la libertad del

EL TRIMESTRE ECONOMICO

mercado de cambios o a violar el secreto de las relaciones entre banqueros y su clientela, deberá ser condenada en lo absoluto, en nuestra opinión." A este respecto, Keynes parece estar al frente de lo que por el momento parece ser la tendencia del futuro. Sin embargo, no me parece necesario o deseable establecer, en un proyecto de constitución de un mundo mejor de la post-guerra, disposiciones que integran a una institución respetable con elementos que fueron una de las mayores plagas de las relaciones económicas internacionales de la última década. Claro es que Keynes sólo usaría de los controles de cambios con propósitos sanos, pero aquellos son, por su naturaleza, instrumentos peligrosos. Para que podamos tener mejores instituciones monetarias internacionales de las que siempre hemos tenido en el pasado, si no son de esperarse como fenómenos normales del mundo por venir las depreciaciones violentas en los cambios, las revoluciones sociales, las persecuciones a las minorías y *las notables diferencias en perjuicio de los inversionistas extranjeros*, no es claro por qué las perturbadoras fugas de capital hayan de ser un problema más grave que antes de 1914, o por qué ha de necesitar métodos preventivos más drásticos de los que podrían parecer prudentes.

El nuevo organismo en el período de transición: Debemos contar con un período quizá de varios años después de la terminación de las hostilidades, en el que las Naciones Unidas se enfrentarán con los formidables problemas de atender los agudos desórdenes monetarios; de las necesidades de ayuda y rehabilitación; de la restauración de las actividades productoras normales y de llevar a cabo la restitución a los países ocupados de los bienes que les fueron robados por las naciones agresoras. En muchos países habrá grandes saldos congelados cuya descongelación constituirá una operación delicada y lenta. ¿Cuál deberá ser el papel que desempeñe, durante este período, la nueva institución monetaria internacional?

Al parecer, el plan White proyecta el comienzo de las operacio-

DOS PLANES

nes normales del organismo inmediatamente que cesen las hostilidades y propone que asuma importantes responsabilidades en la descongelación gradual de los saldos bloqueados. En la presentación que hace Keynes de su plan no parece claro si el nuevo organismo monetario debe iniciar sus operaciones inmediatamente o sólo después de haberse resuelto algunas de las dificultades de la transición de las condiciones de tiempo de guerra a las de tiempo de paz. Sin embargo, en términos generales, presenta su plan como si se pretendiera que la Unión empezara a operar plenamente tan pronto como terminen las hostilidades y como si fuese un instrumento importante, entre otros, para manejar la transición entre las condiciones de guerra y las estables de la post-guerra.

Todas las consideraciones apuntan en el sentido de la deseabilidad de obtener, tan pronto como sea posible, un acuerdo entre las Naciones Unidas respecto a la naturaleza de la propuesta institución monetaria y respecto a los principios que deben gobernar su funcionamiento. Hay mucho que decir también respecto a una selección, tan rápida como sea posible, del personal esencial, de modo que puedan conocerse entre sí y familiarizarse con las tareas que deberá desempeñar después. Pero a mí me parece que la nueva institución monetaria que se haya de establecer, debe considerarse como un organismo con funciones predominantemente rutinarias de tiempos normales, para desempeñarlas en beneficio de un mundo estable y ordenado. Su personal debe ser elegido por sus cualidades y temperamento apropiados para el desempeño de tales funciones, que no tienen nada de espectaculares. Las tareas de ayuda de emergencia y rehabilitación deben dejarse a otras instituciones destinadas especialmente para tales propósitos. El hecho de atribuir a lo que se intenta que sea organismo de estabilización monetaria a largo plazo, ciertas responsabilidades importantes en cuanto al manejo de los difíciles problemas del período de transición, problemas difíciles no sólo técnicamente sino debido a su magnitud, a sus complicaciones políticas, carácter controvertido agudo y la falta, en mu-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

chos casos, de autoridades gubernamentales sólidas y establecidas con que tratar estos problemas, sería tanto como poner a dicha institución un anatema desde el principio. Si tiene algún mérito esta posición, también será un error el asignar al nuevo organismo monetario un papel importante en la liquidación de los saldos congelados, como se propone en el plan White. Esta debe considerarse como una operación financiera a largo plazo, para manejarse por otra institución de diferente carácter.

Funciones adicionales propuestas: Keynes sugiere que se asignen a su propuesta Unión de Compensación, otras funciones más que me parecen tener muy poca relación con la función propiamente de estabilización monetaria, y que no podrían mezclarse convenientemente con ésta sin poner en peligro la continuidad de su existencia y la feliz ejecución de su función primordial, así como su aceptabilidad inicial. Entre tales sugerencias se encuentra la confiscación de saldos acreedores en la Unión Internacional de Compensación, de presentarse la ocasión, como una sanción de carácter financiero en contra de países que amenazan la paz de cualquier otro país asociado. La idea de las sanciones financieras puede ser buena y es ciertamente antigua. Ya en el año de 1712, Leibniz sugirió, en términos que temo sean irónicos, que, para mantener la paz, más efectivo que la Liga de las Naciones propuesta por el Abate Saint Pierre, sería exigir a los príncipes potencialmente agresores, el depósito, en un tribunal internacional, de fuertes sumas de dinero en proporción a la importancia de sus países, depósitos que serían confiscados en el momento en que a los depositantes se les encontrara culpables de violar las normas de las relaciones internacionales pacíficas. Un proyecto semejante, propuesto durante la primera guerra mundial por un jurista suizo, Busch, y que despertó cierto interés, pretendía el uso del mismo Fondo Internacional, siguiendo los lineamientos propuestos ahora por Keynes, con el doble propósito de estabilización monetaria internacional e imposición forzosa

DOS PLANES

de la paz. Ambos propósitos no se compaginan. Si las sanciones financieras son deseables, deben ser establecidas a través de otro organismo, pues no debe obligarse al encargado de la estabilización a cargar con la responsabilidad política de aplicar las sanciones. Más aún, debe suponerse que las naciones que tienen una mentalidad agresiva conocen por adelantado sus intenciones, de modo que si pretenden llevar a cabo un acto de agresión, agotarán sus saldos acreedores con oportuna anticipación evitando así que el organismo desempeñe en forma efectiva sus funciones tanto de estabilización monetaria como de aplicación de sanciones.

Lo mismo puede decirse de la sugestión de Keynes, en el sentido de que la institución propuesta puede ser una fuente de créditos para los planes de mantener graneros siempre normales (muy semejantes al proyecto presentado por Sir James Steuart en 1759), lo mismo que para organismos de ayuda internacional, rehabilitación y reconstrucción. Estas actividades, aun suponiéndolas deseables, deberían realizarse como donativos y no como préstamos, o bien realizarse mediante financiamiento a largo plazo. La relación entre las operaciones para estos fines y la estabilización monetaria internacional sería en gran medida tenue e indirecta, y frecuentemente existirá una discrepancia tajante entre los principios financieros y las calidades de un personal apropiado para sus operaciones y aquellas necesarias para las operaciones de la institución monetaria internacional. Deberá haber indiscutiblemente una conexión efectiva entre los varios organismos económicos internacionales que sería deseable establecer, y quizá debería existir un consejo económico internacional con las facultades y obligaciones de procurar la coordinación de todas sus actividades. Sin embargo, en general, estoy seguro de que será altamente oportuno, tanto para obtener la aceptación pública de las nuevas instituciones como para ampliar sus perspectivas de duración y de eficacia, que se creen organismos independientes para desempeñar funciones distintas, y que se pida

EL TRIMESTRE ECONOMICO

al público pensar por separado en cada organismo y en cada función.

Conclusión. La sola estabilización monetaria no será suficiente para curar al mundo de sus dificultades en el campo económico internacional. Es más, los trastornos en las relaciones monetarias internacionales son a menudo más bien síntomas de un desequilibrio internacional proveniente de fuentes más profundas, que un factor causal. La planeación de un mundo mejor para la post-guerra, debe ir mucho más allá del campo monetario. Pero Lord Keynes y el Dr. White tienen razón en considerar el aspecto monetario como el fundamental, y en sostener que es necesario llegar a un acuerdo sustancial, cuando menos sobre bases provisionales, en el campo monetario, antes de que sea posible obtener algún progreso en la planeación de otros campos tan importantes o que lo son más aún.

Hay una razón más, aunque secundaria, para que sea oportuno tratar el problema monetario en la primera fase. Es el problema en que, con toda probabilidad, será más fácil llegar a un acuerdo internacional, pues si el problema monetario es quizá el de mayor complejidad técnica en el campo de la economía internacional y no deja de haber divergencia de opiniones sobre él, no todas las divergencias tienen un origen nacionalista. Ya hoy es evidente, por ejemplo, que algunos norteamericanos encuentren el proyecto de Lord Keynes más a su gusto que el del Dr. White y encuentro razonable que algunos ingleses puedan preferir el plan White al de Keynes. Mi preferencia, como lo he demostrado quizá con suficiente claridad, se inclina por la fusión de los dos planes una vez que se elimine parte de ambos. Pero estoy convencido de que en comparación con la situación de la ante-guerra, la adopción de uno de los dos planes sería un gran adelanto en beneficio de los intereses mutuos de todos los países que desean un mundo ordenado y en que exista la colaboración.