

ANÁLISIS DE LOS PLANES BRITÁNICO, CANADIENSE, FRANCO Y ESTADOUNIDENSE*

L. B. JACK

Oficina Internacional del Trabajo

LA experiencia del período transcurrido entre ambas guerras mundiales, sugiere cuatro líneas principales para abordar los problemas de transición de la economía de guerra a la de paz y para asegurar un equilibrio de postguerra duradero, que son: el control del mecanismo monetario y de cambios; el establecimiento de un plan para la política comercial nacional que regule las condiciones para el intercambio de mercancías, tarifas, preferencias comerciales, primas, regulación de las importaciones, y otras similares; los planes para un apropiado control de producción, distribución y fijación de precios de los artículos de primera necesidad, a fin de proteger tanto a los productores como a los consumidores de la pérdida y de los riesgos inherentes a las grandes fluctuaciones del mercado que caracterizaron los últimos veinte años; y las medidas para facilitar las inversiones, tanto a plazo medio como a largo plazo, para aquellos países cuyo desarrollo económico requiere la asistencia del capital extranjero. Como un primer paso en la búsqueda de una solución de los más importantes problemas de postguerra que puede esperarse se presenten, los Ministerios de Finanzas de la Gran Bretaña, de los Estados Unidos y Canadá, han publicado como base para discusiones posteriores, proposiciones para el control del mecanismo monetario y de cambios.¹ Además, dos expertos financieros franceses han publicado un plan que tiende al mismo fin.² Debe tenerse presente, sin embargo, que los Gobiernos de la Gran

* Publicado en español en la *Revista Internacional del Trabajo*, vol. xxviii, núm. 2, agosto 1943, pp. 184-202.

ANÁLISIS DE LOS PLANES

Bretaña y de los Estados Unidos no están comprometidos ni por los principios ni por los detalles de sus respectivos Ministerios de Finanzas, mientras que el plan francés es privado y no tiene carácter oficial.³ Las proposiciones de los tres Ministerios de Finanzas han sido redactadas por expertos en posiciones oficiales, presididos por Lord Keynes, por el Ministerio de Finanzas de Gran Bretaña, y por el Dr. Harry D. White, director de investigaciones económicas en el Ministerio de Finanzas de los Estados Unidos, mientras que los expertos canadienses han preferido permanecer anónimos. Los autores de las proposiciones francesas, que fueron redactadas antes de la publicación de los otros tres planes, son exfuncionarios administrativos e incluyen a André Istel, anteriormente consejero técnico del Ministerio de Finanzas de Francia y uno de los negociadores del Acuerdo Comercial Franco-británico de 1939; y Hervé Alphand, ex-agregado financiero francés en Washington y, anteriormente, Jefe de la Sección de Tratados Comerciales en el Ministerio de Comercio de Francia. A pesar de que los cuatro planes contienen muchas diferencias, presentan también concordancias generales y notables similitudes en muchos puntos.

Requisitos de un plan satisfactorio de estabilización de los cambios

El prefacio a la propuesta del Ministerio de Finanzas de la Gran Bretaña desarrolla ciertos criterios destinados a aplicarse

¹ *Proposals for an International Clearing Union*, Cmd. 6473 (Londres, H.M. Stationery Office, 1943); "Proposal for a United and Associated Nations Stabilization Fund", en *Federal Reserve Bulletin*, junio de 1943, pp. 501-7; y *Tentative Draft Proposals of Canadian Experts for an International Exchange Union* (Ottawa, The King's Printer, junio 3 de 1943).

² *Suggestions Regarding International Monetary Relations*, Memorandum por A. ISTELE y H. ALPHAND. Véase: *New York Times*, 9 de mayo de 1943, pp. 7 y 9.

³ Según el *New York Times*, se esperaba que sus recomendaciones serían seguidas por el delegado elegido para representar a Francia en la conferencia monetaria que se reunió en los Estados Unidos, en agosto pasado.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

principalmente a un plan para una Unión Internacional de Compensación (*International Clearing Union*), pero que no serán menos válidos para cualquier tipo de institución internacional que actúe en el terreno económico.

Ciertos requisitos deben observarse, si cualquier sistema económico internacional de postguerra ha de ser duradero. El primero reside en que cualquier plan que se proponga debe limitarse estrictamente a los asuntos internacionales, debiendo tener la menor interferencia posible con las políticas nacionales internas. Ya que las políticas nacionales pueden tener importantes repercusiones en las relaciones internacionales, ellas no pueden ser dejadas enteramente de lado. Sin embargo, la autoridad de una institución internacional debería limitarse a hacer recomendaciones sobre política interna, o cuando mucho, a imponer condiciones para mayor uso de las facilidades que la entidad pueda ofrecer. Segundo, la técnica de un plan debe ser universalmente aplicable, sin tomar en consideración qué tipo y qué principio de gobierno y de política económica puede existir en los futuros Estados miembros. Tercero, la dirección (*management*) de una institución económica internacional debe ser auténticamente internacional y ningún país o grupo de países debería tener un poder preponderante de oposición (veto) o de aprobación. Además, los derechos y privilegios de los pequeños países deben ser salvaguardados. Cuarto, ciertas limitaciones del derecho a actuar libremente con respecto a materias tales como la modificación de los tipos de cambio y de las tarifas, son requeridas por todo acuerdo económico o tratado entre naciones. Pero, a fin de que tales obligaciones puedan ser cumplidas voluntariamente mientras están en vigencia y puedan expirar cuando se han vuelto gravosas, deben preverse medidas para el retiro, previa notificación. Si bien tal cláusula conduciría al derumbe de un plan, si muchos Estados miembros se retiraran, el hecho de que exista libertad de acción con respecto al retiro, puede aumentar la voluntad de los Estados para aceptar las disposiciones

ANÁLISIS DE LOS PLANES

del plan. Finalmente, todo plan internacional debe funcionar no solamente para provecho general, sino también en beneficio individual de cada Estado miembro y no debe requerir un sacrificio económico o financiero especial de los Estados particulares. No se debe pedir a ningún participante que haga u ofrezca nada que no sea en aras de su verdadero interés propio a largo plazo.

Analogías entre las proposiciones

Las cuatro proposiciones limitan su principal argumentación a la cuestión técnica de encontrar medios para el pago de los saldos que surgirán del comercio internacional y de otras transacciones y, no obstante reconocer que esta materia es limitada en su alcance, ellas dejan sin consideración problemas más amplios, tales como el socorro y la reconstrucción, las inversiones internacionales a largo plazo, el control de los artículos de primera necesidad y la política comercial en general. El plan francés y el canadiense establecen específicamente que ningún sistema monetario internacional puede funcionar satisfactoriamente, a menos que las dificultades fundamentales planteadas por estos problemas sean allanadas, y la proposición británica expresa brevemente cómo una Unión Internacional de Compensación puede ayudar a sostener los esfuerzos encaminados a la resolución de estos problemas. Esta consideración más extensa caracteriza la exposición británica, la cual reúne una extensa argumentación en apoyo de sus proposiciones. El plan francés contiene una menor cantidad de argumentos de apoyo, mientras que el documento estadounidense se limita a una simple presentación del plan, solamente con un breve preámbulo explicativo. Las tres proposiciones afrontan el problema que consideran en idénticos términos. Ellas reconocen que, después de la guerra, durante algunos años por lo menos, muchos países tendrán balanzas de pagos deficitarias si sus necesidades de artículos y servicios son satisfechas, y posteriormente, tendrán dificultad en encontrar medios de pago que sean aceptables para

EL TRIMESTRE ECONOMICO

los países acreedores. En ausencia de disposición de medios especiales de pago, los países deficitarios tratarán de evitar o de restringir sus compras en un esfuerzo para alcanzar un equilibrio exacto en sus pagos internacionales, reviviendo así los controles que encadenaron los movimientos del comercio y de los cambios en el período que comenzó en la década de 1930. Por consiguiente, las proposiciones no se limitan a la mera previsión de aliviar las dificultades de los países deficitarios, sino que sugieren medidas para restaurar el equilibrio de las balanzas de pagos.

Los cuatro planes reconocen la imposibilidad de estructurar un sistema internacional sin imponer obligaciones a los Estados miembros y aun sin fijar restricciones a sus acciones. Sin embargo, en lo que se refiere a la enumeración de los requisitos para el éxito en la acción económica internacional que fué resumida anteriormente, ellos tratan de reducir a un mínimo el campo de posibles interferencias con las políticas económicas de los Estados miembros. Los objetivos principales de las proposiciones son la remoción de las restricciones existentes y de las barreras al comercio internacional y a otras operaciones que surgen del comercio, inversiones u otras formas de actividad económica lucrativa. Pero, tomando en consideración las facultades especiales creadas en el pasado por las salidas imprevisibles de capital líquido, los tres planes de los Ministerios de Finanzas consideran el control firme de tales movimientos. Según el parecer de Lord Keynes, la necesidad de control sobre los movimientos del capital obedece a una consideración fundamental: "A menos que el total de nuevas inversiones que los particulares estén en libertad de hacer en el exterior se mantenga dentro de la cantidad que nuestra balanza comercial favorable pueda hacer posible, perdemos el control del tipo de interés en el interior."⁴ Y el éxito de muchos planes para la reconstrucción y la expansión de postguerra dependerá grandemente del mantenimiento de bajos tipos de interés. Finalmente, los planes

⁴ *Parliamentary Debates, House of Lords*, 18 de mayo de 1943, col. 534.

ANALISIS DE LOS PLANES

británico, canadiense y estadounidense proponen el establecimiento de un organismo internacional que controlará los tipos de cambio de las monedas nacionales y proporcionará consejos y advertencias a las naciones cuando sus políticas monetarias o económicas perturben o amenacen perturbar el equilibrio económico internacional. Los expertos franceses, por otra parte, solamente sugieren que sería deseable el establecimiento en el futuro de una Oficina de Estabilización Monetaria de los cambios, destacando como un argumento en favor de su plan, el hecho de que el establecimiento de tal oficina no es una condición especial para el funcionamiento inmediato de los sistemas propuestos.

En materia de política general amplia, por consiguiente, las cuatro proposiciones están notablemente de acuerdo. Es verdad que las diferencias técnicas son lo suficientemente numerosas e importantes para crear una apariencia de marcada divergencia; pero, puesto que las proposiciones tienen en común muchos principios importantes de alta política, puede ser posible llegar a un acuerdo en el plano inferior de las técnicas. Por consiguiente, antes de exponer las diferencias principales entre las proposiciones, puede establecerse sin vacilación que la adopción, ya sea del plan británico o del estadounidense o de la transacción entre ellos que el plan canadiense intenta hacer, constituirá un gran progreso con relación al sistema de preguerra —o más bien, falta de sistema— relativo a las políticas comerciales y a los controles. La proposición francesa es mucho más cautelosa y limitada en su alcance, pero como está destinada a ser puesta en acción inmediatamente y sin la necesidad de obtener un acuerdo para el establecimiento de una autoridad monetaria internacional, una amplia adopción de sus disposiciones significaría un adelanto sobre las condiciones de preguerra.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Las instituciones para la estabilización de los cambios

El plan estadounidense para el establecimiento de un "Fondo de Estabilización de las Naciones Unidas y Asociadas" (*United and Associated Nations Stabilization Fund*), requiere la aportación de una cantidad considerable de dinero, habiéndose sugerido un mínimo de 5,000 millones de dólares, del que los países deficitarios podrán comprar las divisas extranjeras que necesiten para hacer frente a las obligaciones que surjan de sus balanzas de pagos. Todos los Estados asociados contribuirían al Fondo con oro, moneda local o títulos de sus respectivos gobiernos y la cuota de cada uno se determinaría mediante una fórmula que puede incluir factores tan pertinentes como las reservas de oro y de divisas extranjeras, las fluctuaciones en las balanzas de pagos y el ingreso nacional. El Fondo negociaría en oro, monedas, letras de cambio y títulos de los gobiernos de los países miembros; aceptaría depósitos y oro; emitiría y negociaría sus propias obligaciones y funcionaría como cámara de compensación (*clearing house*) para el ajuste de los movimientos internacionales de los saldos, de las letras de cambio y del oro. El plan estadounidense es, por consiguiente, una generalización de las conocidas técnicas referentes a fondos de estabilización.

El plan británico sobre una "Unión Internacional de Compensación" (*International Clearing Union*), por otra parte, aplica los principios de la banca (*banking principles*) a las transacciones internacionales. Los países acreedores recibirían los pagos bajo la forma de entradas en los libros de la propuesta Unión Internacional de Compensación, más bien que en efectivo o en forma de oro, moneda o títulos (con que, según el plan estadounidense, ellos habrían tenido que contribuir al Fondo de Estabilización). El plan británico es, por consiguiente, mucho más sencillo en su concepción que el estadounidense, a pesar de que representa un

ANALISIS DE LOS PLANES

alejamiento de la tradición, que puede hacerlo aparecer superficialmente como más complicado. Sin embargo, el plan británico es abiertamente expansionista en su carácter, mientras que el estadounidense tendrá probablemente un efecto neutralizador sobre el comercio internacional. Al comentar la naturaleza expansionista del plan británico, Lord Keynes dice:

Creamos un dinero universal; nos aseguramos de que su monto sea adecuado; lo repartimos de un modo equitativo entre los países; tomamos todas las providencias posibles contra la imprevisión, por una parte, y contra el atesoramiento, por otra. Es evidente que de este modo establecemos una influencia inmensamente poderosa para hacer crecer el comercio y la riqueza del mundo y para suprimir ciertas causas desastrosas de inhibición y de angustia.⁵

Un país prestatario, en el plan británico, tendrá asegurada la concesión de un sobregiro (*overdraft*) en los libros de la Unión de Compensación y, por consiguiente, no habrá disminución de la capacidad adquisitiva en ninguna parte. En el plan estadounidense, sin embargo, un país deficitario compraría en el Fondo una cantidad específica de divisas extranjeras, la cual no estaría a disposición de los demás países para su uso en el comercio. Este procedimiento no tendría necesariamente un efecto de contracción sobre el comercio, porque si cualquier moneda se volviese escasa, el Fondo podría y probablemente procedería a adquirir dicha moneda por medio de préstamos, ventas de títulos u otros medios.

A pesar de que el plan canadiense intenta encontrar un camino intermedio entre el plan británico y el plan estadounidense, y ha adoptado, en realidad, ciertos rasgos de cada uno de ellos y mejorado otros, no obstante, es virtualmente idéntico al plan estadounidense en su concepción primaria y en su técnica. Contiene

⁵ *Parliamentary Debates, loc. cit.*, col. 532.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

disposiciones para la creación de una "Unión Internacional de Cambios" (*International Exchange Unión*), a la cual deben aportar los países miembros una cierta cantidad de capital —8,000 millones de dólares— sobre la base de cuotas que tomarán debidamente en cuenta ciertos factores, tales como el comercio internacional, el ingreso nacional y las reservas de oro y de divisas extranjeras convertibles en oro. Las cuotas serían pagadas en total en la proporción mínima del 15 por ciento en oro y el ser requeridos para hacer préstamos a la Unión en cantidades que remanente en moneda local. Además, los países miembros pueden no excedan del 50 por ciento de sus cuotas, pero la Unión debe primero usar sus recursos en oro disponibles para adquirir cantidades adecuadas de monedas escasas. La Unión puede amortizar tales préstamos en cualquier momento, y un país miembro que ha efectuado un préstamo puede solicitar su reembolso, a su elección, en oro, hasta el monto de las reservas de dicho metal de la Unión o, en su propia moneda, siempre que dicho reembolso no reduzca la disponibilidad de dicha moneda por parte de la Unión a menos de un 50 por ciento de la cuota del país miembro. Además, una medida de elasticidad se añade a las precedentes condiciones al disponerse que la Unión puede hacer especiales arreglos, en cualquier momento, con un país con superávit "para tomar en préstamo cantidades adicionales de su moneda en términos y condiciones satisfactorias para ambos". Las facultades de la Unión son, por lo demás, presentadas en términos muy similares a aquellos que caracterizan la proposición estadounidense.

El plan francés establece que las autoridades monetarias, ya sean las encargadas de la compensación de los saldos de intercambio, o las de los bancos centrales de cada una de las Naciones Unidas, adquirirían y mantendrían a su propio riesgo, las divisas de los otros países participantes que se ofrecieren por medio de las vías "autorizadas". Las divisas así adquiridas serían usadas para los pagos que deberían efectuarse en cada moneda nacional

ANALISIS DE LOS PLANES

y, en ciertas condiciones, podrían ser vendidas a las autoridades monetarias de otros países participantes. Se fijaría un límite para cada país con respecto a la cantidad de divisas de todo otro país participante, que sus autoridades monetarias podrían adquirir y mantener, y este límite debería corresponder a “una cantidad razonable de comercio internacional”. A fin de dar seguridades contra la depreciación de su propia moneda, cada país participante convendría en depositar, a petición, una garantía en efectivo (oro, moneda extranjera, títulos aprobados, materias primas y otros valores similares) hasta un porcentaje especificado del importe de su moneda que es tenida en depósito por otro país. De este modo, el plan francés es una generalización y una mejora de las técnicas de estabilización, desarrolladas por el Acuerdo Monetario Tripartito firmado por la Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos en 1936. Las autoridades monetarias de los países participantes no estarían expuestas al riesgo de retener las monedas de los países sin límite o protección, ni requerirían la conversión inmediata en oro de los saldos de divisas adquiridos de tiempo en tiempo en el curso ordinario del comercio. Para asegurar un funcionamiento cabal, todas las autoridades monetarias necesitarían estar constantemente en estrecha asociación y, en el transcurso del tiempo, una Oficina de Estabilización Monetaria facilitaría las compensaciones y estudiaría la situación de los países asociados. Pero esto, según los expertos franceses, sería un requisito adicional sin el cual el plan estaría aún en condiciones de funcionar.

Cuotas de préstamos y controles

El plan británico, el canadiense y el estadounidense establecen “cuotas” para los Estados miembros, las cuales constituirían la base para el derecho de voto en los consejos directivos, y del derecho a obtener facilidades de la entidad internacional. Según el plan estadounidense, la cuota “de préstamo” de un país sería equivalente al doble de la cuota típica que determina la extensión

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de su aportación al Fondo de Estabilización, según se describió en el título precedente. Se prevén medidas para la posibilidad del exceso de préstamos, más allá del límite normalmente establecido por la cuota de préstamos, pero sólo en condiciones especiales. El derecho al voto, a pesar de estar estrechamente relacionado a la cuota de contribución, no es directamente proporcional a ella. Ningún país, por ejemplo, estaría autorizado a disponer de más de un cuarto del total de votos. Pero, teniendo en cuenta que para algunas decisiones importantes (que serían concernientes a las operaciones referentes a la salvaguardia de los recursos del Fondo y de los países miembros en aquellas materias de política importantes, tales como la modificación de los tipos de cambio), se requiere una mayoría de cuatro quintas partes, un país podría disponer de un derecho de oposición (veto) de extrema importancia. En realidad es probable que la aplicación del método estadounidense para determinar las cuotas daría a los Estados Unidos el número máximo de votos y, por ello, bajo las presentes disposiciones que se refieren a la mayoría de votos, un veto de alcance limitado. Sin embargo, la mayoría de las transacciones comunes del Fondo requerirían solamente una simple mayoría de votos en el consejo directivo. En la práctica, las actividades normales del Fondo, dentro de los límites establecidos por el plan, serían emprendidas por la dirección misma, sin necesidad de acción positiva por parte del consejo directivo.

Según el plan canadiense, un país miembro podría usar su propia moneda para adquirir divisas extranjeras hasta el límite del doble de la cantidad de su cuota contributiva, pero solamente con objeto de hacer frente a una balanza de pagos desfavorable en su cuenta corriente y sólo si sus reservas de oro y de divisas extranjeras convertibles en oro no exceden su cuota. Este límite podría ser sobrepasado, sin embargo, siempre que el país en cuestión aceptara adoptar y desarrollar las medidas que la Unión recomienda para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos,

ANALISIS DE LOS PLANES

o siempre que la Unión esperase poder disponer, dentro de un plazo razonable, de sus reservas en exceso de la moneda del país en cuestión. El derecho al voto está en relación a las cuotas contributivas del país, pero el plan canadiense atribuye una importancia relativamente mayor a las pequeñas naciones. Así, cada país asociado tendría 100 votos más un voto por el equivalente de cada millón de dólares (es decir, en dólares oro actuales de los Estados Unidos) de su cuota. Todas las decisiones (excepto para alterar el valor del oro, para lo que se requieren cuatro quintos de los votos) exigirían una simple mayoría de sufragios, pero, para algunas decisiones, el derecho al voto de los países asociados sería alterado según la naturaleza de sus transacciones con la Unión.

Según el plan británico no existen cuotas de contribución y las cuotas de préstamo serían establecidas para los Estados miembros sobre la base del 75 por ciento de la cifra media de las importaciones, más la correspondiente a las exportaciones, durante los tres años de preguerra, desde 1936 a 1938 inclusive. Posteriormente, esta base sería modificada a fin de tomar en cuenta la experiencia más reciente. Sin embargo, no se insiste en que los préstamos deberían ser rígidamente limitados por las cuotas propuestas. Con respecto al control, el plan británico establece que la cuota de cada nación debe determinar la medida de su responsabilidad en la dirección (*management*) de la Unión, y no se especifica si más de una simple mayoría sería requerida para las decisiones.

El plan francés no trata de establecer, en la etapa actual, una base para las cantidades de crédito que se abrirán a cada país. Este sistema monetario propuesto se refiere a la apertura de créditos mutuos entre todos los países participantes en forma bilateral, con la garantía de depósitos colaterales a petición. Los déficit serían, por consiguiente, cubiertos por el movimiento de estos depósitos, a menos que el país acreedor extendiera los límites de crédito, mientras que los déficit, en el plan británico, serían cubiertos mediante los sobregiros (*overdraft*) en la Unión de Compensaciones y, en el

EL TRIMESTRE ECONOMICO

plan americano y en el canadiense, mediante la compra —para uso local— de las divisas requeridas de uno o más países en el Fondo de Estabilización o en la Unión de Cambios, respectivamente.

Nuevas unidades monetarias

El plan británico, el estadounidense y el canadiense sugieren nuevas unidades monetarias, pero la proposición francesa no requiere tal innovación. El plan estadounidense propone la “unitas”, unidad que será el equivalente de 10 dólares de los Estados Unidos a su actual valor oro. Esta sería una unidad de contabilidad para llevar los libros del Fondo de Estabilización. El Fondo propiamente dicho consistiría en oro, moneda y títulos de los gobiernos, y los países acreedores serían pagados ya sea en oro o en sus propias monedas. Si los depósitos efectuados en “unitas” en el Fondo por los países miembros, se mantuviesen en él, el pago de las divisas podría efectuarse mediante transferencias en “unitas” en los libros del Fondo. Tales depósitos de “unitas” serían virtualmente equivalentes a oro en custodia porque se requería del Fondo el mantenimiento de una reserva de oro de 100 por ciento. El plan canadiense contiene provisiones para la creación de una nueva unidad monetaria “cuyo nombre podrá ser fijado por acuerdo”, la cual es virtualmente idéntica a la “unitas” con respecto, tanto a su valor, como a las funciones propuestas. El plan británico, por otra parte, dispone la creación de un verdadero dinero internacional denominado “bancor”, el cual tendría curso legal entre las naciones. Su valor sería variable en términos de oro, a discreción del consejo directivo de la Unión de Compensación. Los Estados asociados estarían de acuerdo en aceptar el pago de los saldos acreedores mediante una transferencia de “bancor” a sus créditos en los libros de la Unión. Es decir, que no obstante ser el “bancor” meramente una moneda de contabilidad, tendría funciones de dinero que no poseerían la “unitas”, ni la “unidad” canadiense.

ANALISIS DE LOS PLANES

La situación del oro

Los cuatro planes dan importantes funciones al oro. En el plan estadounidense y en el canadiense, el oro debe ser usado para una parte de las cuotas contributivas y puede ser empleado para la contribución total. Los Estados asociados pueden usar el oro para reducir sus saldos deudores en el Fondo o en la Unión de Cambios y deben hacer disponible para el Fondo todas las reservas de oro que posean en exceso sobre la cantidad depositada en el momento de afiliarse a él. El oro puede ser usado para los pagos internacionales, fuera de las operaciones del Fondo, pero los Estados miembros no pueden variar el valor de sus monedas en forma que altere el valor de los activos del Fondo. El Fondo puede usar oro para obtener monedas escasas que se encuentran en fuerte demanda y, en general, puede comprar y vender monedas locales por oro y aceptar oro por depósitos en "unitas" o en "unidades" que sean convertibles en oro. Por consiguiente, ambos planes establecen una relación directa con el oro que llega a ser rígida en muchos respectos. El plan canadiense contiene disposiciones específicas para cambiar el valor del oro en términos de la "unidad", pero sólo con la aprobación de cuatro quintos de los votos de los miembros.

El plan británico da algo menos de importancia al oro y contiene también disposiciones específicas sobre la posibilidad de alterar su valor, ya sea aumentándolo o disminuyéndolo. En realidad trata de eliminar del campo del comercio exterior los problemas que plantean las variaciones imprevisibles que, en el pasado, acusaron los cambios en el progreso técnico de la industria del oro y en las políticas de las reservas de oro de los diversos países. Sin embargo, el oro continuará siendo de gran importancia. Si la balanza deudora de un Estado miembro con respecto a la Unión de Compensación excede de la mitad de su cuota de préstamo, puede exigirse un depósito de oro en garantía o aun la transferencia de las reservas de oro a la Unión. Los Estados miembros pueden

EL TRIMESTRE ECONOMICO

obtener un saldo acreedor depositando oro en la Unión, y aunque ningún miembro pueda solicitar oro de dicha entidad, ésta podrá reducir los saldos acreedores excesivos mediante la transferencia de oro a los países acreedores. El pensamiento de Lord Keynes con respecto al problema del oro en relación con las proposiciones sobre su abolición, se resume en las líneas siguientes:

No es necesario que privemos al oro de su uso tradicional. Basta suplementar y regular conjuntamente la existencia total de oro y del dinero nuevo. Este no debe ser convertible libremente en aquél, puesto que entonces tendría que estar respaldado por reservas de oro y habríamos vuelto a la situación de antes; pero no hay motivo por el que no se adquiera con oro el dinero nuevo. De este modo, evitaremos las muchas dificultades y desventajas evidentes de proponer que el dinero viejo, el oro, se desmonetice.⁶

El plan británico, por consiguiente, contiene disposiciones en favor de un considerable alejamiento del tradicional patrón oro, pero no por ello necesariamente rechaza la utilidad de las reservas existentes de oro o reduce la utilidad de la producción de oro.

El oro representaría, en última instancia, una parte de la colateral que, según el plan francés, los Estados participantes depositarían a petición como una garantía contra la depreciación de sus monedas. Según la opinión de sus autores, este sistema puede ser considerado "como un primer paso hacia el retorno a un patrón internacional oro". El papel del oro podrá aumentar estipulándose que, cada nación que así lo desee, estaría autorizada a redimir en oro el crédito que hubiera recibido. Pero se establece especialmente que, si bien el oro reanudaría su papel como moneda internacional para el pago de los saldos internacionales, su función como regu-

⁶ *Parliamentary Debates, loc cit.*, col. 529.

ANALISIS DE LOS PLANES

lador de la actividad económica no debería ser restablecida. Esta última función debería ser ejercida mediante la acción concertada de las autoridades competentes, nacionales e internacionales, sobre el volumen del crédito y de la producción.

Tipos de cambio

No existe fórmula para establecer el tipo de cambio entre las monedas nacionales y las “unitas”, las “unidades” o los “bancor”, en el momento de crearse la Unión de Compensación, la Unión de Cambios o el Fondo de Estabilización, o entre las monedas nacionales entre sí, en el caso del plan francés. La omisión es grave porque algunas monedas se encuentran actualmente muy valorizadas y algunas depreciadas. Sin embargo, solamente una considerable acumulación de experiencia en el comercio, bajo condiciones de guerra, servirá para establecer el nivel normal de las monedas. Las dificultades prácticas en establecer una fórmula para determinar los niveles de los cambios son insuperables y, como el plan francés y el canadiense sugieren, esta determinación tendrá lugar probablemente “por acuerdo”. Los cuatro planes, sin embargo, establecen que una vez que los tipos de cambio estén fijados no deben ser alterados sin el consentimiento de una institución internacional o de los países pertenecientes a ella. En el plan estadounidense, las modificaciones de los tipos de cambio pueden ser consideradas solamente “cuando sean esenciales para mejorar un desequilibrio fundamental” y pueden ser permitidas solamente con la autorización de las cuatro quintas partes de los votos de los miembros. Este requisito sugiere una futura situación de tipos de cambio relativamente fijos. El plan británico, por otra parte, trata de proporcionar suficiente flexibilidad a los tipos de cambio. Un país que haya tenido un promedio de saldos deudores con respecto a la Unión de Compensación, que excedan en un cuarto al importe de su cuota, durante dos años, puede reducir el valor de su moneda

EL TRIMESTRE ECONOMICO

en un 5 por ciento sin autorización, y en mayor proporción y en más de una oportunidad con autorización. Además, si el saldo deudor de un miembro excede en la mitad de su cuota, la Unión puede requerir que reduzca el valor de su moneda como condición para conservar el derecho a futuros préstamos, en caso de que el consejo directivo crea que la desvalorización es el remedio más adecuado. El plan canadiense establece que ningún país puede cambiar su tipo inicial convenido sin el consentimiento de la Unión de Cambios, a menos que haya sido un comprador neto de divisas extranjeras de la Unión por un importe mínimo de un país que posea reservas oficiales independientes de oro y divisas extranjeras libremente convertibles en oro en cantidades que exceden el 50 por ciento de su cuota. Sin embargo, ningún país puede repetir la depreciación de su cambio que así se prevé, sin la aprobación específica de la Unión. Cualquier país que piense depreciar el tipo de cambio de su moneda debe informar a la Unión a fin de dar a ésta una oportunidad que “permita hacer las observaciones que parezcan apropiadas antes de emprender tal acción”. El plan francés solamente propone que “los tipos oficiales no serán alterados sin consulta previa (o preferentemente mediante acuerdo) entre los países interesados”.

Ajuste del desequilibrio

Los planes de los Ministerios contienen disposiciones sobre la acción consultiva y reparatoria, si los Estados asociados incurren persistentemente en excesivos déficit o en excesivos superávit en sus balanzas de pago. El plan británico es más compensivo en este punto y hace resaltar que ambos, los países con superávit y con déficit, pueden ser igualmente causantes de la creación de un desequilibrio en el comercio internacional. Establece que la Unión de Compensación puede recomendar a un país deficitario o bien la desvalorización de su moneda, o bien el control de la exportación de capitales (si no existe), el abandono del oro y el de

ANALISIS DE LOS PLANES

las disponibilidades de moneda extranjera, o bien cualquier cambio en su economía interna que “pueda parecer apropiado para restablecer el equilibrio de su balanza internacional”. Si un país deficitario desea contratar un préstamo de la institución internacional, más allá del límite fijado, ambos planes establecen que puede requerirse que se tomen las medidas necesarias para alcanzar el equilibrio. A diferencia del plan estadounidense, la proposición británica establece que la entidad internacional puede recomendar a un país con superávit, ya sean medidas para la expansión del crédito interno, y de la demanda interna, para el aumento del valor de la moneda, o medidas de aliento para el aumento de los salarios, reducción de aranceles y otras restricciones importantes, o préstamos internacionales de fomento.

El plan estadounidense no formula proposiciones específicas para asegurar el arreglo de los saldos de los países acreedores (a pesar de que contiene disposiciones para el establecimiento de un comité para ayudar en cada caso particular a la solución del problema y hacer recomendaciones a los países acreedores a fin de que reduzcan sus superávit) y solamente recomendaciones muy generales para los países deficitarios. La misma disparidad de tratamiento se manifiesta en las proposiciones para el arreglo de las balanzas comerciales con la institución internacional. A fin de aumentar la acción nacional para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, en forma parcial, el plan británico fija en uno por ciento la tasa anual de todos los balances en “bancor”, ya se trate de créditos o de deudas, porque los saldos acreedores excesivos provocan desajustes tanto como las balanzas excesivas deudoras. El plan americano, fija la tasa en el uno por ciento anual, solamente para las balanzas deudoras y requiere su pago en oro.

Según el plan canadiense, un país que desee hacer compras netas de divisas extranjeras de la Unión, excediendo su cuota, puede ser obligado a vender a la Unión, por su propia moneda, cantidades adecuadas de reservas de oro o divisas extranjeras co-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

rrientes que él (o sus residentes) puedan poseer. La Unión puede también hacer recomendaciones a un país que está agotando su cuota demasiado rápidamente con el fin de corregir el desequilibrio de su balanza de pagos, y puede fijar condiciones a las ventas adicionales de divisas extranjeras al país, "cuando parezca convenir a los intereses generales de la Unión". Un recargo de un 1 por ciento anual sobre los saldos deudores será establecido y será pagadero en oro. En el caso de los países con superávit, la Unión puede intentar arreglar un programa de inversión de capital extranjero (o repatriación) a fin de aumentar sus recursos de ciertas monedas. En general, la Unión puede hacer recomendaciones a un país con superávit, con referencia a su política monetaria y fiscal, tipos de cambio y política comercial, como también con respecto a su programa de inversiones internacionales. En casos extremos, la Unión puede considerar necesario racionar una moneda escasa, y, en tal caso, puede requerir a otros países miembros que prohiban a sus nacionales comerciar en la moneda escasa. Finalmente, cuando el racionamiento de una moneda se hace necesario, la Unión debe reconsiderar los tipos de cambio vigentes y recomendar "los cambios que puedan ser adecuados a las circunstancias". Así, la proposición canadiense para tratar el desequilibrio causado por situaciones de saldos acreedores excesivos va algo más lejos que el plan estadounidense.

El plan francés insiste en que como una condición necesaria para el funcionamiento satisfactorio de un plan internacional de estabilización de las monedas, deberían considerarse medidas tendientes a remediar el persistente desequilibrio de las balanzas de pagos por medio de ajustes económicos fundamentales. Esas medidas incluirían la negociación de tratados comerciales que permitieran una distribución racional de las actividades colectivas entre las naciones, la acción internacional para establecer las condiciones de las actividades privadas lucrativas y reducir las oscilaciones

ANALISIS DE LOS PLANES

en el ciclo de los negocios así como los préstamos internacionales de fomento a largo plazo.

El control de cambios y los acuerdos monetarios regionales

El plan estadounidense y el canadiense establecen claramente que los Estados asociados deben abandonar el control de cambios sobre las transacciones con otros miembros tan pronto como sea posible después de ingresar al Fondo de Estabilización o la Unión de Cambios y no deben imponer ninguna restricción adicional sin la aprobación del Fondo o de la Unión. Dado que se prevén con toda claridad medidas para el control de los movimientos del capital, puede establecerse que ningún plan se opondría a la adopción de ciertas formas de control de cambios en circunstancias especiales. Según el plan estadounidense, las operaciones normales del Fondo requieren que ningún país controle las exportaciones de capital, a menos que el país miembro esté en deuda con el Fondo y, en este caso, solamente si la imposición del control de la exportación de capitales se considera favorable al Fondo y a sus miembros. Sin embargo, el plan canadiense considera un control constante sobre la exportación de capitales. La proposición francesa estaba especialmente destinada a tomar en cuenta las medidas nacionales de control de cambios. Según la opinión del autor, las medidas de control sobre los cambios externos y el comercio exterior serán necesarias en muchos países, por lo menos durante varios años después de la guerra, y en el caso de algunos países tales como Rusia, por un período indefinido. Por consiguiente, el mantenimiento de numerosos sistemas de control de cambios debe ser considerado como un hecho, y la estructuración de un plan de estabilización debe efectuarse teniendo en cuenta esta situación. El plan británico no contiene disposiciones especiales sobre este punto. Aspira a hacer innecesario el empleo de los saldos bloqueados y de las compensaciones bilaterales y se aparta de todas las restricciones a la disposición de los ingresos que emanan del comercio exterior

EL TRIMESTRE ECONOMICO

o de ingresos invisibles. El control sobre las exportaciones de capital, sin embargo, será permitido, y aun alentado o requerido en el caso de los países deficitarios. El plan británico, el canadiense y el estadounidense contienen medidas para el control de las exportaciones de capital, y para la protección contra la salida de capitales de los países cuyas poblaciones temen la depreciación de la moneda o los disturbios políticos.

En el plan británico, los acuerdos monetarios entre varios países (por ejemplo, el que funciona entre los países que se incluyen generalmente en el campo de la libra) podrán continuar en vigor en la forma habitual. Esos países tendrán, en efecto, una doble posición, pero que no perjudicaría las operaciones de la Unión de Compensación, porque ellos mantendrían sus saldos de reserva en la Unión y no en cada uno de los otros países. El plan estadounidense y el canadiense no hacen referencia especial a los agrupamientos monetarios, pero algunas de sus disposiciones harían claramente imposible las operaciones entre países pertenecientes al grupo de la libra. Por ejemplo, el hecho de que el Fondo de Estabilización o la Unión de Cambios pueda adquirir de un país asociado todas las reservas adicionales de oro y de divisas extranjeras que existen en exceso de la cantidad poseída por un país determinado, en el momento de adherirse al Fondo, o a la Unión, vendría a anular la efectividad de los acuerdos especiales para el empleo de los saldos para fines particulares que pudieron ser convenidos por los miembros de un grupo monetario tal como el grupo de la libra. En el plan francés, sin embargo, como en el caso de los controles de cambio nacionales, cualquier forma de acuerdo monetario podrá mantenerse mientras sea necesario o deseable.

Deudas de guerra

Al finalizar la guerra, algunas Naciones Unidas adeudarán sumas sustanciales, y todos los planes reconocen la compleja naturaleza de este problema. Por ejemplo, Gran Bretaña ha efectuado

ANALISIS DE LOS PLANES

compras importantes en los Dominios y en otros países, sin ninguna posibilidad de enviarles mercancías, durante la guerra, y sin poder transferirles títulos u oro en pago. Los saldos que dichos países tienen con Gran Bretaña son altamente líquidos, de modo que si debieran cancelarse por medio de grandes envíos hacia ellos inmediatamente después de la guerra, ello podría significar un esfuerzo excesivo para la economía británica. El plan estadounidense considera que el Fondo de Estabilización entre en funcionamiento inmediatamente después de la guerra y trata el problema de los saldos anormales de época de guerra desde el comienzo. Puede decirse que esas disposiciones podrán ser empleadas para permitir la liberación de todos los saldos bloqueados de los países asociados, ya sea que ellos deriven o no de la guerra. Al considerar disposiciones para la debida liquidación de los saldos congelados, el Fondo facilitaría la expansión de las importaciones por los países que posean tales saldos y evitaría las perturbaciones en las finanzas internacionales y en el comercio que podrían de otra manera impedir el desarrollo completo de relaciones económicas internacionales apropiadas. Sobre esta materia, el plan es extremadamente complicado y puede ponerse en duda si el Fondo de Estabilización resultaría ser la institución ideal para este tipo de operaciones. El plan canadiense sugiere un método para tratar una parte de los saldos anormales de época de guerra, pero no recomienda la conveniencia de emplear los recursos de la Unión para la liquidación de dichos saldos y otras deudas financieras de carácter similar. La decisión será dejada a la dirección (*management*) de la Unión. El plan británico es considerablemente menos preciso a este respecto, pero parece que considera la administración de los saldos de época de guerra por intermedio de la Unión de Compensación. El plan francés está concebido como para entrar en funcionamiento o bien antes de la terminación de la guerra o inmediatamente después. El problema de los saldos de época de guerra, sin embargo, parece ser puesto en el mismo plano que el de los déficit

EL TRIMESTRE ECONOMICO

permanentes en la balanza de pagos que surgirán de las actividades de reconstrucción. Esos saldos, por consiguiente, constituirán un problema de financiamiento a largo plazo que se encuentra fuera del campo de acción del programa de estabilización monetaria. Este análisis es, desde luego, considerablemente más realista que los otros, porque el acuerdo sobre las técnicas de estabilización de los cambios será difícil de asegurar sin complicar el problema con la cuestión compleja y controvertida de la liquidación de los saldos de guerra.

Relaciones con otras entidades internacionales

En el plan estadounidense, el Fondo de Estabilización no podrá colocar sus recursos a disposición de otras instituciones internacionales sin arriesgar sus propias operaciones. Sin embargo, el Fondo podrá colaborar con otras instituciones en forma apropiada que podrá incluir la tarea de los servicios de compensación y de la aceptación de depósitos. Pero no sería el objeto del Fondo de Estabilización facilitar recursos para el socorro y la reconstrucción, por ejemplo, conceder préstamos a otras entidades internacionales o adquirir sus obligaciones. Ya que el plan francés está destinado a entrar en acción sin necesidad de crear una institución internacional, no contiene medidas para asociar las técnicas de estabilización de los cambios con las funciones de las entidades internacionales en otros campos. Según el parecer de los expertos canadienses, cualquiera que sea la organización monetaria que se establezca, no debería solicitarse de ella que financiara tales operaciones, como las que se requerirían en los planes de socorro y rehabilitación a largo plazo, de inversiones internacionales a largo plazo, etc.

El plan británico finaliza con algunas sugerencias acerca de la forma en que la Unión de Compensación puede colaborar en las tareas de las instituciones internacionales encargadas de estabilizar los precios de los artículos de primera necesidad y de realizar otras funciones. Según el texto de la proposición: "La Unión podría

ANALISIS DE LOS PLANES

convertirse en el eje del futuro gobierno económico del mundo.” La Unión podrá abrir una cuenta a favor de las entidades internacionales encargadas de las tareas de socorro y reconstrucción o podrá asegurar facilidades a dichas entidades mediante el otorgamiento de autorizaciones para girar en descubierto, previendo la cobertura del saldo pasivo en cierto período con los recursos del fondo de reserva de la Unión, o mediante la imposición de una tasa de interés sobre los saldos acreedores en “bancor”. También podrá la Unión abrir una cuenta en favor de cualquiera de las entidades políticas internacionales encargadas de mantener el orden internacional y cooperar con ella en el establecimiento del “bloqueo financiero” contra los perturbadores de la paz. La Unión podrá ayudar a las instituciones financieras encargadas del control de los precios de los artículos de primera necesidad por medio de la acumulación de reservas así como desarrollando los recursos de los países de escaso desarrollo por medio de inversiones internacionales. Tales medidas podrán ir hasta el punto de combatir los inconvenientes de los ciclos económicos mediante el empleo de una influencia restrictiva o expansionista sobre el sistema económico mundial considerado en su conjunto o parcialmente.

Sin embargo, podrá ponerse en duda si la Unión de Compensación debería ser encargada de ciertas tareas fuera de su fin inmediato; si bien la estabilización de los cambios es aceptada como objetivo de postguerra limitado, no por ello deja de ser de vital importancia. Para mejorar las perspectivas de asegurar amplios acuerdos sobre los fines y técnicas de la institución responsable de este objetivo y acrecentar sus perspectivas de éxito, sus funciones probablemente deberían limitarse en forma estrecha en el período inicial. Si, posteriormente, se revela capaz de funcionar en forma efectiva, en su terreno específico, su campo de acción podría ser ampliado con cierta seguridad de alcanzar éxito. Sin embargo, será de la mayor importancia, desde el comienzo, asegurar la estrecha colaboración entre esta institución y las diversas entidades internacionales a cargo

EL TRIMESTRE ECONOMICO

de otras funciones económicas y sociales, y será un deber de extraordinaria importancia de parte de las autoridades que sean responsables de la política de la institución recordar, en todo momento, la probable repercusión de sus operaciones sobre el comercio, el empleo y los niveles de vida, en todo el mundo.