

LAS IDEAS DE KEYNES PARA EL ORDEN ECONÓMICO MUNDIAL

*KEYNES' IDEAS FOR THE WORLDWIDE ECONOMIC ORDER*

*Luis Orduna Díez*  
Universidad Complutense de Madrid  
[orduna@ccee.ucm.es](mailto:orduna@ccee.ucm.es)

*Recibido: mayo de 2005; aceptado: octubre de 2006*

RESUMEN

El presente trabajo se refiere a las ideas propuestas por Keynes en 1944, en su informe a la Conferencia de Bretton Woods, acerca de cómo debería estructurarse el Orden Económico Mundial. Por contraposición a las ideas de Keynes, se observa que el Orden Económico posterior a la Segunda Guerra Mundial estuvo mediatizado por los intereses norteamericanos y por la pretensión de Estados Unidos para hacer del dólar un poder hegemónico mundial, al que quedarían supeditadas las aspiraciones de progreso y desarrollo de todos los demás países del mundo. De estos hechos arranca el agravamiento del problema del subdesarrollo, con sus lacras del hambre y la miseria que afectan a dos tercios de la humanidad, lo que constituye, hoy, el mayor problema del sistema mundial de convivencia. Aquí, se defiende la tesis de que, si se hubieran aplicado las propuestas de Keynes, el agravamiento del problema del subdesarrollo tal como hoy lo conocemos, hubiera podido ser evitado o, al menos, el mundo hubiera evolucionado en una dirección distinta y con mejores posibilidades de solución al respecto. Incluso, todavía en nuestros días, la propuesta de Keynes sigue siendo válida y podría ser la pauta a seguir en la puesta en marcha de un nuevo Orden Económico Mundial, capaz de afrontar los problemas del subdesarrollo. Sin embargo, las dificultades que en el presente momento histórico se oponen a la aplicación de la propuesta reformista de Keynes, son tanto de carácter político como económico. Por eso la conclusión sugerida en este trabajo consiste en proponer una vía de reforma institucional que reviste caracteres constitucionales, y que tiene la pretensión de hacer viables las ideas de Keynes para corregir los problemas económicos fundamentales del mundo actual.

*Palabras clave:* Intervencionismo; Cooperación internacional; Integración mundial; Estado universal; Constitución Política Universal.

## ABSTRACT

The present paper deals with the ideas proposed by Keynes in 1944, in his report to the Conference of Bretton Woods, about how the worldwide economic order should be structured. Against Keynes' ideas, the author notices that the economic order after the Second World War was determined by North American interests and by their intention to make the dollar become the ruling world power, to which the expectations of progress and development of the rest of the countries would be subordinated. Due to these facts, the situation of the underdeveloped countries has worsen, with its scourges of hunger and misery that affect two thirds of humanity. This situation constitutes, today, the major economic problem of the world. The author supports the thesis that, if they had applied Keynes' proposals, the worsening of the underdeveloped countries, as we know it today, could have been avoided or, at least, its development would have taken another direction enabling them to find solutions to their own needs. Even today, Keynes' proposal is still valid and could be a guideline to implement a new worldwide economic order, able to face the problems of underdevelopment. However, the difficulties that in the present moment impede the application of Keynes' reformist proposal are both of political and economic nature. For these reasons, the author arrives to the conclusion that the way to apply Keynes's ideas requires worldwide constitutional changes that would enable to correct the main economic problems of the current world

*Keywords:* Interventionism; International Cooperation; Worldwide integration; Worldwide State; Universal Political Constitution.

*JEL Classification:* P11.



## 1. INTRODUCCIÓN

Al considerar las ideas de Keynes para el orden económico mundial conviene fijarse, como cuestión previa, en la “trayectoria de su pensamiento”. En esta trayectoria, se pueden considerar claramente diferenciadas tres etapas:

1. La primera, la de su “*Treatise on Money*” en la línea neoclásica marshalliana.
2. La segunda, la más conocida, sería la de su “*Teoría general*”, (publicada en 1936), y que ha sido aplicada por la mayoría de los gobiernos en los años transcurridos. En su *Teoría general*, Keynes defendió una modificación del concepto neoclásico de “equilibrio general”. Sólo habría equilibrio, afirmó, cuando la oferta y demanda global, se igualaban en la “posición de pleno empleo”. Y como este pleno empleo no siempre se alcanzaba de modo automático, defendió que para lograrlo era necesaria la “intervención del Estado”, a través de la política fiscal y la política monetaria. Keynes puede considerarse, en este sentido el “fundador de la moderna macroeconomía intervencionista”
3. La tercera etapa del pensamiento de Keynes es mucho menos conocida porque nunca ha sido aplicada. Es la que se deduce de las propuestas recogidas en su informe a la Conferencia de Bretton Woods en 1944, que, como se sabe, no tuvieron éxito.

A mi juicio, los dos últimos planteamientos (la *Teoría general* de 1936 y las propuestas a Bretton Woods de 1944) son complementarios. Trataban de resolver los enormes problemas engendrados por la Gran Depresión, especialmente el problema del “paro masivo”. Keynes había concluido en su “*Teoría*” que la doctrina del “*laissez-faire*” era errónea, al menos, en el corto plazo. Por eso, había concluido también que el “intervencionismo” debía ser el elemento de acción central de su modelo. Sólo con la intervención del Estado en la economía era posible llegar al “pleno empleo”. Las nuevas teorías de Keynes suponían una descalificación para las doctrinas del “*laissez-faire*” que habían imperado todo el siglo XIX y hasta la Gran Depresión.

Sin embargo, es sabido que Keynes en su “*Teoría general*”, sólo quiso considerar la acción del estado a corto plazo. Pero el intervencionismo para lo-

gar el equilibrio económico, se justificaba también porque existen razones de fondo para la acción del estado en el largo plazo. En la última etapa de su trayectoria, el mismo Keynes lo puso de manifiesto en su importante informe formulado en 1944 ante la Conferencia de Bretton Woods<sup>1</sup>. Fijémonos pues, en la posibilidad de extrapolar algunos de los planteamientos interpretativos de Keynes en una dimensión del orden económico de carácter mundial y de largo plazo.

Por otra parte, en tanto en cuanto el intervencionismo hace referencia al estado, debemos tener claras cuáles son las funciones económicas que incumben al estado. El estado en cuanto es, por definición, la “síntesis de los derechos de todos los ciudadanos” (Vecchio, 1969: 400) y el defensor de estos derechos mediante la promulgación de un “estado de derecho” tiene entre sus funciones fundamentales la de “coordinar”<sup>2</sup> las actividades subjetivas de carácter político, económico y social en pro del “bien común”. De ahí, que deba entenderse que el estado está obligado a coordinar su acción con otros estados nacionales para legislar adecuadamente, con vistas a la solución de los problemas económicos y sociales en todos los ámbitos de la convivencia. Está obligado también a vigilar y controlar el cumplimiento de estas leyes y, después, a facilitar los servicios generales que la comunidad necesita, así como también a incentivar y premiar

<sup>1</sup> Ponencia presentada por el autor en la VII Reunión de Economía Mundial, celebrada en la Universidad Complutense de Madrid del 21 al 24 de abril de 2005. George, S. y Sabelli, F. describen la posición de Estados Unidos a este respecto, del siguiente modo: “Los estadounidenses estuvieron planificando este momento casi desde que comenzó la guerra. En la década de 1930 habían sufrido en carne propia el problema de competir con los bloques comerciales; sobre todo con el bloque de la libra esterlina, que sus primos británicos habían utilizado para mantener el control de los mercados más lucrativos del mundo y de las materias primas. Estados Unidos trataba ahora de obtener un acceso a ambos sin restricciones de ningún género. Incluso antes de que Estados Unidos entrara en la Segunda Guerra Mundial, Roosevelt ya había expresado claramente sus condiciones a Churchill en la reunión que ambos líderes mantuvieron a bordo de un barco, frente a las costas de Terranova, en agosto de 1941. El presidente dijo al primer ministro que después de la guerra sería necesario el libre comercio para garantizar la paz: no más acuerdos comerciales especiales, en particular los del Imperio Británico con sus colonias. Churchill replicó acaloradamente que los acuerdos comerciales descansaban en el corazón de un Imperio que Gran Bretaña no tenía la menor intención de dismantelar. Roosevelt contestó que la paz exigiría igualdad entre los pueblos, lo que a su vez implicaba el libre comercio entre ellos. Por otra parte, los acuerdos comerciales británicos eran la razón de que sus colonias estuvieran más atrasadas según el presidente. Gran Bretaña estaba en mitad del *blitzkrieg* de Hitler, de modo que las razones de Churchill fueron derrotadas. Le dijo a Roosevelt: “Señor presidente, creo que usted desea abolir el Imperio Británico... todo lo que ha sostenido lo confirma. Pese a ello, sabemos que usted es nuestra única esperanza. Y es consciente de que lo sabemos. Usted sabe que sabemos que sin América, el Imperio Británico no puede resistir”. (George y Sabelli, 1994: 31).

<sup>2</sup> A este respecto, los objetivos de la economía en el largo plazo son preferentemente de carácter institucional. Según esto la economía básica ha de ser una economía programáticamente regulada mediante un pacto socio-económico concertado entre las distintas fuerzas sociales y dirigido por las autoridades públicas, sin que los principios del mercado y de la competitividad puedan subvertir los objetivos así programados. Este tipo de programación democrática e institucional en ningún caso puede significar la implantación de un sistema totalitario de estilo marxista, sino que la programación implica un método de dirección económica que antepone el bien común al espíritu de lucro en toda las conductas decisoras del sistema y que, sólo residualmente, está basado en las fuerzas del mercado.

las actuaciones correctas o desalentar y castigar aquellas actuaciones que no corresponden al bien común. En definitiva, ha de crear un conjunto de “instituciones” ordenadas hacia la justa organización del trabajo, la eficiente creación de riqueza y el logro de la equitativa distribución de esa riqueza entre todos los miembros de la sociedad, tanto a corto como a largo plazo<sup>3</sup>.

## 2. ANTECEDENTES DEL INFORME

### *a.- La Carta Atlántica.*

Desde los primeros momentos del estallido de la Segunda Guerra Mundial, el Presidente Roosevelt ya había previsto cuáles debían ser los principios del “nuevo orden mundial” posterior a la contienda. Estos principios quedaron plasmados en la “Carta Atlántica”, suscrita por Roosevelt y el primer ministro británico W. Churchill el 14 de agosto de 1941. Eran los siguientes:

- a) la renuncia a la ganancia de territorios conquistados durante la guerra,
- b) la aclaración y rectificación de “fronteras” de acuerdo con los países interesados,
- c) la nueva “libertad de circulación” por todos los mares y océanos,
- d) la “renuncia al uso de la fuerza” para dirimir las controversias internacionales
- e) y una nueva “era de cooperación” para impulsar el comercio mundial con participación de todos los Estados<sup>4</sup>.

La firma de esta “Carta Atlántica” había sido la condición impuesta a Gran Bretaña por Estados Unidos para entrar en la guerra mundial en defensa de los países aliados contra Alemania.

<sup>3</sup> Una política estructural de carácter democrático puede ser la base para la organización ética de la economía. Una organización ética de la economía ha de significar la regulación institucional de la realidad del mercado, el cual sólo puede tomarse como un mecanismo residual de regulación económica, supeditado a los objetivos de la política estructural. En este contexto, el equilibrio de los intercambios ha de venir dado como resultado de una correcta valoración de los bienes y servicios intercambiados que ha de hacerse en base a estudios sistemáticos de costes y precios. Una vez obtenidos los costes y precios por este procedimiento, habrían de ser publicados para que tuvieran a su vez carácter indicativo, a fin de que los sujetos económicos puedan utilizarlos para alcanzar el equilibrio equitativo en sus transacciones e intercambios. Asimismo, una política estructural ha de tener por objeto la programación democrática de las inversiones, arbitrada por las autoridades públicas en un concierto de decisiones en las que intervengan los distintos sectores de actividad y sus representantes empresariales. Por último, la política estructural ha de referirse también a un mecanismo de concertación económica internacional que permita la cooperación de las decisiones entre las autoridades públicas de los distintos países.

<sup>4</sup> La experiencia histórica anterior a la Segunda Guerra Mundial no podía haber sido más desastrosa, tanto en el orden político institucional como en el económico-social. Como consecuencia, el orden que se quería establecer para la “nueva era” debía evitar incurrir en los mismos errores que habían sido la causa de las dos guerras mundiales del siglo XX. George y Sabelli han señalado a este respecto que la “principal obsesión” de los líderes de todo el mundo destrozado por las dos guerras, era: “no volver a caer nunca más en las “depreciaciones competitivas de moneda, imposición de restricciones al cambio, cuotas de importación y otros instrumentos que sólo habían ahogado el comercio” y hundido al planeta de cabeza en el conflicto más devastador de todos los tiempos”. (George y Sabelli, 1994: 30).

*b.- Las prioridades norteamericanas.*

La pretensión de Estados Unidos estaba en que las bases del “nuevo orden”, estuvieran fundamentadas en un “liberalismo económico internacional” (o “librecambio”), con el dólar como medio de pago internacional predominante.

Antes de iniciarse la conferencia, el Subsecretario de Estado Dean Acheson ponía de manifiesto el fondo de los problemas que preocupaban a Estados Unidos. El problema consistía en que las empresas norteamericanas dominantes en los distintos sectores de actividad, habían crecido de manera desmesurada respecto al tamaño del mercado interior americano, principalmente como consecuencia del abastecimiento de Europa durante las dos contiendas mundiales. Así, al terminar la guerra, EEUU tenía una necesidad imperiosa de acceso al mercado mundial para colocar sus excesos de producción. Estados Unidos quería instaurar un acendrado liberalismo económico, como solución al problema de la “sobre-producción” que habían alcanzado las grandes empresas norteamericanas. Esta cuestión quedó expresa y explícitamente manifestada por D. Acheson en los prolegómenos de la Conferencia de Bretton Woods<sup>5</sup>, al afirmar: “no podemos tener pleno empleo y prosperidad en Estados Unidos sin los mercados extranjeros”. Y proseguía diciendo: “ningún grupo que haya estudiado este problema...ha creído nunca que nuestros mercados interiores podrían absorber toda la producción con nuestro sistema actual... Necesitamos esos mercados (extranjeros) para la producción de Estados Unidos...”. (George y Sabelli, 1994: 32).

La declaración de Acheson equivalía a una confesión sobre cuáles eran las prioridades de Estados Unidos para el nuevo “orden mundial”, a partir de la terminación de la guerra. El objetivo prioritario era lograr la prosperidad y el pleno empleo en el interior de los Estados Unidos. Para ello, el medio necesario era el acceso de las empresas norteamericanas a los mercados mundiales. Ha de recordarse que Estados Unidos quería el acceso a los mercados mundiales, que le había estado vedado antes de la guerra, debido, principalmente,

<sup>5</sup> La conferencia de Bretton Woods fue la más importante conferencia económica del siglo XX, juzgada por las consecuencias que ha traído a la posteridad. La sede de la conferencia fue elegida en un lugar apartado, rodeado de bosques y montañas por todas partes. A este respecto George, S. y Sabelli, F. han tenido ocasión de recordar lo siguiente: “la sede de la conferencia parecía haber sido elegida expresamente para que nadie hiciera diabluras, ya que habría reuniones las 24 horas del día. El Parque Nacional de White Mountain, cuyo millón de acres, aproximadamente, rodea por completo el complejo hotelero, ofrecía una vista incomparable; en las terrazas unas máquinas brindaban Coca-cola gratis; ésas eran las únicas tentaciones de Bretton Woods. Veintisiete de las cuarenta y cuatro delegaciones nacionales procedían de países a los que seguimos llamando hoy con el eufemismo de “en vías de desarrollo” y que, cincuenta años después, figuran como tales en las listas del Banco Mundial. Tres –La Unión Soviética, Polonia y Checoslovaquia– desaparecieron enseguida tras el Telón de Acero. Sólo doce provenían del grupo de países ricos que hoy pertenecen a la OCDE. Cabe señalar que sólo dos de ellos –Estados Unidos y Gran Bretaña– contaban realmente. Sin embargo, fue una notable hazaña reunir a tantos diplomáticos y hombres de estado mientras la guerra seguía asolando Europa y Asia. Las delegaciones habían acudido respondiendo a una invitación del presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt. Su tarea era tomar las provisiones para una estabilidad financiera en la posguerra y, sobre todo, para asegurar un comercio internacional sin trabas”. (George y Sabelli, 1994: 30).

a los intereses de Gran Bretaña que controlaba estos mercados por medio de sus antiguas colonias, a través de su poder en la Commonwealth. Estados Unidos entendía que para lograr sus objetivos el medio imprescindible en la nueva era consistía en una "liberalización" plena de todos los mercados mundiales sin trabas de ninguna clase.

Ahora bien, ha de observarse a este respecto que una "liberalización completa" de los mercados mundiales daba "ventaja" a Estados Unidos, no sólo por la fuerza del dólar, sino también como único país que no había sufrido los estragos de la Segunda Guerra en su interior y que había sabido aprovechar la coyuntura bélica para reforzar sus industrias<sup>6</sup> de "suministros". Estados Unidos necesitaba, no obstante, garantizarse el aprovisionamiento de las materias primas, imprescindibles para el desarrollo de la industria, dado que algunas de estas materias primas sólo podían encontrarse en otros países, que eran la mayoría de las veces países menos desarrollados.

Por su parte, estos países necesitaban también exportar sus producciones (de materias primas y alimentos) para poder conseguir las divisas necesarias a fin de importar maquinaria y bienes productivos desde los países industrializados, con el fin de proseguir cada país su propio proceso de desarrollo. En definitiva, en la primera mitad del siglo XX, las naciones habían llegado ya a un punto de "interdependencia" que requería de sólidas "instituciones" de ámbito global, y bien dirigidas para gobernar el conjunto del "sistema".

<sup>6</sup> La economía keynesiana puede coadyuvar a la economía normativa, que tiene como misión establecer un modelo capaz de transformar constantemente el orden de las estructuras, corrigiendo el poder de las fuerzas oligopolísticas y monopolísticas del sistema capitalista vigente, para reconducirlas hacia un "universalismo ético" susceptible de validez general. Una teoría económica normativa tiene que dar origen a una economía predictiva que sea capaz de lograr, ante todo, un progreso histórico de la sociedad fundado en el principio de equidad y en el derecho justo, no sólo en el corto plazo, sino también en el medio y largo plazo. De todos los mecanismos del modelo keynesiano instituidos para conseguir que la economía de mercado pudiera gravitar hacia una hipotética posición de equilibrio con pleno empleo, el único que Keynes consideró no automático fue el mecanismo de la "inversión real". La "inversión real", según el esquema keynesiano, se podía movilizar por las autoridades públicas bien directamente a través de la política de gasto del gobierno, bien indirectamente a través de la política de financiación y reducción de los tipos de interés. Pero el aspecto más importante de la "inversión real" reside en la capacidad de las empresas para tomar individualmente sus decisiones de inversión. Cuestión ésta sobre la que al gobierno le cabe la posibilidad de impulsar las concertaciones interempresariales. Keynes insistió en que la decisión privada de invertir dependía de factores muy complejos, todos los cuales los resumía en las llamadas "expectativas de beneficios". Ahora bien, entre esas expectativas, no sólo se han de incluir como Keynes creía, factores crematísticos de corto plazo, sino también factores políticos y geoestratégicos e incluso factores filosóficos, éticos y morales de extraordinaria trascendencia para el orden social y las decisiones de inversión de las empresas. Así pues, el proceso de inversión en el largo plazo, con todos sus factores determinantes, sociales, políticos, morales, culturales, geoestratégicos y generales es el punto de partida del "desarrollo" que una sociedad correctamente organizada debe propugnar y es responsabilidad del gobierno crear las condiciones necesarias para posibilitar e impulsar la armonización de dichos factores. De ahí que el orden social y político de una economía globalizada nos lleve a la necesidad de instituir como sistema universal de convivencia un orden fundado en una concertación programática de las inversiones para lograr un desarrollo universal válido para todos los hombres conforme a la "ética del bien común" correctamente entendida y aplicada.

De no conseguir unas correctas “bases de orden” y de “funcionamiento”, la sociedad mundial se vería dividida como lo había estado antes de la guerra<sup>7</sup>. A falta de unas “instituciones correctas” para arbitrar el funcionamiento del nuevo orden político y económico mundial, el mundo seguiría dividido en dos grupos: los países pobres y los ricos, conforme con la tradición ricardiana de la “ventaja comparativa”, utilizada por cada cual para el “empobrecimiento del vecino”. Así, la brecha de desigualdad entre los países ricos y los países pobres no podría sino agrandarse, lo que representaría no sólo una injusticia, sino también, un serio obstáculo para la paz y la seguridad mundial. Sólo con el establecimiento de instituciones justas y efectivas sería posible alcanzar un desarrollo ecuánime de todas las naciones y una paz duradera, deseada por todos los países después de la Segunda Guerra.

*c.- El obstáculo de la Commonwealth.*

En sus propósitos liberalizadores del comercio mundial, el primer obstáculo al que tuvo que enfrentarse el presidente Roosevelt fue el interés del gobierno británico por conservar el dominio y el control sobre el comercio de las antiguas colonias del imperio, configuradas en el seno de la llamada Commonwealth.

Churchill, después de la Segunda Guerra, pretendía implantar un “librecambio mundial asimétrico” que le permitiera mantener los privilegios de su imperio colonial. Desde la cumbre imperial de Ottawa<sup>8</sup>, en 1932, Gran Bretaña y la

<sup>7</sup> Kinder y Hilgeman se han referido a las ideologías que subyacían al imperialismo en los siguientes términos: “los éxitos obtenidos por la política de fuerza en la formación de nuevos estados nacionales (Alemania) fortalecen la corriente de opinión de que sólo grandes naciones con “voluntad de poder” (Nietzsche) y capacidades para la “lucha por la existencia” (social- darwinismo) están predestinadas a ejercer la supremacía a costa de los “pueblos inferiores” (racismo). El prestigio nacional de la autodefensa exige una política internacional basada en la fuerza y en la Guerra y, por ello, se hace preciso el rearme, principalmente naval, pues el control de los mares significa el dominio del mundo” (Kinder y Hilgeman, 1974: 111). Obsérvese que aquí surge la idea de Mahan sobre el “navalismo”, según la cual, “la influencia del poder naval en la historia es predominante”. Kinder y Hilgeman prosiguen diciendo: “una variante ideológica del nacionalismo es la “conciencia de la misión”, según la cual, una raza (la blanca), un pueblo o una determinada comunidad supranacional (paneslavismo, pangermanismo), está llamada a cumplir una función dirigente o hegemónica respecto a otras razas o pueblos. El imperialismo sostenido por los ejércitos y las oligarquías, y también por la pequeña burguesía, propaga por el mundo la civilización occidental (costumbres, concepciones filosóficas, modas): desarrolla las infraestructuras según sus intereses (ferrocarril, administración, puertos): transforma la base económica de los territorios coloniales (plantaciones, industria, mercados): explota o extermina a los colonizados o destruye sus tradiciones (India, China)”. Por último, Kinder y Hilgeman concluyen diciendo: “en los pueblos colonizados se agudiza el resentimiento y las ansias de libertad que llevarán posteriormente al “despertar de las naciones de color”, a movimientos internos de renovación, al descubrimiento de la propia historia y, sobre todo, a la lucha por la emancipación a partir de la Segunda Guerra Mundial”. (Kinder y Hilgeman, 1974: 111).

<sup>8</sup> En 1932, la Commonwealth (o comunidad de naciones miembros del imperio británico) había celebrado la Conferencia de Ottawa, en la cual se había acordado mantener una estructura del comercio mundial muy asimétrica. La Commonwealth funcionaba como un mercado interior en cuyo seno los países miembros se concedían ventajas aduaneras y arancelarias muy próximas a una liberalización del comercio, pero, en cambio, mantenían fuertes barreras y restricciones frente al exterior. Esto es, frente a los países no pertenecientes al imperio. Aunque Estados Unidos apoyó esta política hasta 1932, se dio cuenta que esta situación no podía continuar. Precisamente la “Gran Depresión” había sido causada en gran parte por el “proteccionismo arancelario” y por las

“comunidad de naciones” del imperio británico practicaban una “política comercial” dirigida a restringir la libertad de comercio respecto a terceros países, manteniendo, en cambio, fuertes privilegios arancelarios internos. Roosevelt había hecho notar a Gran Bretaña que el establecimiento de trabas al comercio para mantener estos “privilegios” podría llevar a una “Tercera Guerra Mundial”, como había ocurrido en dos ocasiones anteriores durante el mismo siglo XX. Pero en realidad las intenciones de los mandatarios norteamericanos también eran claramente asimétricas. El gobierno norteamericano defendía la aplicación de las leyes anti-trust y anti-monopolios (ley Sherman de 1890 y posteriores) en el interior del país y, en cambio, el mismo gobierno de Estados Unidos defendía en el ámbito internacional y transnacional un “librecambio”, prácticamente absoluto, que habría de conducir necesariamente a la aparición de monopolios internacionales, no sometidos a ninguna ley de control, dado que no existía ninguna autoridad supranacional que pudiera prohibir dichos monopolios, ni se tenía intención de que tal autoridad fuera instituida. Ha de observarse el hecho de que, una “libertad de comercio internacional sin aranceles” de ninguna clase favorecería claramente las pretensiones de dominación y expansión internacional de los conglomerados más poderosos, que contaran con ventajas comparativas de orden financiero, organizativo y tecnológico, para imponerse en los mercados<sup>9</sup>.

En definitiva, las propuestas de Roosevelt a la comunidad internacional, consistían en una resurrección de los principios del viejo “*laissez-faire*”. Pero, no ha de olvidarse que el “*laissez-faire*” y el “automatismo” que la escuela neoclásica había preconizado para corregir las fluctuaciones y perturbaciones cíclicas de la economía no funcionaban, como se había puesto de manifiesto en la catás-

subsiguientes cadenas de “devaluaciones competitivas” de monedas en el contexto mundial del comercio, durante los dos primeros decenios del siglo XX. Ya antes y durante la Segunda Guerra, Estados Unidos había decidido hacer todo lo posible para que Gran Bretaña pusiera término a la política proteccionista de la Commonwealth.

<sup>9</sup> Los principios de libre mercado, libre contratación y libre empresa, constituidos en la base de la nueva era mundial después de la Segunda Guerra, fueron defendidos con especial interés por los países líderes del mundo capitalista. Pero, el orden mundial subsiguiente no hubiera debido quedar al albur de las fuerzas del mercado como ocurrió, pues esto representaba el abuso de los más fuertes sobre los más débiles. Los países líderes del mundo capitalista en el interior de sus territorios venían impulsando la aparición de grandes conglomerados industriales estructurados en forma de “*holdings*”, que controlaban la mayor parte de las actividades productivas. Por ejemplo, en Japón, el grado de concentración derivado de esta estructura industrial ha llegado hasta el extremo de que el 7% de las empresas existentes en el país genera el 70% de todo el producto industrial, mientras que el restante 93% de las empresas industriales sólo produce el 30% de dicho producto industrial. (Yano Ichivo, 1982: 148 y s.s.) Otro tanto ocurre en Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y España. Según ha explicado Martínez Cortiña: “la posición de poder actual de las grandes empresas multinacionales, según varios autores, tiende a aumentar en el futuro, considerando algunos estudios que a finales del presente siglo (siglo XX) unas 200 o 300 firmas multinacionales llegarán a controlar el 80% de la producción del mundo no socialista.” (Martínez Cortiña, 1973: 585 y 586). A modo de ejemplo, baste recordar que, en efecto: en enero del año 2000 la celebración de la junta de accionistas de uno de los dos grandes bancos españoles, el BBVA, ha puesto de manifiesto que el volumen de sus depósitos equivale a 23 billones de pesetas, esto es, aproximadamente un tercio del PIB de España.

trofe de la “Gran Depresión”. Por eso, estos principios del automatismo tenían que ser corregidos mediante “políticas de intervención”, como muy bien había explicado Keynes en su *“Teoría general”* de 1936. Roosevelt pretendía ahora elevar los principios del *“laissez-faire”*<sup>10</sup> a la categoría de “reguladores del orden económico mundial”.

En resumidas cuentas, el “paradigma” del “librecambio” y de la “leal competencia”<sup>11</sup> que se pretendía imponer favorecía los intereses de los países dominantes, en detrimento de los intereses legítimos de los países más pobres.

Por otra parte, la “financiación” del pago de las operaciones de comercio exterior entre los distintos países necesitaba realizarse en dólares, única moneda de prestigio que ofrecía crédito bastante y liquidez. La única moneda fuerte con respaldo en oro al terminar la guerra era el dólar, pues los gastos de la guerra habían dejado maltrechas y sin reservas de divisas a las principales economías nacionales de Europa y Asia.

### 3. LA PROPUESTA DE KEYNES

En esta coyuntura, Estados Unidos, consciente de la situación, había convocado la Conferencia de Bretton Woods, con antelación a la terminación de la guerra, con el objeto de prevenir tres graves problemas:

1. Cómo había de estructurarse el orden monetario mundial de la nueva era y bajo qué patrón de moneda.
2. Cómo debían corregirse y financiarse los desequilibrios de las balanzas de pagos a corto y medio plazo.
3. Cómo debía promoverse y financiarse el desarrollo armónico de todos los países.

<sup>10</sup> Como han recordado George, S. y Sabelli, F., en el cuarto punto de la “Carta Atlántica” de 1941, se declaraba lo siguiente: “todos los países, grandes o pequeños, victoriosos o vencidos, deberán tener acceso en igualdad de condiciones a los mercados y a las materias primas del mundo, que requieran para su prosperidad económica”. (George y Sabelli, 1994: 31). Se pretendía así tener acceso a las materias primas situadas en los países pobres, sin otorgarles, al mismo tiempo, contrapartidas adecuadas para impulsar el desarrollo tecnológico de estos países.

<sup>11</sup> El paradigma de la “leal competencia” era y es un principio inoperante por ser incompatible con la “libertad de mercado internacional”, máxime cuando, como es el caso, no existe una autoridad supranacional capaz de poner orden en los mercados y evitar la existencia de monopolios internacionales. Como han señalado Somavía, Jazairy y Kuin, entre los principios de “leal competencia” y de “libertad de comercio internacional” existían importantes incoherencias y asimetrías que: “se legitimaron mediante acuerdos internacionales (GATT, FMI), o sin ellos cuando se requería el libre juego de las fuerzas del poder”. (Somavía, Jazairy y Kuin, 1977: 432). Para explicar las tendencias actuales del proceso de dominio y concentración capitalista, estos mismos autores se remontan al periodo del “colonialismo” que abarca varios siglos hasta la mitad del siglo XX. A este respecto señalan que: “la evolución del viejo orden internacional favoreció el desarrollo de la estructura de producción de los países del centro frente a la de los países de la periferia”. (Somavía, Jazairy y Kuin, 1977, p. 432). El resultado fue que: “se estableció progresivamente un sistema cuyos objetivos y principios estimulaban el crecimiento y expansión transnacional de las empresas nacionales de los países del centro”. (Somavía, Jazairy y Kuin, 1977: 432). La conclusión a la que llegan estos autores en su “informe” sobre la “reestructuración del orden internacional” es que: “por estas razones, las empresas transnacionales no pueden analizarse o entenderse a plenitud si se separan de las secuencias históricas de las que surgieron o de la localización geográfica de sus principales oficinas matrices”. (Somavía, Jazairy y Kuin, 1977, p. 432).

Obsérvese que esta forma de razonar era correcta en principio, pues trataba de evitar los tres grandes problemas que se habían suscitado desde la caída del “patrón oro” y durante la “Gran Depresión”, esto es:

- Uno: El problema del patrón oro y su falta de liquidez.
- Dos: El problema de los ajustes de las balanzas de pagos y de las devaluaciones competitivas de monedas.
- Tres: El problema del desarrollo armónico de los pueblos.

Para afrontar la solución de estos problemas, la Conferencia de Bretton Woods tenía especial interés en escuchar las propuestas de J. M. Keynes<sup>12</sup>. Dado su prestigio internacional había consenso en que su informe debía tomarse como base de las discusiones.

Sin embargo, como veremos seguidamente, las propuestas de Keynes resultaron demasiado independientes de los intereses políticos norteamericanos que, tenían una “idea preconcebida” desde mucho antes de convocarse la Conferencia, sobre cuáles debían ser los acuerdos que se adoptasen.

En su propuesta a Bretton Woods, Keynes partía de la idea de crear una “nueva moneda” de alcance mundial, independiente del dólar, de la libra esterlina y de cualquier otra moneda. Esta nueva moneda debería estar avalada por todos los países y sometida al control de una “autoridad supranacional”. A esta moneda la llamó “bancor”.

Conviene recordar que, tras la caída del patrón-oro a partir de 1928 y el abandono del patrón-oro por Inglaterra en septiembre de 1931, el sistema monetario mundial se convirtió, casi de modo absoluto, en un sistema fiduciario, donde el oro jugaba ya un mínimo papel. La circulación monetaria internacional sobre la base de tipos de cambio flotantes había servido en los años treinta

<sup>12</sup> El éxito y la rápida difusión de las ideas de Keynes plasmadas en su “*Teoría general*” fue la causa de que se diera gran importancia a sus propuestas. Además, Keynes acudió a la Conferencia como jefe de la delegación británica. A partir de la Segunda Guerra Mundial, todos los gobiernos nacionales de los países desarrollados han venido aplicando las tesis keynesianas de la “intervención”. Se ha generalizado el uso por los gobiernos tanto de la política fiscal como de la política monetaria para tratar de salir de las crisis, incentivando las inversiones para corregir el desempleo y practicando una política de redistribución de rentas directa a través del gasto fiscal, de acuerdo con las ideas básicas preconizadas en la “*Teoría general*” de Keynes. En mi opinión, de no haberse aplicado desde 1945 hasta nuestros días estas políticas intervencionistas por los gobiernos de los países occidentales, es muy probable que hubiéramos tenido que sufrir repetidamente crisis, si cabe más graves y agudas que la que tuvo lugar en 1929. A este respecto no ha de olvidarse que las razones estructurales que motivaron la crisis del 29, basadas en un recalcitrante “*laissez-faire*”, hubieran subsistido plenamente vigentes e inmutables, acarreado todas sus gravísimas consecuencias, de no haberse hecho caso a las teorías intervencionistas. Lo cierto ha sido que las políticas monetarias y fiscales preconizadas por el “intervencionismo” han permitido constituir un orden mundial, en parte, distinto del anterior a 1929. Un orden donde ya parecen haber dejado de existir los problemas de “falta de liquidez” generalizada que eran imputables al sistema del “patrón-oro” anterior a la Segunda Guerra y al “patrón-dólar-oro” posterior a la misma. Hay que destacar, sin embargo, el hecho de que, aunque desde 1945 han predominado las tesis keynesianas de la intervención, el “modelo internacional de pagos” no ha sido el ideado por Keynes, sino el propuesto por el Subsecretario del Tesoro norteamericano H. D. White quien, en 1944, en la Conferencia de Bretton Woods, defendió el “liderazgo mundial del dólar” y la “supeditación” del “orden capitalista mundial” al poder de dicha moneda, la cual pasó a convertirse, así, oficialmente en “moneda central del sistema”.

para crear una desconfianza general en el sistema internacional de pagos y para provocar la depresión del comercio<sup>13</sup>.

Obviamente, la puesta en circulación del “bancor”<sup>14</sup> después de la guerra hubiera significado la renuncia de todos los países al “señoreaje” que la emisión de moneda propia venía reportando a los respectivos gobiernos. Esto hubiera supuesto la renuncia a una cierta “soberanía nacional” para todos los países por igual. Pero hubiera tenido la ventaja de garantizar a todos también la “liquidez necesaria” para expandir el comercio y para lograr “ajustes” en las “balanzas de pagos” respectivas, sometiendo todo ello a la “tutela” de un “organismo internacional común” dotado de la suficiente autoridad, lo que hubiera permitido, igualmente, la financiación del desarrollo de todos los países en términos de ecuanimidad y eficiencia para continuar el crecimiento económico sostenido. Las propuestas de Keynes estaban dirigidas a la creación de una estructura de funcionamiento institucional que permitiera garantizar el desarrollo armónico de todos los países y que condujera al “pleno empleo” en todos ellos. Esto significaba, obsérvese bien, un serio intento de Keynes por trascender su propia “*Teoría general*”, dándole encaje en el “nuevo orden internacional” que proponía.

El informe de Keynes recogía, así, un conjunto de propuestas más complejas, que revisten a mi juicio una importante significación, porque, podrían seguir siendo válidas para corregir los defectos del orden mundial actual. Keynes trataba de crear una estructura de relaciones internacionales dirigida a lograr un equilibrio de las balanzas de pagos de todos los países, atacando el problema en su origen, mediante un proceso correcto de financiación del desarrollo económico. A cuyo efecto tenía previsto vincular las inversiones internacionales a un Banco Mundial, de nueva creación, encargado de realizar la correspondiente programación de estas inversiones.

En todo caso, los desequilibrios de las balanzas de pagos tanto deficitarios como superávitarios serían corregidos sistemáticamente mediante la creación de un fondo suficientemente cuantioso para soportar los procesos de corrección de los déficits estructurales de los países menos favorecidos por el sistema, penalizando además a los países superávitarios.

<sup>13</sup> A este respecto, Rojo ha recordado que: “entre 1925 y 1930, muchos países europeos (a la cabeza de ellos, Alemania) mantuvieron el equilibrio de sus balanzas de pagos y un adecuado volumen de reservas mediante la atracción de capitales americanos a corto plazo. Pero este mecanismo es extremadamente frágil: la súbita retirada de esos capitales puede llevar a situaciones desesperadas a los países afectados. Tal fue la suerte de varios países europeos cuando, en 1928, como respuesta a la restricción monetaria operada en Estados Unidos, los capitales americanos a corto se retiraron masivamente de Europa”. (Rojo, 1967: 44).

<sup>14</sup> El bancor fue propuesto como una “unidad de cuenta”, válida para compensar y saldar los cobros y pagos resultantes de las balanzas de intercambio de los distintos países. Pero igual que ha ocurrido en Europa con el “ecu”, que se ha transformado en el “euro”, no hubiera habido ningún inconveniente insalvable, a mi juicio, para que el “bancor” hubiera podido ser transformado en una moneda de curso legal en circulación con alcance y trascendencia mundial, mediante el correspondiente “proceso de convergencia” (real y monetaria) de las economías interesadas.

Pretendía también crear un sistema de liquidez garante del funcionamiento de la banca nacional y mundial, que quedarían interconectadas a través de la moneda común y bajo la supervisión de una autoridad monetaria común.

Por último, tenía previsto crear una Organización del Comercio, dirigida a controlar precios internacionales interviniendo en la oferta y la demanda de determinados productos nutricionales básicos y de los bienes manufacturados básicos, con posibilidad de extender ulteriormente estos controles a otros bienes manufacturados si así fuera necesario.

Para estos fines, Keynes hizo varias propuestas concretas adicionales a la de la instauración de una nueva moneda de carácter mundial. Estas propuestas fueron las siguientes:

Primero: Creación de un “fondo mundial” compuesto por el equivalente al 50% de las importaciones mundiales<sup>15</sup>. Con este fondo de liquidez se garantizaba la capacidad del sistema para financiar cualquier clase de desequilibrio de la balanza de pagos por grande que pudiera ser.

Segundo: Creación de un sistema de “*clearing*”, sin depósitos previos, o “sistema de compensación de saldos<sup>16</sup>”, deudores o acreedores, resultantes de las cuentas nacionales de la balanza de pagos de cada país.

Tercero: Creación de un “fondo monetario mundial”, que actuaría como entidad emisora de la nueva moneda o “bancor”, que estaría desvinculada del oro. Con esta propuesta el “fondo” pasaría a ser un “banco central mundial” capaz de actuar como “garante de la liquidez del sistema” y “prestamista de última instancia”.

Cuarto: Para evitar los abusos de los países ricos y tecnológicamente desarrollados sobre los países pobres y retrasados, Keynes propuso que la carga del “ajuste de las balanzas de pagos” sería obligatoria tanto para los países deudores como para los países acreedores. Pero especialmente para los acreedores. Incluso llegó a prever el establecimiento de una carga penalizadora del 1% sobre los saldos acreedores de los países con superávit.

<sup>15</sup> Para hacerse idea de la importancia cuantitativa que representaba el “fondo mundial” sobre las importaciones, propuesto por Keynes, baste recordar el hecho, recogido del “informe-1999” de Naciones Unidas sobre el “Desarrollo Humano”, de que, “en la actualidad el FMI controla un volumen de liquidez internacional igual a menos del 3% de las importaciones mundiales” (Naciones Unidas, 1999: 98).

<sup>16</sup> Entre las propuestas de Keynes para solventar el problema de la liquidez internacional de la forma más ecuánime posible figuraba, como recuerdan los profesores Varela Parache M. y F., “el principio del descubierto internacional”. A este respecto, ambos profesores señalan: “Keynes propuso la creación de una “Unión de *Clearing* Internacional” que administraría un cierto volumen de liquidez, ajustable a las necesidades del comercio y de las inversiones internacionales. Dicha liquidez no dependería de depósitos previos, sino que estaría constituida por descubiertos que los países acreedores concederían, naturalmente hasta determinados límites, a los deudores. El organismo propuesto crearía, por tanto, una moneda internacional llamada bancor y, además, cumpliría una función estabilizadora al disponer de un mecanismo de presión para obligar, tanto a los países deudores como a los acreedores, a eliminar los desequilibrios”. Después los citados profesores concluyen: “el plan Keynes suponía, pues, una notable cesión de soberanía, sobre todo en materia de tipos de cambio, en favor del nuevo organismo que se creaba”. (Varela y Varela., 1974: 52 y 53).

Quinto: Propuso crear una organización para el comercio y el desarrollo con características muy singulares, dirigida a controlar los precios internacionales de los productos básicos nutricionales y de los bienes manufacturados básicos. Después el control podría extenderse, según la propuesta de Keynes, a otros bienes manufacturados. Para ello, se deberían crear “fondos de existencias” con fines de regulación de los precios, actuando sobre el volumen de la oferta y de la demanda de los distintos bienes, cuyos precios se querían regular, conforme a “precios indicativos” o “precios de referencia”.

Sexto: Keynes sugería vincular las inversiones internacionales a un “Banco mundial” para el desarrollo, que contaría con la capacidad de financiación necesaria.

Séptimo: Por último, propuso establecer un vínculo entre el “señoreaje” y la “financiación del desarrollo”.

De una lectura detallada de la propuesta de Keynes en su informe a Bretton Woods, se deduce, a mi juicio, que estamos ante un paso adelante, muy importante, en el desarrollo de su “*Teoría general*”.

En efecto, su “*Teoría general*”, diseñada para corregir los principales defectos del modelo clásico del “*laissez-faire*”, publicada en 1936, adolecía de tres importantes limitaciones que quedaban superadas en su propuesta de Bretton Woods. Estas limitaciones eran el carácter coyuntural y no estructural de su política, el ámbito nacionalista de su acción conforme a la estructura política del “estado-nación” y sus pretensiones dirigidas a influir en el equilibrio económico sólo a corto plazo.

Las nuevas propuestas, por el contrario, afrontaban los problemas a resolver en su raíz estructural:

- Frente al alcance puramente nacionalista de la *Teoría*, nos presenta ahora un modelo supranacional.
- Frente a un modelo limitado a objetivos y políticas de corto plazo, nos presenta otro capaz de realizar objetivos a largo plazo.
- Frente al alcance coyuntural de su modelo inicial, nos presenta ahora un modelo claramente estructural, constituido por nuevas e importantes instituciones internacionales.

Desde el punto de vista institucional, el conjunto de propuestas, formuladas por Keynes, revestía, también, una importante significación en tres frentes:

1. Creación de un Banco Mundial, encargado de realizar la correspondiente programación de las inversiones para el desarrollo.
2. Creación de una Organización del Comercio dirigida a controlar los precios internacionales y establecer las normas necesarias de equilibrio.
3. Creación de un Fondo emisor de moneda para dotar de suficiente liquidez al sistema y procurar el equilibrio de las balanzas de pagos.

#### 4. EL CONTRA-INFORME DE HARRY DEXTER WHITE

La respuesta no se hizo esperar. Nada más hacerse público el informe de Keynes, el Subsecretario del Tesoro, Harry Dexter White<sup>17</sup>, y un grupo de expertos norteamericanos emitieron un “contra-informe”. En éste, se defendía la supremacía del dólar como moneda básica del sistema, convertible en oro a una paridad fija y, además, los siguientes puntos fundamentales:

1. Consolidar el dólar como única moneda de reserva internacional.
2. Estados Unidos gozaría en exclusiva de todo el poder de “señoreaje” como única moneda mundial de reserva internacional.
3. Todas las demás monedas se someterían a una paridad fija con el dólar y ésta con el oro. De este modo se evitarían todos los movimientos especulativos sobre las monedas y sus devaluaciones competitivas.
4. Todos los países quedarían sometidos también a la disciplina de un “Fondo Monetario Internacional” encargado de velar por la estabilidad del cambio de las monedas respecto al dólar y de facilitar la financiación necesaria para alcanzar los ajustes de las balanzas de pagos a corto y medio plazo.
5. Como consecuencia, la “carga del ajuste”<sup>18</sup> ante un déficit permanente de la balanza de pagos recaería siempre sobre los países deficitarios, esto es, sobre los países pobres y subdesarrollados. Los países con superávit no tendrían ninguna obligación al respecto.
6. Por su parte, Estados Unidos, al ser emisor de la moneda de reserva, se beneficiaría de los desequilibrios de los demás países. De este modo, cuanto mayores fueran estos desequilibrios mayores serían las ventajas para Estados Unidos como país emisor de la moneda de reserva. Los déficits propios en la balanza de pagos de Estados Unidos

<sup>17</sup> Los profesores Varela explican, en lo esencial, las propuestas de los representantes norteamericanos en la Conferencia de Bretton Woods, del siguiente modo: “El plan de White..., preveía el establecimiento de un fondo internacional destinado a estabilizar los cambios, formado por las contribuciones de los países miembros. Cuando éstos se encontraran en dificultades de balanza de pagos podrían obtener las monedas extranjeras que precisaran, dentro de unos límites, a cambio de moneda nacional. Los préstamos del fondo no serían automáticos, sino que estarían condicionados a la adopción de medidas equilibradoras, pero el peso del ajuste iba a recaer, en gran medida, sobre los países deudores”. (Varela y Varela, 1974: 53).

<sup>18</sup> Varela Parache, M. y F., se han referido a las asimetrías en el proceso de “ajuste” de las balanzas de pagos que resultaban del sistema de Bretton Woods, y dicen: “los países industriales han procurado superar las tensiones inflacionistas mediante ajustes internos”. Y prosiguen diciendo: “el hecho de que la demanda mundial de los productos exportados por los países industriales haya pulsado con fuerza, ha determinado que los ajustes no hayan sido muy violentos y que los periodos de desequilibrio no se hayan alargado, en general, con exceso”. Luego añaden: “los países subdesarrollados no han gozado de una situación tan favorable, pues el grado de inflación en que normalmente se desenvuelven sus economías ha exigido un freno al crecimiento y un descenso de la renta nacional, cuando han pretendido atemperar su conducta a las normas del Fondo Monetario. La situación es también distinta para los países cuya moneda ha sido utilizada como divisa de reserva”. (Varela y Varela, 1974: 57).

serían financiados por los demás países al mantener éstos monedas de reserva nominadas en dólares.

7. Con este sistema Estados Unidos no se vería obligado a realizar ajustes interiores de ninguna clase ante un déficit crónico en su balanza de pagos. Y, al suministrar la liquidez internacional emitiendo moneda en la medida necesaria para que los demás países pudieran acumular reservas, nominadas en dólares, se apropiaba en la misma medida de la riqueza ajena (vía importaciones sin contrapartida).

## 5. LA SITUACIÓN RESULTANTE DE LOS PACTOS DE BRETTON WOODS

En consecuencia, la propuesta de Keynes fue básicamente rechazada. La solución adoptada fue la propuesta por Estados Unidos y sus representantes. Se decidió la institucionalización de un sistema de moneda internacional fundado en el dólar y dirigido por un “Fondo Monetario Internacional” (FMI) encargado de administrar el modelo y garantizar su funcionamiento.

Pero el nuevo sistema nacía con el mismo defecto fundamental que había tenido el patrón-oro: la creación de liquidez llevaría a una “desconfianza” completa en la posibilidad de conversión del dólar en oro, y esto determinaría el desmoronamiento del sistema (como así ocurrió en 1971). A partir de los pactos de Bretton Woods, los Estados Unidos pasaron a conservar todo el “poder de emisión de moneda internacional” y de “creación de liquidez” que había perdido Gran Bretaña antes de la guerra. El modelo anterior a la “Gran Depresión” volvía a repetirse con distintos protagonistas en el escenario. La principal salvedad, ahora, sería que la moneda de reserva sería el “dólar” en lugar de la “libra esterlina” y, además, se establecía una “organización mundial”, el FMI, para el control de la “estabilidad de los cambios” de todas las monedas entre sí y con respecto al oro y al dólar.

Keynes dio por perdido su plan. Sin embargo se resistió y propuso que, al menos, era imprescindible que el modelo se completara con la creación de un “Banco Mundial” encargado de financiar el “desarrollo” de los países afectados por problemas de déficit permanente en sus balanzas de pagos. En otro caso, el sistema no podría resistir las fluctuaciones económicas ni las perturbaciones derivadas del desarrollo del comercio y, según Keynes, el modelo se vería abocado al fracaso y a una nueva “depresión mundial”. Hubo que esperar al final de la Conferencia<sup>19</sup> para que en el último momento, se incorporara al acuerdo la idea de Keynes sobre un “Banco Mundial” (BM) que se creó con la denominación de “Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo” (BIRD).

<sup>19</sup> George y Sabelli se han referido a la creación del Banco Mundial, en los siguientes términos: “sólo gracias a los preparativos realizados por los británicos, lo que es lo mismo que decir por Lord Keynes, y a la tenacidad del propio Keynes, se consideró la idea del Banco en la Conferencia”. A continuación añaden: “por tanto, en Bretton Woods, Keynes asumió inmediatamente y con naturalidad la presidencia de la comisión creada para ocuparse de este Banco internacional de inversiones, mientras que Harry Dexter White, jefe de la delegación estadounidense, presidía la comisión encargada de formular el Acuerdo del Fondo Monetario Internacional”. Finalmente matizan: “La conferencia duró tres semanas y durante la mayor parte de ese tiempo, el Banco fue el pariente pobre, relegado a un segundo plano”. (George y Sabelli, 1994: 35)

El sistema monetario mundial iba a estar así controlado por unas “organizaciones internacionales”, el “Fondo Monetario Internacional” y el “Banco Mundial”, en las que el voto y la posición de los Estados Unidos de América iba a ser en todo momento el factor determinante<sup>20</sup>.

Las autoridades norteamericanas pasaban a ser la piedra angular del sistema, como emisoras de la moneda de reserva. Así fue expresamente proclamado por Truman, nada más terminar la guerra, cuando afirmó que su propósito último era:

“trasladar el centro financiero del mundo desde Londres y Wall Street al Ministerio de Hacienda de Estados Unidos”. (George y Sabelli, 1994: 33).

1. *La “non nata” Organización Internacional del Comercio y el nacimiento del GATT:*

el Consejo Económico Social de la ONU hizo suyos, en 1945, los acuerdos de 1944 suscritos en Bretton Woods. Pero quedaba pendiente dar solución al problema de la regulación del comercio, que Roosevelt había planteado a Churchill en 1941 con motivo de la firma de la “Carta Atlántica”. Tras una serie de trabajos preparatorios, el Consejo Económico y Social de la ONU, convocó la esperada Conferencia sobre Aranceles y Comercio.

Como paso previo al inicio de la Conferencia, 23 países firmaron el 30 de octubre de 1947, en el seno de la ONU, los acuerdos del GATT (“*General Agreement on Trade and Tariffs*” o “Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio”), que entraron en vigor el 1 de enero de 1948, con la idea de que dichos acuerdos se extinguirían al quedar subsumidos en lo que se debía acordar por la esperada conferencia.

En este contexto, la conferencia comenzó sus trabajos el 21 de noviembre de 1947 en la ciudad de La Habana, con el objetivo de crear una “Organización Internacional del Comercio<sup>21</sup>” (OIC) que facilitara el desarme arancelario. Sin

<sup>20</sup> Nêmes ha explicado la estructura organizativa del FMI del modo siguiente: “el FMI está constituido a la manera de una sociedad por acciones; cada estado dispone de un derecho de voto poco más o menos proporcional a su cuota”. Después afirman: “Los órganos decisores son tres: la Junta de Gobernadores, en la que cada Estado miembro delega generalmente a su Ministro de Hacienda o al presidente de su Banco Central; toma sus decisiones por mayoría y se reúne todos los años en otoño, dos de cada tres en Washington, para examinar la actividad del Fondo durante el último ejercicio, que va del 1 de mayo al 30 de abril siguiente. Las cuestiones más importantes, como la admisión de nuevos miembros, la revisión de cuotas, la modificación uniforme de todas las paridades, el acuerdo de expulsión de un Estado miembro, etc., son de su competencia exclusiva. El Consejo de Administración, que inicialmente contaba sólo con doce miembros, comprende veinte desde el 1 de noviembre de 1964: 5 representaban a los países de cuotas más elevadas (Estados Unidos, Reino Unido, República Federal Alemana, Francia y Japón) y los quince restantes son elegidos por dos años por los otros países miembros (tres de ellos representan a los países de América latina, los otros, al resto del mundo). El Consejo se reúne por lo menos una vez por semana bajo la presidencia del director general, y raramente procede a una votación formal. El director general del Fondo es elegido por los directores ejecutivos fuera de ellos mismos, pero carece del derecho de voto, salvo de existir empate, en cuyo caso tiene voto de calidad”. Por último, puntualizan que: “El FMI comenzó a funcionar en marzo de 1947, algunos meses más tarde que el Banco Mundial” (Nêmes, 1974: 155 y 156).

<sup>21</sup> Como ha recordado Díaz Mier: “el GATT nació, así, con un carácter provisional, a la espera de la creación de la OIC”. (Díaz Mier, 1996: 23). De hecho, habrá que esperar hasta la terminación de la Ronda Uruguay (1986-1995) para ver nacer a la esperada “Organización Mundial del Comercio”.

embargo, la Organización Internacional del Comercio nunca llegó a nacer. El Congreso de los Estados Unidos se negó a ratificar la Carta Final de la Habana, respondiendo así a las presiones de las empresas norteamericanas, que no aceptaban las pretensiones de Gran Bretaña para introducir en los acuerdos los privilegios de la Commonwealth. A la vista de la posición del Congreso norteamericano, la “Carta de La Habana”, tampoco fue ratificada por la mayoría de los demás países. Sin embargo se acordó que los principios a los que se había llegado en el “acta final” de la Conferencia se incorporaran a los acuerdos del GATT. Así fue como el GATT, en lugar de extinguirse, pasó a sustituir a la “*non nata*” “Organización Internacional del Comercio”. Sin embargo, el nuevo GATT quedó fuera del Consejo Económico y Social y fuera del patronazgo<sup>22</sup> de la ONU.

Con el paso del tiempo, el acuerdo multilateral del GATT pasó a desempeñar un importante papel en la estructura del orden internacional, si bien hay que destacar que en su seno siempre predominaron los intereses anglosajones y norteamericanos. Las ampliaciones de acuerdos del GATT y sus sucesivas Rondas, dieron lugar a ciertos reglamentos y normas que se constituyeron como una especie de organización de comercio internacional.

El nuevo acuerdo del GATT dejaba de lado los problemas del desarrollo de los pueblos retrasados. Se limitaba a recoger una serie de normas y pactos sobre rebajas arancelarias y sobre nomenclaturas de las distintas partidas del comercio. Incluía también las reglas acordadas en la Conferencia de Ottawa de 1932, en favor de la Commonwealth. El GATT siguió funcionando sobre la base de sucesivas “rondas” para conseguir nuevas rebajas arancelarias, entre los países signatarios.

Desde el “acta final” de la Ronda Uruguay, firmada en la ciudad de Marrakech, el 15 de abril de 1994, el GATT ha dado nacimiento a la nueva “Organización Mundial del Comercio” (OMC). Pero, esta vuelta a la idea inicial de una Organización Mundial del Comercio resulta engañosa, en la medida en la cual la nueva institución adolece, desde su constitución<sup>23</sup>, de los mismos defectos

<sup>22</sup> Nêmes se ha referido al sesgo asimétrico que siempre ha caracterizado al GATT, con las siguientes palabras: “El GATT pasa por ser un club anglosajón. La inexistencia de una traducción francesa de su sigla es quizá ya por sí sola un símbolo. De ahí viene el empirismo fundamental de esta organización, temporal en un principio, pero que ha sabido justificar su carácter permanente y que, si bien fundada en el principio de la no-discriminación, ha sabido asimismo aprobar un régimen preferencial a favor de los países en vías de desarrollo y aceptar las uniones regionales; en resumen, adaptarse a un mundo internacional distinto del ideal igualitario y universal de la posguerra”. Los mismos autores añaden a continuación: “junto a estos éxitos, el GATT ha visto aparecer otra organización concurrente, más adecuada a los países en vías de desarrollo, la UNCTAD. Se ha visto, asimismo obligado a reconocer la posición preeminente de la CEE, cuyos acuerdos preferenciales discriminatorios son a veces contrarios a sus propios principios”. Y terminan diciendo: “¿es acaso el GATT algo más que un instrumento de negociación cuya eficacia fue puesta de relieve por las reducciones arancelarias obtenidas con ocasión del Kennedy Round?”. (Nêmes, 1974: 44 y 45).

<sup>23</sup> Díaz Mier ha destacado que: “el Acuerdo de Marrakech señala para la OMC una serie de funciones de carácter general: 1) la aplicación, administración y funcionamiento de los acuerdos (el propio de creación y los multilaterales), siendo el marco de los acuerdos plurilaterales; 2) constituir un foro para las negociaciones (en las relaciones comerciales multilaterales de sus Miembros) sobre asuntos que

fundamentales del GATT. Es una organización intergubernamental, ajena a la estructura organizativa de las Naciones Unidas. Sus principios liberalizados tienen el mismo carácter asimétrico del GATT, pues, al mismo tiempo que pretende una liberalización mundial plena del comercio, deja de lado los problemas del desarrollo de la mayor parte de la humanidad, especialmente de los pueblos más pobres y desfavorecidos. Se ha limitado a establecer rebajas arancelarias en una serie de productos industriales, haciendo caso omiso de las producciones agrarias que siguen siendo las predominantes en los países del Tercer Mundo.

## 2. La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo: la UNCTAD:

A consecuencia del papel jugado por el GATT en sus primeros lustros de existencia, surgió en el seno de la ONU un movimiento de repulsa<sup>24</sup> hacia el GATT, encabezado por los países de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) presidido por su líder principal, el economista argentino Raúl Prebisch.

Como primera medida este movimiento de países solicitó de la ONU la convocatoria de una conferencia que, bajo la responsabilidad directa del Consejo Económico y Social, se dirigiera a posibilitar el desarrollo ecuaníme de todos los pueblos, creando una organización de Naciones Unidas para el desarrollo. Así se convocó el 3 de agosto de 1962, la "Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo" (UNCTAD, o *United Nations Conference of Trade and Development*). El Secretario General de la CEPAL, Raúl Prebisch, fue el encargado de los trabajos preparatorios. Redactó un informe conocido como "Nueva Política Comercial para el Desarrollo" (publicado, después, por el Fondo de Cultura Económica de México, en 1979). Tras la aprobación de las líneas maestras del informe por la Asamblea de la ONU<sup>25</sup>, la conferencia inauguró sus reuniones en Ginebra el 23 de marzo de 1964. En la conferencia participaron 120 países occidentales, entre los que se contaban, la mayoría de los países comunistas y del tercer mundo, siendo nombrado Secretario General de la Conferencia Raúl Prebisch.

se tratan en el marco de los acuerdos citados; 3) la administración de los dos grandes entendimientos indicados (el de solución de diferencias y el mecanismo de examen de las políticas comerciales); 4) la colaboración con el FMI y el Banco Mundial para lograr la mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial". (Díaz Mier, 1996: 239).

<sup>24</sup> Las pretensiones de Estados Unidos después de la Segunda Guerra para llegar a la unidad del mercado mundial, representaban la adhesión de Estados Unidos a una política tradicional inglesa del comercio exterior, fundamentada en los "Principios" de David Ricardo, esto es, identificada con la teoría de la "ventaja comparativa", que tantos estragos había causado en el concierto internacional durante el siglo XIX en perjuicio muy especialmente de los países pobres y retrasados.

<sup>25</sup> La falta de instituciones mundiales adecuadas, después de la Segunda Guerra Mundial, dirigidas a facilitar el desarrollo de los pueblos más retrasados y la inoperancia de las ayudas del Banco Mundial hasta finales de la década de los 60, hicieron que proliferaran en el seno de la ONU diversos institutos de desarrollo (ONUDI, PEAT) que trataron de integrarse en el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), cuyas actividades se iniciaron el 1 de enero de 1966. La FAO y la UNESCO continuaron como organismos independientes de Naciones Unidas, dedicados respectivamente a la alimentación y a la educación.

Los informes de Prebisch<sup>26</sup> habían tomado como núcleo del estudio la idea del “deterioro” de la “relación de precios” (precios de exportación respecto a los de importación de los países pobres) que actuaba como una constante histórica en perjuicio de los países menos desarrollados. De ahí que el informe planteara la necesidad de establecer “ayudas financieras compensatorias” dirigidas a corregir el “deterioro” de la “relación de precios” que tenía lugar en los intercambios entre países, en detrimento de los más pobres<sup>27</sup>.

La conclusión de Prebisch era que, sin una financiación específica del desarrollo a largo plazo, las soluciones de corto plazo eran insuficientes. En el mejor de los casos supondrían un remedio temporal o pasajero para las balanzas de pagos de algunos países, pero no atajaban el problema de fondo de los

<sup>26</sup> En el informe de Raúl Prebisch, que sirvió de base a la Asamblea, se decía lo siguiente: “para que los países en desarrollo alcancen y sobrepasen las metas del decenio para el desarrollo es preciso que puedan planear la movilización de recursos internos y externos con este fin”, y proseguía diciendo: “toda aceleración del crecimiento supone aumentar el ritmo de inversiones; y en la medida en que esto exija importaciones de bienes de capital, sólo podrán programar estas inversiones partiendo del supuesto de que se dispondrá de divisas en la cuantía que sea necesaria”. (Prebisch, 1979: 94 a 96). Más adelante Raúl Prebisch recordaba: “es importante, pues, proporcionar recursos suplementarios a los países en desarrollo a fin de resarcirlos de las pérdidas del deterioro de la relación de precios”. (Prebisch, 1979: 94 a 96). Raúl Prebisch concluía: “el objeto fundamental de todo plan de compensación ha de ser el mantenimiento del valor adquisitivo de los recursos externos que los países en desarrollo obtienen de sus exportaciones”. (Prebisch, 1979: 94 a 96). Y puntualizaba: “se han estudiado mucho los aspectos a corto plazo de este problema. Hay propuestas sobre un Fondo de Seguros para el Desarrollo que tendría por objeto ofrecer compensación total o parcial por todo déficit en los ingresos de exportación que se registrase en comparación con un periodo de base determinado. La decisión sobre estas propuestas se ha diferido, pero el Fondo Monetario Internacional ha empezado a aplicar un nuevo plan de menor alcance que prevé ciertos ajustes para ayudar a los países a sobrellevar un periodo de desequilibrio temporal del balance de pagos debido a un descenso de los ingresos de exportación”. (Prebisch, 1979: 94 a 96). Por último Raúl Prebisch, sobre las políticas correctoras del FMI, observaba: “estas medidas pasajeras de contención, aún siendo útiles, no van al fondo de los problemas más pertinentes que lleva consigo la tendencia descendente en la relación de precios”. (Prebisch, 1979: 94 a 96).

<sup>27</sup> Sampedro se ha referido a estos problemas y ha señalado: “se registra un empeoramiento progresivo de la situación comercial para los países subdesarrollados”. Y prosigue diciendo: “en efecto, en primer lugar, sus exportaciones no aumentan con la rapidez necesaria, que habría de ser por lo menos de un 6% anual (frente a sólo un 4% en los años 50 y, menos aún, si se descartan los productores de petróleo) si se quiere que la renta crezca al 5% decidido para el Decenio del Desarrollo. Las razones de esa disminución son difíciles de resumir brevemente, pero entre ellas destacan las siguientes: sustitución de materias primas naturales por productos sintéticos en los países avanzados; ahorro de materias primas gracias a mejores métodos de producción; política proteccionista, sobre todo en favor de la agricultura; y, finalmente, mayor rigidez de la demanda de alimentos en los países industrializados, que no crece a la misma velocidad de sus ingresos por que éstos se destinan en parte a otros gastos. En segundo lugar, no sólo decrecen cuantitativamente las exportaciones, sino sus precios son cada vez menos favorables (aunque suban en términos absolutos) comparados con la evolución de los precios de sus importaciones, vendidas por los países ricos, lo cual conduce a lo que se denomina el empeoramiento de la relación real de intercambio”. Más adelante Sampedro llega a que: “la conclusión obligada es contraria al criterio del GATT”. Se precisa pues, “la discriminación a favor de los países pobres”. O lo que es lo mismo: “los países pobres deberían poder proteger, mediante áreas y sistemas preferenciales, su producción en sus exportaciones. Los países desarrollados, en cambio, deberían admitir en mayor proporción las manufacturas de los subdesarrollados, mediante facilidades arancelarias adecuadas. Así se esbozan categóricamente las bases discriminadas de una nueva política comercial para estimular el desarrollo”. (Sampedro, 1996: 104 y 105).

desequilibrios estructurales y permanentes de la balanza de pagos derivados del deterioro constante de la relación de precios, claramente desfavorable a los países pobres.

El GATT, a través de los países de la OCDE, actuó como un “grupo de presión” en el seno de la UNCTAD, sin adherirse a las acciones necesarias para el desarrollo de los pueblos más retrasados y oponiéndose a la consolidación de los pactos. En definitiva, el GATT ha seguido funcionando mediante sus llamadas “rondas” que han tenido cierto éxito en el terreno industrial y que han favorecido a algunos países en avanzado y mediano desarrollo industrial, al lograr desarmes arancelarios ventajosos para ellos. Pero las rebajas arancelarias de las Rondas más importantes, Kennedy, Tokyo, Uruguay<sup>28</sup>, han mantenido a los países no industriales o agrarios y a los países más retrasados al margen de los convenios alcanzados.

Los partidarios y defensores del GATT han argumentado que el “comercio mundial” ha visto reducir sus aranceles en valores cuantitativos (pongamos por caso en el 70% a lo largo de los 55 años de historia del GATT), y esto es cierto. Sin embargo, conviene advertir que esa reducción se refiere principalmente al comercio exterior entre “países ricos” que son los que realmente cuentan en las estadísticas, al mismo tiempo que los países pobres de solemnidad y los países con producciones agrarias, no industrializados, han quedado al margen de ese comercio, viendo empeorar cada vez más su posición relativa en la “relación global de intercambios”, como consecuencia de su desventaja en la “relación de precios”<sup>29</sup>. Los problemas señalados por Prebisch no han sido corregidos.

<sup>28</sup> Sólo a partir de la Ronda Uruguay, el GATT ha empezado a incluir entre sus negociaciones, algunas materias “agrarias” y de “servicios”, pero lo ha hecho dejando al margen los intereses de los países pobres en los mismos terrenos y, especialmente, en materias agropecuarias. El GATT contribuye activamente de este modo, esto es, por acción y por omisión, a un ahondamiento de la “brecha” que separa a los países ricos de los países pobres.

<sup>29</sup> Las distintas conferencias de la UNCTAD, Ginebra en 1964, Nueva Delhi en 1968, Santiago de Chile en 1972, han tenido siempre resultados muy poco satisfactorios por la falta de interés de los países ricos en potenciar esta organización y el éxito de sus trabajos. Se han mostrado más interesados en los objetivos del GATT. A esto no ha sido ajena la circunstancia, muy significativa, de que en la primera sesión de la UNCTAD, los países quedaron consolidados en grupos de intereses. Así, los países afro-asiáticos, más retrasados, se agrupaban en el Sector A; los países de la OCDE, con Estados Unidos a la cabeza, en el Sector B; los países latinoamericanos, en el Sector C; y, por último, los países comunistas en el Sector D. Enseguida, los países del grupo A y C se asociaron entre sí para hacer una mayor presión sobre los del grupo B; esta asociación configuró lo que se ha dado en llamar el “Grupo de los 77” países. José Luis Sampedro se ha referido a las luchas entre estos distintos grupos en el seno de la UNCTAD y ha concluido destacando que los países adelantados acudían a las sesiones con muy “pocas ofertas constructivas”. Y añade que los países pobres estarían dispuestos a hacer esfuerzos necesarios para lograr el desarrollo, pero aunque quieren un desarrollo ecuánime no pueden llevarlo a cabo, pues no disponen de los medios necesarios. Y termina diciendo, que las “resoluciones de la organización, sólo tienen carácter vinculante para los países que las aceptan y, aún así, sin compromiso jurídico coactivo y sólo a título de intención moral”. (Sampedro, 1996: 138 y 139).

### 3. El desmoronamiento del sistema en 1971.

Robert Triffin, en 1960, ya había anunciado que las asimetrías del sistema llevaban implícita “su propia destrucción”. Y esto es lo que efectivamente ocurrió, de manera irremisible, a finales de los años 60 y principios de los 70. Los abusos estadounidenses para financiar la Guerra de Vietnam y la carrera armamentista frente a la URSS, dieron lugar a una ingente circulación de dólares por el mundo (en proporción enormemente desequilibrada respecto al oro).

A partir de 1965, Estados Unidos ya era consciente de que el respaldo en oro de la ingente cantidad de dólares que circulaba por el mundo había dejado de tener efectividad y que el sistema de Bretton Woods fundado en el patrón dólar-oro se tambaleaba<sup>50</sup>. Francia se adelantó a todos los países para exigir a Estados Unidos la conversión de sus reservas de dólares en oro. El ejemplo de Francia fue seguido por Holanda. Estados Unidos advirtió a los demás países que la conversión de dólares en oro no podía generalizarse, pues la Reserva Federal carecía de reservas de oro suficientes. Como consecuencia se llegó a un consenso internacional en el sentido de no reclamar la redención de dólares en oro para no provocar la catástrofe del sistema.

A principios de los años 60, para paliar el inconveniente de la falta de liquidez en el comercio internacional, Estados Unidos sugirió al Fondo Monetario Internacional (FMI), la creación de un nuevo instrumento financiero capaz de generar una “segunda línea de liquidez internacional”. Así nacieron, a finales de los 60, los llamados “Derechos Especiales de Giro” que consistían en un medio de pago basado en una cesta de monedas de otros países, cuyas monedas se consideraban suficientemente fuertes (marcos, francos, libras esterlinas, etc.) para respaldar el modelo de pagos internacionales nacido en Bretton Woods. Mediante el sistema de liquidez de los “Derechos Especiales de Giro”, los países podían obtener créditos a cargo del FMI, no en forma de dólares, sino nominados en otras divisas y, por lo tanto, estas divisas pasaban a formar parte también de la estructura de capitales del fondo y de sus mecanismos

<sup>50</sup> Foreman describe la crisis del dólar durante los años que antecedieron a la ruptura unilateral norteamericana, en 1971, de los pactos de Bretton Woods, en los siguientes términos: “La confianza extranjera en el valor de cambio del dólar disminuyó, debido al gran y persistente déficit de balanza de pagos de Estados Unidos, que elevó el cociente entre sus pasivos en dólares y sus reservas de oro”. Y prosigue diciendo: “el intento de los extranjeros de convertir todos sus dólares en oro en 1967, año en que el pasivo exterior de Estados Unidos era el triple de sus reservas de oro y su pasivo oficial era unas cinco veces superior a sus reservas de oro, habría exigido una devaluación del dólar con respecto al oro... pero en realidad, el valor de las reservas norteamericanas de oro se mantuvo bajo debido a que el precio del oro era fijo, mientras que los pasivos en dólares habían aumentado [...] Entre 1954 y 1960, el precio del oro en el mercado londinense se mantuvo dentro de los límites prescritos por el Fondo [...] La especulación adoptó la forma de venta de dólares a cambio de oro y presionó al alza sobre el precio de los dólares en oro. El mercado londinense del oro se vio obligado a cerrar temporalmente en marzo de 1968 para detener el drenaje de reservas monetarias oficiales. Incapaces de mantener el Fondo de Oro, los bancos centrales establecieron un sistema doble de precios en el que se intercambiaban oro entre ellos a \$35 la onza, pero admitiendo para las demás transacciones el precio de libre mercado”. (Foreman, 1998: 384 y 385). Foreman termina señalando que: “En 1967, el general De Gaulle convirtió todas las reservas francesas de dólares en oro, lo que tuvo graves repercusiones en el mercado mundial del oro”. (Foreman, 1998: 386).

de convertibilidad en oro. Por otra parte, mediante este sistema de creación de liquidez internacional adicional<sup>31</sup>, podría haberse dado nacimiento a la habilitación de un medio de la “financiación internacional del desarrollo económico” de los países retrasados, que muy bien hubiera podido suplir las insuficiencias del sistema del dólar respecto a este cometido<sup>32</sup>. Sin embargo el “vínculo” que hubiera sido necesario establecer entre “creación de nueva liquidez internacional” y “financiación del desarrollo” de los países retrasados, no estaba entre los objetivos preferentes de las autoridades norteamericanas, ni de las autoridades internacionales del sistema de Bretton Woods. El sistema de los “Derechos Especiales de Giro” entró en un decaimiento languidecente poco después de su puesta en marcha.

No obstante, desde el lado positivo, hay que destacar que el sistema del patrón dólar-oro, durante sus dos primeras décadas de funcionamiento, fue capaz de permitir una expansión del comercio mundial, sin precedentes. Dicho comercio se multiplicó por cinco en tres décadas.

<sup>31</sup> Los profesores Varela Parache se han referido a los Derechos Especiales de Giro, en los siguientes términos: “su creación nos traslada hacia un sistema del tipo propuesto por Keynes, en 1943, entendiéndose por tal un sistema de ámbito mundial o, al menos, adoptado por los principales países, en el que el dinero sea un instrumento creado en función de las necesidades mundiales por una institución común”. (Varela y Varela, 1974: 112). Y prosiguen diciendo: “los Derechos Especiales de Giro son un activo de reserva de primera clase, cuyo valor inicialmente fue equivalente al del dólar, pero desde que se rompió el vínculo entre éste y el oro, están referidos únicamente al metal. Su fuerza como instrumento de reserva reside en el compromiso solemne contraído por los países miembros del Fondo, en virtud del cual los aceptan, y entregan a cambio de ellos, moneda convertible. Inicialmente se ha considerado oportuno limitar cuantitativamente esta obligación: un país está obligado a aceptarlos, hoy, tan sólo hasta que sus tenencias de dichos Derechos sean igual a su posición acumulativa neta más dos veces dicha posición acumulativa. Los Derechos Especiales de Giro los reciben los países con superávit, es decir, aquellos cuyas reservas aumentan: una parte de este aumento revestirá, pues, la forma de Derechos Especiales de Giro, que podrán utilizar incondicionalmente cuando tengan necesidad de hacerlo”. (Varela y Varela, 1974: 113). Los profesores Varela Parache se refieren después a una previsión, sobre cómo podría evolucionar en el futuro del sistema monetario internacional y dicen: “es muy probable [...] que asistamos a una sustitución progresiva del dólar por una moneda creada por decisión colectiva y a la eliminación gradual del papel monetario que hoy juega el oro. Es también posible que [...] aparezcan monedas creadas en el marco regional, particularmente, en Europa” (Varela y Varela, 1974: 112)

<sup>32</sup> A este respecto, los profesores Varela han abogado por el establecimiento de un “vínculo” que ligue la creación de liquidez internacional con la financiación del desarrollo económico de los países retrasados, y señalan: “Dicho sistema facilitaría la consecución del crecimiento económico y aumentaría el comercio internacional, ya que los países subdesarrollados tendrían tendencia a emplear dichos fondos en la compra de maquinaria y equipos a los países industriales, compras que, normalmente, hacen en cuantía insuficiente dada la escasez de divisas”. (Varela Parache, 1974: 183). Los mismos autores prosiguen señalando: “el vínculo, aparte de mejorar la calidad y distribución de las transferencias internacionales a los países subdesarrollados, introduciría una mayor equidad en la creación internacional de liquidez. En el pasado, dicha creación se ha basado en las monedas de reserva y ha favorecido, por tanto, a los países con mayor potencia económica y, muy particularmente, a Estados Unidos. Con el vínculo (*link*) se trata de conseguir que en el futuro, la creación de reservas beneficie principalmente a los países menos privilegiados de la comunidad internacional”. Y, en cuanto a la forma de atribución de la nueva liquidez internacional creada, en relación con los distintos países en vías de desarrollo, terminan señalando que: “la forma de atribución tendría dos modalidades básicas, en proporción inversa al grado de desarrollo, y la atribución a organismos internacionales que lo canalizarían en la forma apropiada”. (Varela y Varela, 1974: 185)

Pero, a comienzos de la década de los 70, la situación era crítica: el dólar debía depreciarse drásticamente respecto al oro. El 15 de agosto de 1971 el presidente Richard Nixon de los EE.UU hizo público el acuerdo tácito, impuesto unilateralmente a la comunidad internacional, por medio del cual se producía la supresión de la convertibilidad del dólar en oro, rompiendo así el sistema de cambios establecido en Bretton Woods. Esta decisión reportó a EEUU cuantiosos beneficios al no redimir en oro los dólares en circulación que le hubieran podido ser presentados por los demás países. EEUU se quedó el oro en sus arcas cuando ese oro debía haber sido restituido a los demás países detentadores de dólares.

Cuando la crisis desencadenada todavía no había conseguido estabilizarse, sufrió un nuevo agravamiento a consecuencia del alza de los precios del petróleo, que tuvo un primer impacto en 1973-1975 y, el segundo, en 1978-1979. Los países árabes exportadores de petróleo, que no estaban dispuestos a perder poder adquisitivo derivado de la devaluación del dólar, redujeron la oferta y multiplicaron por 10 los precios del barril entre 1973 y 1975. Entre 1978-79 volvieron a duplicar el precio. El dólar se depreció drásticamente. La abundancia de dólares en circulación llevó a nuevas depreciaciones de la moneda norteamericana, cuya paridad con el oro, pasó de 35 \$ la onza antes de la crisis, a 42 \$ en 1973, a 190\$ en 1974 y a 850\$ en 1980. La consecuencia fue que, prácticamente todos los países experimentaron procesos inflacionarios, algunos de carácter galopante (Argentina, Brasil, Ecuador, Chile, Perú, etc).

Las políticas monetarias y presupuestarias de carácter anticíclico generaron un nuevo problema en la economía, no tipificado con anterioridad en la teoría económica, ni previsto tampoco por la *Teoría General* de Keynes: la llamada “estangflación<sup>33</sup>”. Un gravísimo problema, consistente en la simultaneidad de una recesión real con alto índice de paro obrero y desinversión, de un lado, y un alto ritmo de inflación y desajustes en la actividad industrial, de otro lado (con necesidad de fuertes procesos de reconversión).

<sup>33</sup> Keynes no llegó a captar la posibilidad de una crisis en la que el estancamiento y la inflación fueran fenómenos simultáneos. Criticó, sin embargo, el aspecto especulativo mas duro del capitalismo. Así afirmaba: : “veo el aspecto rentista del capitalismo como una fase transitoria que desaparecerá tan pronto como haya cumplido su destino; y con la desaparición del aspecto rentista sufrirán un cambio radical otras muchas cosas que hay en él”. Después expone sus consejos sobre cual podría ser la política económica de rentas y capitales diciendo; “en la práctica podríamos proponernos (y esto no tiene nada de imposible), lograr un aumento en el volumen de capital, hasta que deje de ser escaso, de manera que el inversionista sin funciones no reciba ya bonificación alguna; y elaborar un plan de imposición directa, que permita a la inteligencia, a la determinación, a la habilidad ejecutiva del financiero, al empresario, servir activamente a la comunidad en condiciones razonables de remuneración”. Poco después concluye sobre este particular, con las siguientes palabras: “el Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir a través de un sistema de impuestos fijando la tasa de interés y, quizás, por otros medios. Por otra parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente, por sí misma, para determinar otra de inversión óptima. Creo, por tanto que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por el cual la autoridad pública coopere con la iniciativa privada”. (Keynes, 1973: 331 a 332).

El panorama resultante de la “estangflación” y la crisis de los 70, ha sido distinto para los diferentes grupos de países. Mientras los países pobres presentaron problemas en todos los frentes, desempleo, inflación, estancamiento, balanza de pagos, etc., los países más ricos, tuvieron posibilidades para corregir estos desequilibrios por la vía del incremento de sus exportaciones hacia los países en vías de desarrollo. Sin embargo, esta política dio lugar al traslado de la crisis desde los países ricos hacia los países pobres. Para este fin los países ricos concedieron enormes cantidades de crédito a los países importadores. Pero, dada la insolencia de estos países, esto determinó, en los años ochenta, la aparición de una “deuda impagable” contraída por los “países pobres” frente a los “países ricos”. En los años noventa, el “problema de la deuda” se ha traducido en un agravamiento de la “sima de desigualdad” que separa a un grupo y otro de países, lo que ya no puede tener solución, si no es a base de la “ayuda mutua” y la instauración de un “nuevo orden mundial”.

## 6. CONCLUSIONES

I. Muy distinto hubiera sido lo ocurrido, si, se hubieran tenido en cuenta las ideas de Keynes, propuestas en Bretton Woods.

De haber seguido los razonamientos de Keynes, hubiéramos conseguido el establecimiento de una moneda única. Con la necesaria “convergencia real y monetaria” de todas las economías del mundo, lo que hubiera posibilitado el entendimiento y la cooperación. Hubiéramos contado, también, con una “autoridad económica supranacional” encargada de administrar el sistema. Esta autoridad hubiera podido ser, además, el embrión de una más amplia colaboración o, incluso, de una unificación política, bajo el patrocinio de la ONU.

Pero, al no haber admitido las propuestas de Keynes, los pactos efectivamente adoptados en Bretton Woods engendraron un sistema tremendamente asimétrico<sup>34</sup>. El antiguo sistema, que precedió a la crisis del 1929, se volvió a repetir, con todos sus inconvenientes. El resultado final ha generado ventajas asimétricas, principalmente, para Estados Unidos, (en menor medida, también para los países desarrollados del Area Europea y Japón), en detrimento de los

<sup>34</sup> A este respecto Varela Parache, M. y F., han explicado el modo de funcionamiento del sistema de paridades del FMI con las siguientes palabras: “una vez fijada la paridad, los países contraen, por tanto, la obligación de mantenerla, pero esta obligación no tiene carácter absoluto, como ocurría con el sistema de patrón oro, ya que, en el sistema de Bretton Woods, la paridad puede alterarse siempre que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, el país ha de justificar la necesidad de modificar la paridad y, para ello, es preciso que se encuentre en un “desequilibrio fundamental”; por otra parte, es preciso justificar, también, el porcentaje de la devaluación, con objeto de evitar lo que pudiera ser considerado como una devaluación competitiva que, como hemos indicado, constituía una de las preocupaciones de los redactores del convenio constitutivo”. Sin embargo estos autores hacen a continuación la siguiente puntualización crítica: “no se define lo que deba entenderse por desequilibrio fundamental, ni tampoco por devaluación competitiva y, ello, ha permitido al fondo la adopción de la política que en cada caso ha considerado más adecuada a las circunstancias”. (Varela y Varela, 1974; p. 55).

países subdesarrollados, que se han visto relegados a una posición prácticamente insoportable.

Si después de la guerra el mundo hubiera quedado constituido como un único mercado regido por una única autoridad política y económica, y con una única moneda mundial, como había propuesto Keynes, hubiera podido imperar el libre comercio a escala global, sin restricciones. El modelo, hubiera posibilitado también, una “financiación adecuada” de las “inversiones” dirigidas hacia el desarrollo económico y la posibilidad de obtener un “pleno empleo” a escala mundial, con una más correcta distribución de la renta y la riqueza. Lamentablemente la evolución del mundo, en los doce últimos lustros, no ha discurrido por este camino.

II. Antes de terminar, cabe plantearse: ¿queda espacio para la esperanza? En mi opinión, la respuesta debe ser afirmativa, si miramos, a lo que, desde 1950, por ejemplo, ha conseguido Europa, con la creación de una moneda única, que comprende una multitud de países y un sistema de cooperación política, capaz de lograr la integración. Una integración cada vez más profunda con la creación, incluso, de una Constitución Europea democrática. Aunque el dólar sigue siendo la moneda dominante en los pagos internacionales, el “euro” ha conseguido una holgada posición frente al dólar, el cual se ha devaluado en más de un 20% respecto al “euro” en el corto periodo de coexistencia de ambas divisas.

Esto no quiere decir que la Unión Europea esté exenta de errores y fallos<sup>35</sup>. Su organización tiene, también, importantes inconvenientes, por ejemplo, el “proteccionismo agrícola” que imposibilita, muchas veces, el desarrollo de las exportaciones de los países menos favorecidos, (eminentemente agrícolas). Quizá también sea criticable la “política de inmigración”, que hace que los países pobres vean suprimida, no sólo la “válvula de escape” de la exportación de productos agrarios, sino también la “válvula de la emigración personal”, que podría ser la otra vía importante para la obtención de las divisas que necesitan para su naciente desarrollo industrial. En estas condiciones se estrangula el “despegue” hacia el desarrollo, de los países pobres. Sólo queda la posibilidad de que los países ricos decidan aplicar “inversiones masivas productivas” en los países pobres, pero esta posibilidad no parece inmediata. No obstante, en la medida en la cual, la Unión Europea está abierta a la adhesión de nuevos Estados, creo que puede constituir, si va corrigiendo a la vez sus defectos, un ejemplo interesante. Puede llegar a ser, incluso, el embrión de una nueva estructura política mundial, dirigida a impulsar un proceso creciente, amplio,

<sup>35</sup> En este sentido, existe el “riesgo” de que la Unión Europea acabe constituyéndose en un “gueto” o coto cerrado de países ricos con olvido de la enorme responsabilidad histórica que incumbe a Europa en el proceso de desarrollo de los países del “tercer mundo”, la mayoría de los cuales son antiguas “colonias” de las metrópolis europeas con las que Europa mantiene una “deuda histórica”. En mi criterio, la Unión Europea puede estar llamada a ser el embrión de una futura unión político-económica mundial integrada en un marco constitucional único y perfecto bajo el paradigma de un “estado de derecho mundial” erigido con el patrocinio de las Naciones Unidas con pleno respeto a los Derechos Fundamentales del Hombre proclamados por la ONU el 10 de diciembre de 1948.

extenso de integración mundial. Así pues, la integración monetaria, a nivel mundial, es también, a la vista de lo ocurrido en Europa, un camino posible en términos muy próximos a los que propuso Keynes hace ahora ya, más de 60 años.

III. Para terminar, permítaseme unas consideraciones sobre el siguiente interrogante: ¿Cuales serían los cambios necesarios para la puesta en marcha de un orden mundial próximo al contemplado por Keynes?, y ¿cómo podrían hacerse viables hoy estos cambios?

En mi opinión se necesita poner en marcha un "orden ético" en la "economía globalizada". La economía, al igual que la política, necesita reconocer que los "derechos fundamentales de la persona" son anteriores a la misma existencia del estado. Sentado este principio, las "constituciones nacionales democráticas", podrían ser utilizadas para impulsar las "necesarias reformas" en la línea propuesta por Keynes para el orden económico mundial, a fin de hacer "vigentes" esos "derechos fundamentales".

Con este fin, quizás podríamos convenir en que las naciones democráticas podrían acordar, en cada país, la institucionalización de un "órgano" *ad hoc*, expresamente dedicado a cumplir con la finalidad de instaurar un "orden universal" de carácter democrático, que facilitase la convergencia y la integración económica y política mundial. Para hacer efectiva esta idea, cada estado podría crear en su seno, un "consejo nacional", con el mismo nombre y objetivos, que pudiera funcionar conforme a un régimen estatutario idéntico, en el ámbito de cada nación. Se trataría de un órgano nuevo, del máximo rango en cada estado democrático, que coexistiría con los demás altos órganos del estado. Pero que tendría como misión la de auto-transformación de cada constitución nacional para hacer posible la elaboración de ese "orden político y económico mundial", de rango constitucional, debidamente reformado, que se hace preciso erigir.

Así pues, estos consejos, dedicados a promover el desarrollo y la continua mejora del Orden Constitucional Nacional, tendrían como "objetivo superior" contribuir a lograr una "Constitución Política Universal", vinculante para todos los estados, tomando como frontispicio el cumplimiento de la "Declaración Universal de Derechos del Hombre" de la propia ONU.

Con la misma finalidad, podría constituirse, también, un órgano "*ad hoc*" en el seno de la ONU que podría ser denominado "Consejo para la Universalización de la Participación Democrática y la Integración Mundial" (CUPDIM), constituido como la reunión de todos los consejos nacionales. La ONU, a su vez, podría crear una "secretaría constitucional" como órgano "*ad hoc*", de carácter permanente, que pudiera servir para dar apoyo administrativo a este "consejo común",

No se nos escapa, por último, que habría que ser muy cuidadoso para evitar el riesgo de que estos „consejos“ cayeran en la corrupción, (tan extendida, incluso, en los llamados países democráticos). Una forma de evitar este peligro podría consistir en dar a cada „consejo nacional“ un rango máximo constitucional, que permitiera que sus miembros fueran elegidos mediante sufragio directo y

universal con absoluta independencia de los partidos políticos. Cada uno de los componentes de este consejo estaría facultado, además, para actuar tanto individualmente como colegiadamente con arreglo al dictado de su “conciencia” y conforme al “estatuto”, del que el propio órgano se habría dotado.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Díaz Mier, M.A. (1996): *Del GATT a la Organización Mundial del Comercio*, Sistema, Madrid.
- Foreman Peck, J. (1998): *Historia económica mundial*, Prentice Hall, Madrid.
- George, S. y Sabelli, F. (1994): *La religión del crédito*, Intermon, Madrid.
- Hernández Andreu, J. (1999): *Del 29 a la crisis asiática*, U. Complutense, Col. I.C.E.I., Madrid.
- Ivanov, I. (1986): *Diario “El País”*, de 14 de Febrero, Madrid.
- Keynes, J.M. (1971): *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, F.C.E., México.
- Kinder, H. y Hilgemann, W. (1974): *Atlas histórico mundial*, Itsmo, Madrid.
- Medina, M. (1974): *La Organización de Naciones Unidas: estructura y funciones*, Tecnos, Madrid.
- Myrdal, G. (1966): *Solidaridad o desintegración*, F.C.E., México.
- Myrdal, G. (1979): *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, F.C.E., México.
- Naciones Unidas, (1999): *Informe anual sobre Desarrollo Humano*, PNUD, Mundi Prensa, Madrid
- Nêmes, J. C. (1974): *Organizaciones económicas internacionales*, Ariel, Barcelona.
- ONU-PNUD. (1999): *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, Mundi Prensa, Madrid.
- Pérez de Ayala, J. L. (1976): *Introducción a una teoría pura de la Economía Política*, EDERSA, Madrid.
- Pigou, A. C. (1973): *Socialismo y capitalismo comparados: La “teoría general” de Keynes*, Ariel, Barcelona.
- Prebisch, R. (1979): *Nueva política comercial para el desarrollo*, F.C.E., México.
- Rojo, L. A. (1967): *Apuntes de teoría económica III*, Facultad de CC. EE. y EE. Universidad de Madrid, Madrid.
- Rojo, L. A. (1984): *Keynes: su tiempo y el nuestro*, Alianza, Madrid.
- Sampedro, J. L. y Martínez Cortiña, R. (1973): *Estructura económica*, Ariel, Barcelona.
- Sampedro, J. L. (1985): *La inflación, prótesis del sistema*, Montesinos, Madrid.

- Sampedro, J. L. (1996): *Conciencia del subdesarrollo: 25 años después*, Santillana, Madrid.
- Schumacker, E. F., (1981): *Lo pequeño es hermoso*, H Blume, Madrid.
- Schumpeter, J. A. (1971): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid.
- Schumpeter, J. A. (1982): *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona.
- Somavia, Jazairy y Kuin. (1977): "Las empresas transnacionales" en Tinbergen, J. (1977): *Reestructuración del orden internacional*, F.C.E., México.
- Tinbergen, J. et al. (1977): *Reestructuración del orden internacional*, F.C.E., México.
- Triffin, R., (1960): *Gold and the Dollar Crisis*. Yale University Press.
- Triffin, R., (1962): *El oro y la crisis del dólar*. FCE, México.
- Varela Parache, M y F. (1974): *El sistema monetario internacional*, Planeta, Barcelona.
- Vidal Villa, J.M. y Martínez Peinado, J. (1995): *Economía mundial*, MacGraw Hill, Madrid.
- Wonnacott, W. (1984): *Economía*, Mc. Graw Hill, Madrid.
- Yano Ichivo (1982): *Nippon. A Charted Survey of Japan, 1982-83*, Tsuneta Yano Memorial Society, Tokyo.