

# Ordenamiento económico para la paz de 1945

*Economic classification for the peace of 1945*

**Guillermo DE LEÓN LÁZARO**  
Real Centro Universitario  
“Escorial María Cristina”  
San Lorenzo del Escorial

**Resumen:** En este trabajo se hará referencia a los esfuerzos realizados durante la guerra para establecer un ordenamiento económico posbélico que se extendiera a la mayor parte de la economía occidental.

**Abstract:** In this work one will refer to the efforts realized during the war to establish an economic classification post-war that was spreading to most of the western economy.

**Palabras clave:** Economía, guerra, paz, planeación, determinismo, expansión, exportación, importación, moneda, balanza de pagos.

**Keywords:** Economy, war, peace, planning, determinism, expansion, export, import, coins, scale of payments.

## **Sumario:**

- I. Introducción.**
- II. El papel central de Estados Unidos.**
- III. El caso británico.**
- IV. Sugerencias de White.**
- V. Propuestas de Keynes.**

**VI. Ideas sobre el futuro.**

**VII. Bibliografía.**

**Recibido: octubre 2015.**

**Aceptado: diciembre 2015.**

## I. INTRODUCCIÓN

A comienzos de los años sesenta, un distinguido historiador norteamericano, Lloyd C. Gardner, observaba que en la bibliografía sobre la Segunda Guerra Mundial había escasa preocupación por analizar el peso de los factores económicos en el conflicto y lo atribuía a una reacción contra los excesos del determinismo económico en la historiografía.

Veinte años más tarde, tal afirmación no podría realizarse. La renovación de planteamientos metodológicos permitía desarrollar una percepción mucho más afinada del papel que el sustrato económico desempeñó en la conducción de la política internacional durante el segundo conflicto mundial.

Aunque no todos los esfuerzos florecieron, cabe señalar que de no haber sido por ellos (y por la reorientación de la política económica internacional norteamericana que llevó al Plan Marshall) el mundo de la posguerra hubiera sido muy diferente. Todavía hoy la escena económica mundial (ejemplo claro es Alemania) está influida por las consecuencias de aquellos planteamientos.

Uno de los aspectos en que la Segunda Guerra Mundial demostró ser diferente a la primera fue en la existencia de una cuidadosa planeación para configurar las relaciones económicas internacionales en el periodo posterior al conflicto bélico. Quizá el término *planeación* evoque una estructura de reglas y principios que encorseten la actuación de los agentes económicos. Pero no se emplea aquí en tal acepción.

La planeación aspiraba a crear un orden convenido (es decir, pactado) que estableciese los principios generales a que deberían atenerse las transacciones económicas internacionales, es decir, entre espacios económicos sometidos a soberanías distintas. Este orden se institucionalizaría orgánicamente, en cuanto que descansaría en agencias especializadas con capacidad de intervención y vigilancia. Sería, por último, un orden multilateralizado, en el cual participarían los países que lo desearan y estuviesen dispuestos a seguir principios y reglas que fuesen patrones del buen comportamiento y de la cooperación de los agentes que actúan en la escena económica internacional.

La combinación de estas tres características (*orden convenido, institucionalizado y multilateralizado*) fue una innovación importante en la historia y economía mundiales.

## II. EL PAPEL CENTRAL DE ESTADOS UNIDOS

Las conceptualizaciones del *New Deal* rooseveltiano bastante en imponerse en la escena internacional y, de no haber estallado la guerra mundial, la recuperación económica norteamericana no se hubiera logrado tan rápidamente.

Sin embargo, ya antes del conflicto se habían formado en Estados Unidos los frentes de una estrategia que desembocó en un esfuerzo sostenido para crear un orden económico internacional que evitase las aberraciones del periodo de entreguerras y adaptase a un nuevo contexto una versión modernizada de los principios fundamentales que habían inspirado el fenecido orden *liberal*.

Como en los primeros años ochenta del pasado siglo puso de relieve uno de los primeros historiadores de la diplomacia económica anglo-norteamericana en el periodo de la guerra mundial, Richard N. Gardner, había razones para pensar que Estados Unidos no desempeñase un papel tan prominente en la configuración del orden económico internacional del futuro.

En primer lugar, pesaba sobre Norteamérica el distanciamiento político frente al Viejo Continente como traducción de un cierto *aislacionismo* o autoconcentración en los propios problemas, ciertamente acuciantes en la década de los treinta. Era Gran Bretaña el foco neurálgico de la economía mundial, no Estados Unidos, con intereses globales entonces todavía limitados.

En segundo lugar, estaba la atracción del nacionalismo económico, que, en un país de las dimensiones continentales de Estados Unidos, iba acompañada de una clara tentación de autosuficiencia. En los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, el comercio exterior norteamericano no representaba más allá del 5 por ciento de la renta nacional.

En tercer lugar, la filosofía política y económica norteamericana era prisionera de la ortodoxia del *laissez-faire*, que en la época del capitalismo salvaje reducía la intervención del Estado a los más bajos niveles posibles.

Reconstruir un nuevo orden económico a escala internacional implicaría esfuerzos intervencionistas que chocarían con la oposición de aquellos grupos que se oponían a ello en el plano nacional.

Cabría mencionar, por último, la peculiar estructura política norteamericana, que tendía a subordinar intereses nacionales a los locales y los internacionales a los nacionales, en razón de la diseminación y difusión del poder entre los distintos grupos sociales y regionales.

Frente a ello, había un deseo claro de eliminar barreras a los movimientos de bienes, servicios y factores, y de hacer depender de la iniciativa privada, con preferencia a la estatal, el control de tales movimientos.

Este deseo terminó imponiéndose, aunque no sin dificultades. Tres razones lo explican.

En primer lugar, según indica Krasner, los políticos y economistas norteamericanos fueron influidos muy poderosamente por la experiencia de la entre-guerra y por la ascensión del nacionalismo económico. Este último se relacionó no solo con el deseo de los distintos países de protegerse de los efectos de un contexto internacional desfavorable, sino también con la subida de Hitler (en general, de los fascismos) al poder.

Eran estos regímenes (sobre todo la Alemania nazi) los que con mayor intensidad habían puesto en práctica planteamientos de política económica internacional extraordinariamente discriminatorios que exaltaban la capacidad intervencionista de los aparatos estatales. En consecuencia, no fueron pocos quienes equipararon el nacionalismo económico con una amenaza a la paz y a la prosperidad.

El secretario de Estado, Cordell Hull, se había lanzado a una fuerte batalla para demostrar que la liberalización del comercio constituía un camino hacia la recuperación y exigía que Estados Unidos reduciendo su *aislacionismo*, pusiera en práctica una política de *puertas abiertas*. Numerosos funcionarios y asesores no dejaron de cantar las excelencias de una línea de actuación que ampliase los intereses económicos norteamericanos en el extranjero, incluso en los países poco desarrollados y en las colonias de otras potencias.

El segundo factor fue cobrando peso a medida que transcurría la Segunda Guerra Mundial. En efecto, Estados Unidos saldría del conflicto en una posición de superioridad económica relativa (que llegó a ser, al menos en el mundo occidental, hegemónica durante muchos años), y la introducción de una política de corte neoliberal serviría para alcanzar, cuando menos, dos finalidades: primero, mantener elevados niveles de ocupación en el aparato productivo norteamericano, contrarrestando la tendencia a la crisis que, se temía, podría materializarse al terminar la guerra. Segundo, un orden económico internacional abierto acrecentaría

la influencia política de Estados Unidos, al aumentar las dependencias de otros países para obtener recursos y tecnología con que reconstruir unas economías destrozadas o devastadas por la guerra.

Un tercer factor, subrayado por Maier, fue la importancia que adquirió la política de intensificación de la productividad como forma de trascender los conflictos de clase que se habían exacerbado durante los años de depresión precedentes.

El fomento de la producción permitía augurar que Estados Unidos podría elevar el nivel de bienestar sin tener que realizar una redistribución significativa del poder económico y sin afectar, por consiguiente, a la estructura de clases cristalizada.

Se trataba, en último término, de hacer el *pastel* más grande, de tal suerte que todos, incluso los menos afortunados, pudieran recibir los frutos del reparto sin mengua de las porciones que obtuvieran los poderosos.

En la medida en que la intervención estatal removiese los obstáculos que dificultaban la expansión de la producción, la planeación terminaría siendo bienvenida hasta el punto de que el secretario de Comercio de la posguerra, W. Averell Harriman, pudo exclamar en 1946 que a los norteamericanos ya no les asustaba la famosa palabra.

Ya antes de que Estados Unidos interviniera en el conflicto (diciembre de 1941) habían comenzado las especulaciones en la Administración acerca de cómo podría configurarse el mundo de la posguerra partiendo de la hipótesis de que cualquier acuerdo general que abriera la puerta de éste tenía que ser pensado con suficiente antelación.

En el otoño de 1939 un conjunto de especialistas bajo la dirección de Leo Pasvolsky, asesor de Hull, empezó a realizar este tipo de trabajo especulativo en el Departamento de Estado, uno de los centros de la labor de planeación. Los otros dos serían el Departamento del Tesoro, al frente del cual se encontraba Henry Morgenthau, Jr., que contaría con la valiosa colaboración del experto en asuntos financieros internacionales, Harry Dexter White, uno de los artífices de los novedosos esquemas de cooperación monetaria, y la Junta de Guerra Económica, dirigida por el Vicepresidente de Estados Unidos, Henry A. Wallace.

Las hipótesis de los planificadores para la posguerra eran dos: Estados Unidos no debía repetir el error de inhibirse de una futura organización mundial, lo que traducía los principios universalistas que habían inspirado a muchos

líderes del *New Deal*, pero también la desconfianza en la noción de que los intereses norteamericanos se verían servidos de la mejor forma posible si se vinculaban estrechamente con los de Gran Bretaña. Y un orden mundial razonable debía construirse sobre sólidas bases económicas, lo que incitaba a dar una preponderancia a los factores económicos hasta entonces desconocida en la planeación.

Una mezcla, pues, de intereses objetivos, internos y externos; una orientación estratégica y el rechazo de la experiencia histórica anterior impulsarían el papel central de Estados Unidos en la definición de cómo pudieran abordarse las relaciones económicas -y políticas- posteriores al conflicto.

Sin tal empuje, el mundo de la posguerra hubiera sido, probablemente, muy diferente, porque la otra gran potencia, Gran Bretaña, que se veía abocada a una posición deudora, no compartía del todo los intereses norteamericanos.

### III. EL CASO BRITÁNICO

El panorama británico era más complejo que el norteamericano. Al comienzo de la Segunda Guerra Mundial no parece que las autoridades inglesas empezaran a pensar con tanta antelación en resolver los problemas económicos de después del conflicto. Gran Bretaña había soportado en fuerte medida la escalada inicial de la guerra y, lógicamente, centró todas sus energías en ganar ésta.

Richard Gardner ha sintetizado las fuerzas en presencia que favorecían o entorpecían la colaboración anglo-norteamericana en el campo de la planeación del sistema de relaciones económicas internacionales de la posguerra.

El primer elemento, el más obvio, habría de ser la dependencia inglesa de Estados Unidos, tanto antes de que éste interviniera en las hostilidades como después. Las apelaciones de Churchill a Roosevelt se hicieron cada vez más frecuentes desde que, a los pocos días de formar un Gobierno de concentración nacional bajo su dirección, le telegrafió el 15 de mayo de 1940 que *si es necesario, continuemos la guerra solos No nos da miedo. Pero espero que se de cuenta usted, señor presidente, de que la voz y la fuerza de los Estados Unidos quizá no cuenten nada si se las retiene demasiado tiempo.*

Después del desastre de Francia, las peticiones se hicieron más apremiantes: se trataba de adquirir material de guerra y los suministros industriales que pudiera ofertar la potente economía norteamericana.

Como es notorio, durante el resto del año 1940 Estados Unidos incrementó su apoyo a Gran Bretaña a través de una serie de acciones que resultaban difíciles de reconciliar con una neutralidad estricta. En este clima no cabe duda que podían desarrollarse planteamientos comunes, a pesar de todas las diferencias.

Una segunda fuerza a favor de la colaboración anglo-norteamericana para una planeación conjunta de las relaciones económicas internacionales en la posguerra se encuentra en las ideas, caras al Partido Laborista, de establecer algún tipo de organización que removiera en el futuro las causas económicas de la turbulencia política.

Nombres como los de Clement Attlee, Ernest Bevin y Hugh Dalton están ligados a tales esfuerzos. Attlee no ocultó que después de la guerra *todas las naciones deben tener igual acceso a los mercados y a las materias primas*.

Por último, ya en la guerra misma se hizo evidente que Inglaterra habría de realizar un considerable esfuerzo exportador después del conflicto que le permitiera expandir sus ingresos en divisas con el fin de adquirir elementos para la reconstrucción y compensar la pérdida de las reservas.

La posibilidad de que los necesarios aumentos de la exportación pudieran materializarse dependería no solo de eliminar las discriminaciones a bienes y servicios británicos, sino también de reducir los obstáculos arancelarios a los intercambios.

Este tipo de reflexiones se acentuó con la entrada en la Administración de economistas académicos muy distinguidos que subrayaron la conveniencia de montar en la posguerra un sistema comercial de corte liberal y que, de nuevo, el comercio internacional fuera motor del crecimiento económico.

Nombres como los de Lionel Robbins y James Meade representan esta corriente que ya antes del conflicto o en sus comienzos se había pronunciado a favor de una vuelta al liberalismo, condenando las prácticas discriminatorias comerciales de los años de la entre-guerra. En el plano financiero no fue menor la importancia de hombres como Denis Robertson y, sobre todo, de John Maynard Keynes.

Pero también en contra del *revival* liberal existían poderosas fuerzas. Una era el escepticismo de ciertos sectores de la derecha y de la izquierda hacia el funcionamiento del mercado. La crisis económica había destruido la confianza en éste como mecanismo de asignación de recursos y promotor de la eficiencia económica.

Por lo demás, no se trataba tan solo de creencias, sino también de intereses: la industria británica había perdido su capacidad competitiva en el mercado mundial y, por consiguiente, veía con suspicacia los esfuerzos tendentes a reducir barreras a los intercambios, que implicaban una mayor exposición de la misma a la concurrencia internacional. También los agricultores, que habían visto reforzada su posición de cara a la preparación para la guerra y en el conflicto mismo, se resistían a desmantelar las posiciones adquiridas.

En consecuencia, la derecha clamaba por el mantenimiento del sistema de preferencias imperiales con los dominios y colonias de la Commonwealth y no se sentía demasiado feliz ante la idea de desarrollar un comercio multilateral basado en principios liberales. En la izquierda, nombres como Harold Laski, E.H.Carr y G.D.H. Cole atacaban al capitalismo y denunciaban las causas económicas del imperialismo y de los conflictos internacionales.

Muchos laboristas sentían una marcada inclinación por una planificación económica más o menos centralizada y, desde luego, enfatizaban el papel del Estado como motor de la actividad económica. Otros pensadores examinaban cuidadosamente cómo podrían aislarse las futuras reformas socialistas y el pleno empleo de los efectos nocivos de un contexto internacional crispado.

Entre todos estos elementos ha de subrayarse la importancia del primero. Gran Bretaña pudo mantener un buen ritmo de importaciones durante la segunda mitad de 1940, pero reduciendo a límites peligrosos sus reservas de oro y divisas. El Gobierno belga en el exilio hubo de acudir en una ocasión en apoyo de su aliado, dándole opción para disponer de unos 300 millones de dólares en oro. También se espaciaron los pagos, pero no tardó en plantearse agudamente la cuestión de cómo hacer frente a un futuro financiero sombrío.

Las peticiones británicas a Roosevelt se hicieron, por ello, más apremiantes. Tras su reelección para un tercer mandato el 5 de noviembre, el presidente lanzó la idea de la Ley de Préstamos y Arriendos, de 1940, que se convirtió en realidad el 11 de marzo de 1941. Roosevelt quedaba autorizado a suministrar material y equipo a cualquier nación cuya defensa considerara vital para la de Estados Unidos. Desde entonces, los británicos pudieron obtener suministros norteamericanos (e incluso de otras procedencias) sin necesidad de preocuparse demasiado por el pago.

Como han señalado Hancock y Gowing, durante el resto de 1941, antes de que Estados Unidos entrara en guerra, las adquisiciones hechas al amparo de la ley no fueron excesivas (en torno a los 1.100 millones de dólares, frente a los 30.000 a que ascendió la ayuda norteamericana por tal concepto desde

sus comienzos hasta su fin, en agosto de 1945), pero preludiaban una interacción creciente entre los dos países que, tarde o temprano, había de arrojar frutos de cara a la planeación de las relaciones económicas del mundo de la posguerra.

Sin embargo, la distinta situación de partida y los diferentes intereses británicos introducían divergencias considerables. Tres puntos destacaban, vinculación preferencial entre Gran Bretaña y la Commonwealth, necesidad de proteger a la economía británica de un contexto internacional inestable como el que se temía, y la conveniencia de solucionar los problemas de la balanza de pagos inglesa en la posguerra.

Tales discrepancias eran consecuencia de unos objetivos prioritarios diferentes de los norteamericanos. Se trataba, en efecto, de objetivos internos (crecimiento, pleno empleo, seguridad social) derivados de la necesidad de reconstruir un país agotado por el esfuerzo bélico.

El propio Keynes afirmó que las dificultades serían tan graves que resultaría inevitable mantener e incluso intensificar las medidas discriminatorias de carácter comercial y monetario desarrolladas desde 1939. En la medida en que varias de ellas iban contra Estados Unidos, la Administración norteamericana no tardó en combinar los aspectos económicos y políticos en la preparación de la famosa conferencia de agosto de 1941, de la que emergió la Carta del Atlántico.

En ésta se aproximaron las posturas de los dos gobiernos y se concretó el compromiso de ambos de promover relaciones económicas mutuamente ventajosas. A tal efecto, se reduciría la discriminación que pudieran sufrir en la importación los productos del otro país y se favorecía el acceso de todas las naciones a los mercados extranjeros en igualdad de condiciones.

Los británicos sugirieron que también figurase la aspiración a que aumentara la colaboración económica internacional para mejorar los niveles de vida e impulsar el desarrollo económico.

Se trataba, ciertamente, de principios generales no exentos de ambigüedades que solo disimulaban las profundas diferencias de percepciones e intereses. Pero la Carta rechazaba los bloques económicos y una política comercial discriminatoria. Desde que Estados Unidos entró en guerra, el Acuerdo anglo-norteamericano de Ayuda Mutua, de 23 de febrero de 1942, perfiló aún más el carácter de los compromisos de cara al futuro.

El famoso artículo VII abría la puerta a una acción concertada entre los dos países a la que podrían sumarse otros, para adoptar medidas tendentes a

expandir la producción, el empleo, el intercambio y el consumo de bienes. Explícitamente se reconocía la necesidad de eliminar la discriminación en el comercio internacional y de reducir los aranceles y otros obstáculos a los intercambios.

Aquí los compromisos se materializaban algo más y como se introdujeron disposiciones análogas en los restantes acuerdos de ayuda que firmó Estados Unidos con otros países (URSS, Francia, etc), el artículo VII se convirtió en el primer fundamento jurídico del futuro orden económico internacional.

Los resultados finales fueron fruto de un proceso de transacción y de negociación entre británicos y norteamericanos nucleado en torno a dos proyectos centrales: el de Harry Dexter White y el de John Maynard Keynes, cuya elaboración reflejaba intereses y percepciones diferentes.

#### IV. SUGERENCIAS DE WHITE

A principios de 1941, White empezó a plantearse cómo regular las relaciones monetarias de la posguerra mediante un acuerdo de envergadura. Según ha señalado el historiador oficial del Fondo Monetario Internacional, J. Keith Horsefield, sus ideas de entonces giraban en torno al establecimiento de una organización que estabilizara los tipos de cambio y que suministrase el capital a largo plazo necesario para reconstruir las economías después de la guerra.

A los pocos días del ataque de Pearl Harbor, White tuvo ocasión de exponer sus reflexiones al secretario del Tesoro. Morgenthau le solicitó que preparase el plan de un fondo de estabilización interaliado que pudiera utilizarse para ofrecer ayuda a los aliados durante el conflicto y crear obstáculos al enemigo, que sirviera de base de los arreglos monetarios necesarios en la posguerra y que estableciese alguna forma de *moneda internacional*.

White sugirió rápidamente un proyecto en el que se contemplaban un banco interaliado y un fondo de estabilización. Los rasgos generales de este último eran muy similares a lo que sería el proyecto final.

Aunque el secretario de Estado adjunto, Summer Welles, propuso debatir las ideas de White en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores de las repúblicas americanas en Río de Janeiro, en enero de 1942, Morgenthau pensó que sería mejor consultar a los países europeos antes de plantear formalmente un proyecto tan ambicioso. De hecho, la conferencia de Río se limitó a sugerir que los ministros de Hacienda americanos estudiaran la conveniencia de un fondo internacional de estabilización.

White continuó perfeccionando sus propuestas, en las que también habían participado diversos funcionarios del Tesoro norteamericano. En marzo de 1942 llegó a una versión más avanzada que, con modificaciones muy reducidas, circuló el mes siguiente bajo el título de *Sugerencia preliminar para el establecimiento de un fondo de estabilización y un Banco de reconstrucción y desarrollo de las naciones Unidas y otras asociadas*.

Se trataba, ha dicho Richard Gardner, de un plan valiente e idealista en el que el Fondo (posteriormente el FMI) y el Banco (conocido luego como Banco Mundial) serían las agencias que dirigiesen el mundo financiero internacional de la posguerra. En el primitivo planteamiento debían atender a las necesidades de sus miembros sin tener en cuenta consideraciones políticas nacionales. El Fondo iba a contar con recursos de, por lo menos, 5.000 millones de dólares, reunidos a través de las contribuciones que hicieran los países miembros en oro, moneda local y valores públicos.

Tales recursos se destinarían a facilidades financieras que permitieran a los miembros sortear dificultades temporales de balanza de pagos. En contrapartida, los países habían de limitar el ejercicio de su soberanía económica: se sugería, en particular, que cediesen el derecho a modificar los tipos de cambio, que abolieran el control de cambios y que sometieran a la supervisión del Fondo su política económica.

El proyecto de banco era incluso más ambicioso. Tendría un capital de 10.000 millones de dólares. La mitad aportada por los países miembros en oro y moneda nacional. Sus fines estribarían en suministrar los recursos necesarios para la reconstrucción y la recuperación económicas, pero también para contrarrestar las fluctuaciones financieras internacionales y reducir la intensidad y duración de las recesiones, para estabilizar los precios de las materias primas y, en general, para aumentar la productividad y elevar el nivel de vida de los países miembros.

El 16 de mayo de 1942, Morgenthau envió un ejemplar del preámbulo del proyecto al presidente Roosevelt y subrayó la posibilidad de extraer capital político de la idea del fondo de estabilización, como respuesta del mundo libre al *Nuevo Orden* impuesto en Europa y Asia por las potencias fascistas.

## V. PROPUESTAS DE KEYNES

Roosevelt ordenó inmediatamente que continuaran los estudios para poner a punto la idea. Una comisión interministerial se reunió por primera vez el 25 de mayo de 1945 y estableció una subcomisión técnica presidida por White.

En julio de 1942, las sugerencias llegaron a Londres, donde Keynes había estado pensando, desde una perspectiva diferente, en los problemas monetarios de la posguerra.

Sus reflexiones se materializaron en una primera versión de septiembre de 1941, que fue rápidamente difundida en el Tesoro británico. Tras varios retoques, se llegó a un acuerdo borrador en febrero del año siguiente.

Se tituló entonces *Sugerencias para una unión de clearing internacional*, mantendría cuentas abiertas a los bancos centrales de la misma forma que éstos las abren a los comerciales. Se expresarían en una unidad internacional (*el bancor*) a definir en relación con el oro, aunque no de forma inalterable, que los países miembros podrían obtener a cambio de oro, pero no a la inversa.

La Unión era, esencialmente, un banco central de bancos centrales. Sus ayudas adoptarían la forma de descubiertos y no de préstamos específicos. Al conocer el proyecto de White, Keynes esbozó un quinto borrador en agosto de 1942 con las necesidades que, en su opinión debían cumplirse. Se trataba de establecer una moneda aceptable internacionalmente que eliminase la necesidad de *clearings* bilaterales; de fijar un método ordenado para determinar los tipos de cambio; de disponer de un cierto volumen de liquidez que no dependiera de la producción de oro o del manejo de las políticas de reservas pero susceptibles de expansión y contracción; de introducir un mecanismo de estabilización que presionar sobre los países con desequilibrios de balanza de pagos; de emplear los excedentes de éstas no utilizados con fines de planeamiento internacional, y de dar seguridades a los países que desarrollaran una política económica prudente para que resultasen superfluas las restricciones y discriminaciones practicadas hasta entonces con fines de autoprotección.

Este borrador se transmitió a Washington, donde rápidamente se determinaron las muy importantes diferencias que lo separaban del proyecto de White. Tres puntos esenciales subrayaron el atractivo de éste último: la necesidad de limitar el acceso a los recursos de los Estados Unidos, que ya aparecían como el futuro acreedor del mundo de la posguerra; la conveniencia de que, en la organización que se crease, los acreedores no pudieran verse sobrepasados por el voto conjunto de los países deudores, y la mayor aceptabilidad de los conceptos esenciales del proyecto de White para el Congreso norteamericano, en lugar de las disposiciones exóticas británicas, que trasponían la noción de los descubiertos al plano financiero internacional.

Desde un viaje a Londres, en octubre de 1942, se multiplicaron los contactos entre británicos y norteamericanos. La redacción de ambos planes sufrió varios

retoques hasta su publicación en abril de 1943. Para entonces ya se habían eliminado los aspectos más ambiciosos de White.

En las elecciones al Congreso, el Partido Demócrata había sufrido pérdidas de consideración y el equilibrio legislativo sobre temas económicos se desplazaba hacia una coalición más conservadora de republicanos y demócratas sureños. Muchos defensores del *New Deal* en la Administración habían sido sustituidos por conservadores, procedentes del mundo de la industria y de las finanzas. No es de extrañar que en este clima las funciones del proyectado Banco se recortasen drásticamente.

Por lo demás, en lo que se refería al futuro Fondo, cuyo planteamiento fue el primero que se dio a conocer públicamente, el Gobierno norteamericano invitó con rapidez a que lo discutieran representantes de 46 países.

La reacción que los países despertaron fue intensa y en cada país se criticó duramente el del otro. Se reprochó al proyecto de White su ortodoxia, la escasez de recursos en que se basaba y la ausencia de sanciones previstas contra los países acreedores. No faltó quien afirmara que, de aceptarse, difícilmente podrían lograrse los objetivos de recuperación económica y de pleno empleo a los que Inglaterra aspiraba.

En Estados Unidos la reacción pública tampoco fue positiva con respecto al proyecto de Keynes, pero pronto se vio que este último no tenía de ser adoptado.

Todavía se sugirieron otros planes. En la primavera de 1943, dos economistas franceses, André Istel y Hervé Alphand, propusieron una alternativa a los anteriores que se aproximaba en alguno de sus planteamientos al acuerdo tripartito de la anteguerra. En mayo del mismo año, el Gobierno canadiense sugirió otro que se parecía al norteamericano, pero que incorporaba rasgos de la Unión Clearing keynesiana. A mitad del año, la Reserva Federal norteamericana dio a conocer un tercer proyecto, rápidamente desechado por el Tesoro.

En septiembre y octubre, Keynes y White, al frente de dos delegaciones nacionales, iniciaron una larga ronda de conversaciones (parte de otras mucho más amplias) que concluyó en un borrador transaccional, pero con claro predominio norteamericano.

Este borrador desembocó finalmente, en abril de 1944, en un informe conjunto de expertos sobre el establecimiento de un Fondo Monetario Internacional, denominación que había sido sugerida por parte británica en enero. El Gobierno

de Londres publicó un Libro Blanco en el que se comparaba el informe con el plan de Keynes y se enumeraban las diferencias. El propio economista inglés defendió aquél ante la Cámara de los Lores en mayo del mismo año y el camino para su adopción por los demás países aliados quedó expedito, una vez logrado el necesario acuerdo previo anglo-norteamericano.

Desde el primer momento, los planes para la posguerra fueron mucho más de prisa en el ámbito financiero que en el comercial, pero es evidente que los dos estaban unidos. De hecho, durante el conflicto, norteamericanos e ingleses intercambiaron ideas que no llegaron a prosperar. Los protagonistas fueron diferentes y el soporte organizativo e institucional de los mismos también.

## **VI. IDEAS SOBRE EL FUTURO**

Era inevitable que en Estados Unidos la responsabilidad de generar nuevas ideas para el futuro dependiera, en el plano comercial, del Departamento de Estado. No en vano, Hull había venido realizando una cruzada contra los males del bilateralismo y los altos aranceles desde los años treinta.

Harry Hawkins, director de Política Comercial, fue el encargado de concretar los deseos de Hull, de conseguir que cristalizara un código de conducta internacional que regulase las actividades comerciales.

Su homólogo británico fue el famoso economista (y Premio Nobel en 1977) James Meade, al frente de la sección económica del Secretariado del Gobierno de Guerra, que desarrolló sus proyectos con los funcionarios del Ministerio de Comercio. Por vías diferentes en los dos lados del Atlántico se llegó a conclusiones muy similares.

Los norteamericanos pensaban que las relaciones comerciales internacionales del futuro habían de gobernarse por un convenio multilateral al que se asociara el mayor número posible de países. Dicho convenio debía incorporar estipulaciones precisas en materia de aranceles, preferencias, restricciones cuantitativas, subvenciones, comercio de Estado, etc.

Por su parte, Meade y sus colaboradores desarrollaron sugerencias para una Unión Comercial con capacidad para interpretar el arreglo multilateral y resolver las disputas entre sus miembros. A comienzos de 1943, ingleses y norteamericanos pensaban que las ideas estaban lo suficientemente maduras como para iniciar conversaciones entre expertos. Estas comenzaron en otoño del mismo año.

Los participantes coincidieron en la necesidad de crear una organización para el comercio internacional y en diseñar un acuerdo multilateral sobre política comercial con reglas tan exactas como fuera posible.

Tres cuestiones sobresalieron en las conversaciones: la relación entre el empleo y la política comercial, la eliminación de las restricciones cuantitativas y la reducción de aranceles más la eliminación de preferencias. Aunque muchas posturas se aproximaron, no siempre fue posible descender del plano de las generalidades.

Todos mostraron interés en que las restricciones cuantitativas -que tanto habían contraído el comercio de los años treinta- fuesen abolidas. Ni siquiera por motivos de seguridad nacional o para proteger a industrias nacientes debían aceptarse excepciones a la regla. Únicamente en los casos de protección de la balanza de pagos, en condiciones muy definidas y con la aprobación de la organización internacional, podrían introducirse, siempre y cuando no fueran discriminatorias.

Los temas más controvertidos fueron, ¡cómo no!, los relacionados con los aranceles y las preferencias imperiales. La postura norteamericana siempre fue clara en este aspecto: las preferencias representaban un trato a favor de la Commonwealth que discriminaba a los productos estadounidenses. En consecuencia, no cabía proceder a reducciones arancelarias mientras tales sistemas subsistieran.

Los expertos británicos se centraron en alcanzar una fórmula que permitiera reducir los elevados niveles arancelarios: por ejemplo, mediante la aplicación de un porcentaje de reducción entre límites mínimos y máximos convenidos.

Las conversaciones sirvieron para determinar las áreas de posible acuerdo y otras en que había más dificultades, pero no tuvieron consecuencias durante la guerra. En enero de 1945, el Departamento de Estado anunció su intención de llegar a un arreglo con los países más importantes en el comercio internacional para limitar los obstáculos con que éste topaba.

Poco más tarde, el presidente Roosevelt afirmó que la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial debía ser completada con la elaboración de un acuerdo internacional sobre dicha reducción. Nuevas conversaciones anglo-norteamericanas abrieron el camino. A finales de 1945, los dos países convinieron en una serie de sugerencias a considerar por una conferencia internacional de comercio y empleo.

La expansión de ambos se basaría en cuatro *liberalizaciones* con respecto a las restricciones impuestas por los Gobiernos (lo que implicaba rebajar

sustancialmente los aranceles, eliminar las preferencias y controlar las subvenciones a la exportación), frente a las restricciones derivadas de los convenios y carteles privados (lo que significaba que los Gobiernos habrían de combatir las prácticas comerciales restrictivas), ante el temor al desorden en los mercados de productos básicos y de cara a las inflexiones de la producción y del empleo. Estas *liberaciones* debían representar en el plano comercial algo similar a lo que en el político había supuesto la liberación de Europa del yugo fascista. El acuerdo futuro se realizaría en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, adoptada en San Francisco el 26 de junio.

Este tercer pilar de la planeación económica para la posguerra no llegó a fructificar: es cierto que, después de una larga negociación, se firmó en 1948 la Carta de La Habana, que establecía la denominada *Organización Internacional del Comercio*, pero tal documento no fue ratificado y en su lugar la cooperación comercial internacional hubo de centrarse a partir de 1947 en un acuerdo provisional previo que todavía subsiste: el GATT. Desaparecido el *élan* de la comunidad de esfuerzos durante la guerra, los constreñimientos económicos del periodo inmediato abortaron esta parte de la planeación prevista durante el conflicto.

Más éxito se había alcanzado en otros campos. Por ejemplo, en mayo de 1943 se celebró, en Hot Springs (Estados Unidos), la primera de una serie de conferencias interaliadas sobre los problemas a largo plazo de la política económica internacional. En ella se abordaron el abastecimiento alimenticio, *para todos los hombres, en todos los países*, a los niveles adecuados, y los principios que debían regular la producción y distribución de alimentos para llegar a una *economía de la abundancia*.

Frente a los acuciantes problemas de la escasez a corto plazo, la conferencia recomendó una intensificación de la actividad productiva, concentrándose en aquellas cosechas que se destinaran directamente al consumo humano. No se olvidaron las cuestiones del transporte y de los mecanismos de distribución internacional de productos alimenticios. Para afrontar a más largo plazo estos y otros problemas habría de establecerse una agencia especializada: a finales de 1944, tal proyecto se vio realizado con la constitución de la FAO (Food and Agriculture Organisation).

En noviembre de 1943 se creó en Washington la UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) para abordar los problemas de escasez en los países devastados por la guerra. El 25 de mayo de 1944 se cursaron invitaciones a 44 Gobiernos (incluido el Comité Francés de Liberación nacional) para enviar delegados a una conferencia monetaria y financiera en Bretton

Woods, New Hampshire, e inmediatamente se solicitó a un pequeño grupo de países que participasen en una reunión preparatoria que se encargaría de redactar un borrador de convenio.

El 16 de junio comenzó en Atlantic City esta reunión con representantes de 16 países, además de Estados Unidos. Se plantearon unas setenta sugerencias, aunque no afectaron a las cuestiones básicas sobre las que ya se había recaído un acuerdo previo anglo-norteamericano. Sin embargo, el camino estaba ya tan trillado que la conferencia de Bretton Woods duró tan solo del 1 al 22 de julio. Acudieron representantes de 44 países. Se consideraron los 500 documentos adicionales y las controversias no fueron grandes.

En Bretton Woods se debatió no solo el establecimiento del Fondo Monetario Internacional, sino también el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo proyecto había sido publicado en noviembre de 1943, pero que hasta pocas semanas antes de la reunión no había generado respuesta británica. Cuando eynes lo defendió, no fue difícil llegar a un acuerdo. Sería misión del FMI vigilar la aplicación de las normas a que habrían de atenerse las relaciones monetarias internacionales. Le guiaba el deseo de promover la estabilidad de los tipos de cambio y de favorecer un sistema multilateral de pagos, para lo cual prestaría asistencia a los países miembros, con respecto a los cuales actuaría también como órgano consultor.

El FMI terminaría convirtiéndose en el centro institucionalizado del sistema monetario del mundo capitalista que se estructuró de tal suerte que convirtió a Estados Unidos en una nación monetariamente privilegiada. El Banco tenía como finalidad ayudar a la reconstrucción facilitando la inversión de capital para restaurar las economías destruidas o desarticuladas por la guerra, favorecer la reconversión de los medios de producción a las necesidades de la época de paz y estimular el desarrollo de los países atrasados. Para ello prestaría parte de su capital a las naciones que lo necesitasen. Tal capital era el aportado por los países miembros o el conseguido en los mercados internacionales.

En un principio, dedicó todos sus esfuerzos a la reconstrucción europea, pero su capacidad financiera resultó claramente insuficiente, como ya se había previsto, y desde 1948 se centró en operaciones a crédito para los países subdesarrollados. Las nuevas instituciones fueron criticadas en los propios Estados Unidos y al principio no funcionaron como se preveía. No es exagerado afirmar, sin embargo, que de no haber sido por el orden económico internacional establecido en la posguerra, la evolución de las relaciones internacionales después de ésta, e incluso el mundo posterior, hubieran sido muy diferentes.

**VII. BIBLIOGRAFÍA**

- ELMER BARNES, H., *Historia de la economía del mundo occidental*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1967.
- GALBRAITH, J. K., *El dinero*, Ariel Sociedad Económica, 1996.
- GARDNER, L. D., *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Wisconsin University Press, 1964.
- GARDNER, R. N., *Sterling-Dollar Diplomacy*, McGraw-Hill, Nueva York 1969.
- HANCOCK, W.H., y GOWING, M.M., *British War Economy*, HMSO, Londres 1949.
- KEITH HORSEFIELD, J., *The International Monetary Fund, 1945-1965*, vol. I, FMI, Washington DC, 1969.
- KRASNER, S.D., “US Commercial and Monetary Policy Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness”, en *International Organization*, otoño de 1977.
- MAIER, CH. S., “The Politics of Productivity Foundations of American International Economic Policy After World War II”, en *International Organization*, otoño de 1977.
- SMITH, R. C., *La banca universal*, Economía y Empresa, Grijalbo, 1989.
- TAMAMES, R., *Estructura Económica de España*, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1965
- VARELA, M., y MOLINA, M<sup>a</sup> J., “Keynes y la reforma monetaria internacional”, en *Papeles de Economía Española*, nº 17 (1983).

