

LA CONTRIBUCIÓN DE J. M. KEYNES AL ORDEN ECONÓMICO INTERNACIONAL DE BRETTON WOODS

**Recepción del Académico Correspondiente Nacional, EXCMO.
SR. DR. DON JOSÉ RAMÓN ÁLVAREZ RENDUELES, en la Solemne
Sesión Oficial celebrada el 18 de marzo de 1986.**

Ha constituido para mí un gran honor haber sido elegido miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de Barcelona, por lo que quiero corresponder a la benevolencia y amabilidad de quienes integran esta insigne Corporación con las primeras palabras de mi discurso para dejar constancia del agradecimiento profundo que he sentido al conocer tan generosa decisión.

Gracias a esta generosidad, tengo hoy la satisfacción de inscribir en mi vida profesional la distinción sin igual que representa pasar a formar parte de esta insigne familia académica de ilustres economistas y financieros, en esta hermosa parte de España, en presencia, además, de amigos y compañeros a quienes agradezco su disposición a escucharme.

I

El tema elegido para este discurso es el de la contribución de J. M. Keynes, el insigne economista británico, al orden económico internacional de Bretton Woods, cuestión sobre la que trabajé en el verano de 1984 para preparar mi contribución a una obra colectiva que va a publicarse en los próximos meses, impulsada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, a la que pertenezco.

Como es sabido, hace cuarenta y dos años, en una reunión celebrada en Bretton Woods (U.S.A.), cuarenta y cuatro países acordaron crear el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y

Desarrollo, como piezas básicas de un nuevo orden económico internacional para la posguerra. El sistema monetario aprobado en 1944 estuvo vigente, en cuanto a sus rasgos básicos, durante cerca de tres décadas, hasta que el régimen de tipos de cambio fijos —uno de los pilares esenciales del esquema— fue sustituido por el sistema de cambios flotantes. Para algunos, hoy no quedan más que las ruinas de una arquitectura que se vino abajo entre 1971 y 1973; para otros, en cambio, el Fondo Monetario sigue siendo una pieza clave en las relaciones monetarias internacionales y desempeña su función adecuadamente, subsisten buena parte de los elementos esenciales del orden de Bretton Woods, como la convertibilidad entre las monedas, y, en todo caso, existe la posibilidad de perfeccionar y adecuar a las actuales circunstancias el instrumento creado hace cuarenta y dos años como centro de la cooperación monetaria internacional. Los recientes acuerdos de los cinco grandes países y el anuncio de reuniones para una mayor coordinación de la evolución de los tipos de cambio parecen apuntar en esta dirección.

Uno de los artífices del Fondo Monetario fue J. M. Keynes, que en los últimos años de su vida dedicó una buena parte de su tiempo a la construcción del sistema monetario internacional de Bretton Woods. Keynes se había ocupado de cuestiones monetarias internacionales en épocas anteriores de su vida, pero puede decirse que estas materias absorbieron prácticamente todo su tiempo desde 1941 hasta su muerte, en 1946, años en los que el economista británico desarrolló una tarea fundamental: preparar un esquema monetario que pudiera sustituir al patrón oro, con objeto de evitar los efectos inflacionistas de éste y los desórdenes monetarios experimentados en el período transcurrido entre las dos guerras mundiales.

Las aportaciones de Keynes en el campo monetario internacional han gozado de alguna atención por parte de sus comentaristas y críticos. La crónica de los orígenes del Fondo Monetario escrita por J. K. Horsefield (1) en 1969 dio a conocer no pocos detalles de la labor de Keynes; y la publicación, hace pocos años, de los tomos XXIV, XXV y XXVI de las Obras Completas del economista británico permite estudiar con detalle los movimientos de Keynes en su tarea de diseñar el nuevo sistema monetario y la peculiar evolución de sus ideas, a la vez que muestra la enorme dimensión de su trabajo. Aunque en Bretton Woods se acordó la existencia de dos instituciones —Fondo Monetario y Banco Mundial—, en este discurso voy a concentrar

(1) J. K. Horsefield, «The International Monetary Fund 1945-65». Tomo I. International Monetary Fund, Washington, 1969.

la atención en el papel desempeñado por Keynes en el proceso de creación del Fondo Monetario Internacional.

Como es sabido, John Maynard Keynes y Harry Dexter White fueron los autores principales del Fondo Monetario y de las reglas por las que había de regirse. Cuatro decenios después, es fácil tanto exagerar el valor de la construcción como destacar sus errores y sus carencias, que evidentemente existieron. Pero considero que, cuando se juzga hoy la creación del Fondo, institución que constituyó un esquema de cooperación internacional básico para el período de posguerra, debe llegarse a conclusiones más bien positivas.

Si el resultado de Bretton Woods se juzga por su eficacia en cuanto al crecimiento económico y a la estabilidad, la valoración resulta, desde luego, altamente favorable. En efecto, durante casi un cuarto de siglo (1950-73), la economía mundial ha registrado el mayor auge económico de su historia, y poca duda cabe de que, entre los factores positivos que animaron la prosperidad económica en esos años, figura el orden económico internacional acordado en 1944, que facilitó un notable crecimiento del comercio internacional en un marco de coordinación y relativa estabilidad de los tipos de cambio (2).

Si además, se tienen en cuenta el tiempo en que comienza a pensarse en el nuevo sistema, en plena Segunda Guerra Mundial, y los repetidos fracasos de cooperación económica internacional de décadas anteriores, se podrá comprender mejor aún la importancia y el valor de la nueva arquitectura surgida en 1944.

Como es sabido, el proyecto americano trazado por White fue el que sirvió de base para los acuerdos de creación del Fondo, pero Keynes, además de contribuir decisivamente con sus ideas al resultado final, desempeñó en el proceso una labor negociadora sumamente importante para su país. Los resultados alcanzados habrían sido muy distintos para Inglaterra, si no hubiera contado con la colaboración de Keynes; y hasta el acuerdo podría haber resultado inalcanzable. De la historia de las negociaciones de esos años, se deduce que el enorme peso de su figura sirvió para conseguir una colaboración norteamericana más decidida e intensa, a la vez que para lograr en Gran Bretaña el apoyo político y la aprobación parlamentaria del proyecto de cooperación internacional finalmente acordado en Bretton Woods.

(2) J. Williamson, «Keynes and the International Economic Order», en «Keynes and The Modern World», Ed. por D. Worswick y J. Trevithick. Cambridge University Press, 1983, págs. 102 y ss.

Para Keynes debió de ser este período una época especialmente dura. Había pasado poco tiempo desde su ataque al corazón de 1937, y sus intensas actividades en esos años tuvieron que repercutir desfavorablemente en su salud, al igual que las no pocas decepciones sufridas en el proceso negociador, de las que la experimentada en la reunión de Savannah —la última a la que asistió, semanas antes de su muerte— fue, sin duda, una de las más importantes.

Además de un excelente teórico, Keynes era un pragmático, y en los años que contemplamos fue, sobre todo, un economista práctico, ocupado en pensar cómo podrían resolverse los problemas de la posguerra. Realmente, la ilusión de conseguir estos objetivos fue lo que le hizo trabajar sin descanso, viajar a Estados Unidos en repetidas ocasiones y llevar a cabo un conjunto de actividades que sólo una persona como Keynes podía realizar: desde pensar y escribir sus ideas hasta negociar sus planes con los americanos, además de convencer a los políticos, parlamentarios y opinión pública de su país de la importancia del nuevo sistema monetario internacional.

Con frecuencia se ha destacado la evolución, un tanto sorprendente, que supusieron las ideas de Keynes recogidas en sus trabajos en favor del nuevo esquema monetario. En los años 30, y en claro contraste con sus posiciones previas, había atacado las tesis liberales y defendido, en buena medida, lo que se dio en llamar un planteamiento de «capitalismo nacional»: lo importante para un país era el pleno empleo de los recursos, y si el logro de este objetivo exigía restricciones al comercio, acuerdos bilaterales, control o eliminación de los movimientos de capital, controles de cambios u otras restricciones al funcionamiento del comercio internacional según bases de economía de mercado, habría que pagar ese precio (3). De este modo, había apoyado la imposición del arancel de 1931 y el sistema de preferencias imperiales, y, todavía en 1941, Keynes pensaba en algún esquema de comercio bilateral, como tuvo ocasión de manifestar en las negociaciones con

(3) Así lo expuso, por ejemplo, en «The End of Laissez Faire» (1926), en «Essays in Persuasion», W. W. Norton and Co., Nueva York, 1963, págs. 312-22. Años más tarde, en «National Self Sufficiency», señalaba que la principal responsabilidad de un país es mantener alto el nivel de actividad en el interior. Sólo después habrá llegado el momento de la cooperación internacional, y las medidas que se tomen en este ámbito internacional no deben interferir el pleno empleo interno. Y si la recuperación y el mantenimiento de altos niveles de demanda requieren la utilización de controles comerciales y de capitales, ese será el precio que habrá de pagarse. Véase F. L. Block, «The Origins of International Economic Disorder», University of California Press, 1977, pág. 30.

los americanos en el mes de agosto de aquel año (4). Y, sin embargo, lo que Keynes perseguía entre 1941 y 1946 entrañaba comercio multilateral, convertibilidad, no discriminación; en suma, un sistema basado en el mercado.

Como han destacado algunos autores al comentar las raíces liberales de la formación y pensamiento de Keynes, este cambio suponía, en cierto modo, la vuelta a su postura de liberalismo de los años 20, cuando se pronunciaba en favor del comercio libre y señalaba que el proteccionismo no aumentaba el empleo. Otros, no obstante, han visto en este cambio el resultado de una constante cesión de Keynes ante los americanos, los verdaderos defensores del comercio internacional libre, que encontraban en éste la única solución para los amplios excedentes comerciales esperados en la posguerra.

Williamson ha analizado con detenimiento esta evolución de Keynes y el hecho de que las bases ideológicas del sistema de Bretton Woods fueran contrarias al pensamiento del economista británico, como se desprendía de sus opiniones de pocos años antes (5). A juicio de Williamson, cabe acudir a tres posibles explicaciones para comprender la postura de Keynes: que no entendiera el alcance del acuerdo, que volviera a sus ideas anteriores o que estuviera convencido de la necesidad de una cierta forma de orden internacional para evitar el aislamiento americano; y Williamson concluye que la tercera explicación es la válida, aunque, a mi juicio, también lo es la segunda. Para conseguir el acuerdo con Estados Unidos en torno a un sistema monetario internacional, pagó Keynes el precio de abandonar el conjunto de propuestas que había desarrollado en los años anteriores, y su condición de estadista le llevó a retirar sus ideas, en vez de dejarse llevar por el amor propio de defenderlas a toda costa, como hubiera hecho una persona de menor categoría. A juicio de Williamson, «Keynes demostró ser un estadista, ayudado quizá por sus propias dudas sobre si sus últimas ideas eran mejores que las primeras, y el mundo consiguió así un orden económico internacional liberal» (6).

T. Balogh ha dado una explicación más sencilla. Según él, Joan Robinson y Richard Kahn fueron quienes llevaron a Keynes a abandonar la posición

(4) R. F. Harrod, «La Vida de John Maynard Keynes», Fondo de Cultura Económica. México, 1958, págs. 589-90.

(5) J. Williamson, «Keynes and...», págs. 100 y ss.

(6) J. Williamson, «Keynes and...», pág. 102.

monetaria clásica del «Tract on Monetary Reform» para conducirlo a la actitud semirrevolucionaria de la «Teoría General» (7). Y, según Balogh, «el Keynes de los años de la guerra y la posguerra adoptó esta postura porque durante la guerra careció de la beneficiosa influencia de Kahn y Robinson, y su genio impresionantemente imaginativo cambió femeninamente, ante su nuevo entorno y ante sus nuevos colegas, que antes de la guerra y al principio de ella habían provocado su desprecio y antipatía» (8). Lord Balogh, que tuvo varios enfrentamientos con Keynes, exagera claramente la importancia de las influencias personales cuando explica la evolución de las ideas de aquél, aunque es evidente que al economista británico le gustaba jugar con las ideas (tanto como especular en bolsa, según se ha dicho) y siempre estaba dispuesto a reconocer el valor de las opiniones de los demás y a hacerlas propias. Pero, en contra de lo que dice Balogh, Keynes no cayó en la trampa de los americanos, esperando encontrar una solución razonable al final, y, al igual que cuando especuló en bolsa en los años 1920-21 (9), sabía muy bien lo que hacía.

En efecto, Keynes se dio cuenta desde un principio —y así se recoge en muchos de sus escritos— de que era necesario llegar a un acuerdo con Estados Unidos como única vía de solución para la Gran Bretaña de la posguerra, por lo que todos sus esfuerzos se centraron en la consecución de ese acuerdo. En este sentido, tanto puede argumentarse que Keynes entregó demasiado a cambio del acuerdo con los americanos, como que consiguió lo máximo posible de ellos, aunque es difícil probar convincentemente una u otra argumentación. A mi juicio, Keynes, en el marco de las condiciones de su país y de la evidente preponderancia de Estados Unidos, consiguió, gracias a su gran prestigio y a sus habilidades dialécticas, un resultado aceptable para su país y, desde luego, un gran logro para la economía del mundo de la posguerra. Y Estados Unidos, por su parte, obtuvo también el máximo partido de la difícil situación de Gran Bretaña y comenzó a desempeñar la función de liderazgo económico mundial que le correspondía.

Creo que, en los años cuarenta, Keynes puso de manifiesto esa «capacidad poco común para aplicar los instrumentos conceptuales de la econo-

(7) T. Balogh, «Keynes and the International Monetary Fund», en «Keynes and International Monetary Relations», ed. por A. P. Thirlwall, The Macmillan Press Ltd. Londres, 1976, págs. 66-7.

(8) T. Balogh, «Keynes and the...», pág. 67.

(9) T. Balogh, «Keynes and the...», pág. 67.

mía al análisis de los acontecimientos económicos y la originalidad y energía que caracterizan a las mentes dotadas para llevar a cabo procesos creativos», que ha señalado J. L. Feito, refiriéndose a él, en un excelente apunte biográfico del economista británico (10). Sin duda, las ideas y aportaciones de Keynes al orden de Bretton Woods fueron fruto de las circunstancias especiales que su país y el mundo en general atravesaban en aquella época, y contribuyeron decisivamente a la evolución de la posguerra mediante el diseño del esquema de relaciones monetarias internacionales más próximo a una construcción racional. Y, aunque es cierto que el Fondo que Keynes acordó fue pronto alterado como consecuencia de los cambios que sufrieron las ideas norteamericanas con la llegada de Truman a la presidencia, tras la muerte de Roosevelt, con el Plan Marshall y con la tardía entrada en escena del Fondo Monetario (11), también lo es que la semilla estaba sembrada y que la superación de los graves desequilibrios de los primeros años de la posguerra permitió mostrar los efectos beneficiosos de los acuerdos de Bretton Woods a partir de los años 50. Y, por otro lado, algunas de las ideas de Keynes, desechadas inicialmente, se impusieron años después, como ocurrió con la creación de un activo de reserva internacional, al acordar el Fondo, en 1967, el nacimiento de los Derechos Especiales de Giro, curiosamente a impulso de los americanos.

II

Con anterioridad a los años 40, Keynes había expresado sus ideas sobre la reforma del sistema monetario internacional en sus escritos. Así, en «Tract on Monetary Reform» escribió: «lo mejor que podemos hacer es tener dos monedas *dirigidas*, libra esterlina y dólar, con la mayor colaboración posible

(10) J. L. Feito, «A la búsqueda de la figura y la obra de John Maynard Keynes», en Información Comercial Española, núm. 593, enero 1983, pág. 15.

(11) Hasta la mitad de la década de los años 50, el Fondo Monetario Internacional realizó muy pocas operaciones, y el volumen de recursos utilizados fue de muy escasa cuantía. Las cuotas iniciales del Fondo ascendieron a 7.400 millones de dólares, y ni en 1951 (primera revisión quinquenal) ni en 1956 (segunda revisión) se aumentó el volumen de dichas cuotas. El nombramiento de Per Jacobsson como Director Gerente, en diciembre de 1956, supuso un claro dinamismo para el Fondo, y en 1958 entró en vigor el primer aumento general de cuotas, cuyo valor pasó a ser de 15.000 millones de dólares.

entre los objetivos y los métodos de intervención» (12). En una posición clásica, Keynes creía que los demás países no tenían justificación para establecer un patrón monetario independiente, y que deberían basar sus monedas en la libra y en el dólar, a través del patrón de cambios oro. El sistema monetario internacional que Keynes propugnaba en su «Tract on Monetary Reform» de 1923 era de corte clásico, al igual que la postura adoptada en «The Economic Consequences of the Peace», obra publicada cuatro años antes.

Posteriormente, en el «Treatise on Money» (1930), Keynes abordó, en el último capítulo, los problemas de la intervención o dirección supranacional del valor del oro, como cuestión básica para poder contar con un patrón monetario internacional que había de basarse en el oro, si este se mantenía como «un monarca constitucional, totalmente sometido a la voluntad de un gabinete de bancos centrales que tuvieran el poder soberano». Y expone Keynes en el «Treatise» dos métodos, a los que llama mínimo y máximo, de regulación o dirección monetaria supranacional. Según el procedimiento mínimo, debería celebrarse una conferencia de bancos centrales, siguiendo la recomendación de la Conferencia de Génova, para acordar unos principios comunes de actuación: el oro no debía circular y debía ser únicamente moneda reserva de los bancos centrales; debería aceptarse, en sustitución del oro, algún otro activo que pudiera formar parte de las reservas de los países; debería limitarse la variación del coeficiente de reserva legal de todos los bancos centrales; y debería ampliarse al 2% el margen entre los precios mínimos de compra y venta del oro en las operaciones de los bancos centrales.

El método que Keynes prefería, y al que denominaba máximo, consistía en crear un banco supranacional respecto al cual los bancos centrales tuvieran la misma relación que con éstos tienen los bancos comerciales. El banco supranacional no necesitaría tener capital, operaría sólo con los bancos centrales, y existiría una unidad de cuenta llamada «dinero bancario supranacional». Las directrices para la actuación del Banco eran dos: mantener la estabilidad del valor del oro y evitar inflaciones y deflaciones de carácter internacional (13). Era esta la primera vez que Keynes abogaba por la creación de un banco internacional como pieza de la regulación monetaria internacional, aunque sin aludir a variaciones de los tipos de cambios ni a otros aspectos luego tratados en su famosa *Clearing Union* o Unión de Com-

(12) J. M. Keynes, «Tract on Monetary Reform», en «The Collected Writings of John Maynard Keynes», vol. IV, Macmillan, Londres, 1971, pág. 159.

(13) J. M. Keynes, «Treatise on Money», Macmillan, Londres, 1953, vol. II, págs. 388 y ss.

pensación; y, evidentemente, todo ello dentro aún del marco del patrón oro, patrón que Gran Bretaña iba a abandonar al año siguiente.

A partir de 1931, Keynes se ocupó especialmente de los problemas monetarios, y sus opiniones quedaron recogidas en su «Notes on the Currency Question» (14). Sus ideas empezaron a cambiar en favor de la adopción de intervenciones y controles. En efecto, dos años después, en 1933, en su «National Self Sufficiency» y en «The Means to Prosperity», Keynes mostraba una posición muy distinta de la de pocos años antes, y pedía una Conferencia Económica Mundial que tuviera como tema central las líneas principales de ayuda financiera procedente de los países fuertes para mejorar la situación económica internacional. Keynes abogaba por la creación de una autoridad internacional (15) que emitiera una especie de billetes-oro (*gold-notes*), que entre los países participantes en el esquema se admitirían como equivalentes al oro, y que los países obtendrían aportando un valor facial igual de bonos-oro de los gobiernos respectivos, hasta un máximo que sería fijado como cuota para cada país (16). Keynes proponía, además, que los tipos de cambio pudieran modificarse —al igual que los tipos de interés—, cuando se dieran unas determinadas condiciones para ello, aunque siempre mediante modificaciones de reducida proporción.

Pero la primera aportación de interés de Keynes relacionada más directamente con el propósito de lo que aquí nos ocupa es la realizada en «Proposals to Counter the German *New Order*» (17), de 1 de diciembre de 1940. H. Nicolson, secretario parlamentario del Ministerio de Información, había pedido a Keynes que le suministrara argumentos para criticar la propuesta intervencionista en favor del bilateralismo lanzada por el ministro alemán,

(14) J. M. Keynes, «The Collected Writings of John Maynard Keynes», *Activities 1931-39*, vol. XXI, Macmillan, Londres, 1982, págs. 1 y ss.

(15) J. M. Keynes, «The Means to Prosperity», en «The Collected Writings of John Maynard Keynes», vol. IX, Macmillan, Londres, 1972, págs. 358 y ss.

(16) En «The Means to Prosperity», Keynes estableció en un apéndice la distribución de los 5.000 millones de dólares en dinero oro que comprendía su plan, en proporción al oro que cada país tuviera como reserva a finales de 1928. Siete países tendrían un máximo de 450 millones de dólares cada uno, y eran: Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Alemania, España, Argentina y Japón.

(17) J. M. Keynes, «The Collected Writings of John Maynard Keynes», «Activities 1940-4: Shaping the Post-War World», vol. XXV, Macmillan, Londres, 1980, págs. 7 y ss.

W. Funk (18). La respuesta que Keynes dio no lo fue en el sentido crítico esperado, ya que manifestaba su acuerdo con los propósitos de Funk y proponía que se hiciera algo parecido por parte de Inglaterra, «aunque mejor y más honestamente». Pensaba Keynes que sería necesario mantener los controles de cambios después de la guerra, y señalaba que, si bien la colaboración con Estados Unidos era imprescindible, también era necesario contar con el liderazgo de Alemania en la reconstrucción de Europa. A juicio de Keynes, y muy sintéticamente según su posición expuesta a finales de 1940, era necesario continuar con las restricciones a los movimientos internacionales de capital, lograr un acuerdo de pagos basado en el área de la libra esterlina, a la que se añadieron otros países europeos, y gozar de libertad para fijar el tipo de cambio de la esterlina, lejos de la rigidez impuesta por el patrón oro, que tantas críticas había suscitado contra Inglaterra, por su retorno al mismo después de la Primera Guerra Mundial. «La necesidad de un plan así surge de la posición acreedora de Estados Unidos. Una condición necesaria para la vuelta a los cambios libres es que los Estados Unidos encuentren algún remedio permanente a su desequilibrada situación. Hay que suponer que antes o después tendrá que encontrarlo. Pero sería muy optimista creer que se vaya a encontrar la solución en el período inmediato a la posguerra, aun en el caso de que U.S.A. trate de mitigar su situación haciendo grandes donaciones para la reconstrucción de Europa» (19).

Muy pronto las ideas de Keynes comenzaron a mostrar un nuevo cambio para retornar a sus posiciones primitivas. Puede decirse que en estos planteamientos fueron de gran importancia los contactos que mantuvo en Estados Unidos en el invierno de 1940-41, con motivo del anuncio de la «Lend-Lease Act», que el Presidente Roosevelt hizo tras su reelección en noviembre de 1940. Keynes, que, como dijo Morgenthau, Secretario del Tesoro americano, constituía el mejor emisario que habían podido enviar los ingleses, empezó a comprobar que era posible contar con la colaboración americana, la cual resultaría de suma utilidad a su país (20); para la Inglaterra de aquel

(18) El Sr. Funk fue ministro y presidente del Banco Central de su país y trató de basar el comercio internacional en el bilateralismo, siguiendo las propuestas del Dr. Schacht, figura más conocida en la literatura sobre la materia.

(19) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 19.

(20) Recogido en Ch. H. Hession, «John Maynard Keynes. A personal Biography of the Man who revolutionized Capitalism and the Way we live», Macmillan Publishing Company, Nueva York, 1984, pág. 324.

momento, casi sin reservas exteriores, contar con Estados Unidos era vital, y ambas partes se daban cuenta, lógicamente, de la situación. Además, era la ayuda de Estados Unidos a Gran Bretaña la contrapartida que Keynes contemplaba ante la petición americana de una política comercial liberal y de libertad de movimientos de capitales. Como ha señalado J. Tumlrir, se precisaba lograr algún acuerdo en el campo monetario para restablecer el sistema multilateral de pagos y para asegurar que la histórica inestabilidad de la economía americana no volviera a trasladarse a los demás países, como en los años 30 (21).

Probablemente, fue a raíz de esta visita cuando Keynes comenzó a pensar en el modo de plasmar elegantemente el esquema de la ayuda americana, y de subsumir en un sistema de relaciones monetarias internacionales las ayudas especiales que U.S.A. debería hacer a Gran Bretaña, ya que se daba cuenta de las lógicas dificultades de conseguir un acuerdo bilateral. Ya en esta visita a Washington, Keynes habló con el presidente norteamericano, F. D. Roosevelt, de un nuevo orden y de una construcción referida al mundo entero (22). Como se ha dicho, el propósito de los americanos era conseguir un comercio libre entre los países, y el sistema de preferencias imperiales de los ingleses representaba el principal escollo; como alguien ha afirmado, la mencionada discriminación comercial constituía una verdadera «pesadilla» para el Secretario de Estado, Cordell Hull. Aunque fue entonces cuando Keynes amenazó a Estados Unidos con el bilateralismo, estaba ya convencido de que había que pensar en un esquema de comercio y pagos de carácter multilateral.

En sus relaciones con Gran Bretaña, los americanos consiguieron ciertos progresos en favor de un comercio más libre, con el principio 4 de la Carta Atlántica (23), y lograron incorporar la cláusula de no discriminación comercial —contra las preferencias imperiales— redactada por D. Acheson, al Acuerdo de Ayuda Mutua de febrero de 1942 (24), aunque no en términos

(21) J. Tumlrir, «J. M. Keynes and the Emergence of Post-WW2», trabajo presentado en la Conferencia «Tactics of liberalization», celebrada en Madrid del 17 al 20 de marzo de 1983, pág. 4.

(22) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 590.

(23) Principio 4 de la Carta Atlántica, de 14 de agosto de 1941, acordada por el Presidente de Estados Unidos y el Primer Ministro de Gran Bretaña, como primer acuerdo formal de las negociaciones comerciales entre los dos países.

(24) Ver Lord Kahn, «Historical Origins of the International Monetary Fund», en «Keynes and the International...», págs. 5-6.

rotundos. En ese momento comenzó el proceso de abandono de las preferencias imperiales y empezó a avanzarse hacia la meta del comercio libre, perseguida con ahinco por Estados Unidos. Keynes trabajó desde entonces sobre la base de que era imposible conservar las preferencias si se quería contar con la ayuda americana, y, pese a las críticas en su país y a sus ideas anteriores, supo ver que el multilateralismo era la solución adecuada para el marco de la cooperación económica de la posguerra.

III

En efecto, a la vuelta de su viaje a Estados Unidos —el primero en esta época, y, para su biógrafo R. Harrod, el más brillante (25)—, Keynes comenzó a trabajar en la elaboración de un plan monetario internacional para los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En septiembre fue nombrado Consejero del Banco de Inglaterra, y en ese mismo mes terminó su primer trabajo sobre la política monetaria internacional de la posguerra, contenido en dos memorandos (26): «Post War Currency Policy» y «Proposals for an International Currency Union». Nacía así la primera versión del llamado plan Keynes, que había de ser pieza fundamental en las discusiones con los americanos, conducentes a los acuerdos de Bretton Woods.

En el primero de estos trabajos, Keynes exponía, en líneas generales, su esquema de cooperación monetaria internacional. Sólo bajo los reinados de las reinas Isabel y Victoria —señalaba— había funcionado adecuadamente el dinero en el comercio internacional, y no era posible retornar al patrón oro; las propuestas del Dr. H. Schacht (27), ministro de Economía de Alemania, que suponían volver al trueque —la esencia del comercio— y descartar el uso de una moneda con validez internacional, podían utilizarse para fines pacíficos, según el economista británico. Pero la situación de desequilibrio exterior de Gran Bretaña y la necesidad de contar con la ayuda de Estados Unidos exigían un esquema general de pagos, por utópica y difícil que resultara la tarea.

La estrategia en la que Keynes pensaba consistía en preparar un plan y entregárselo a Estados Unidos, demandando una propuesta alternativa, si

(25) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 590.

(26) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 21-40.

(27) Véase la nota 18.

el plan no era del agrado de aquel país. De ahí que el segundo documento esbozara un plan de cooperación monetaria internacional, centrado en la creación de una Unión de Compensación Internacional (*International Clearing Union*), encargada de compensar las transacciones internacionales llevadas a cabo entre los países, para lo que estos mantendrían una cuenta con la Unión, a través de sus bancos centrales, en el marco de un control total de cambios. El valor de cada moneda nacional se fijaría en términos de la unidad monetaria de la Unión. La cual estaría, a su vez, expresada en términos de oro. Cada país podría disponer de un crédito de la Unión (su cuota), que alcanzaría como máximo la mitad de la suma de las exportaciones e importaciones del país durante un período de cinco años; y la capacidad de giro del país sería de un 25% de la cuota. Los bancos centrales con fondos deudores con la Unión debían depreciar su moneda cuando utilizaran más de un 25% de la cuota, y podían ser requeridos para tomar medidas cuando el exceso sobrepasara el 50%. En el caso de que un país tuviera saldo acreedor con la Unión, debería apreciar su moneda si superaba el 25% de la cuota; y podía ser requerido cuando superara el margen del 50%. Si el saldo acreedor sobrepasaba el valor de la cuota, el exceso podía transferirse a un Fondo de Reserva, lo que significaba realmente una confiscación. Debe destacarse a este respecto que un rasgo esencial del plan de Keynes era el conseguir un equilibrio en el tratamiento de los países deudores y acreedores, con objeto de forzar a los países al ajuste, en ambos casos de desequilibrio.

Por otro lado, la Unión podía abrir cuentas con organismos internacionales encargados de la paz mundial, de la reconstrucción de los países después de la guerra y del organismo que regulara los precios de las mercancías, con objeto de colaborar a los fines de estas organizaciones. La Unión estaba dirigida por ocho gobernadores y un presidente.

La propuesta mereció la atención del Tesoro, del que Keynes era asesor (28), y fue objeto de comentarios por parte de varios economistas importantes y del propio Banco de Inglaterra. Dos meses después, Keynes preparaba la segunda versión y explicaba con más detalle las razones de su propuesta, como él expresaba gráficamente, en forma de la «carne» que se añadía al «esqueleto» presentado en el mes de septiembre.

(28) Keynes volvía a trabajar en el Tesoro. En su última época, Keynes fue llamado, en junio de 1940, para formar parte de un consejo asesor del Tesoro, que dirigía Sir K. Wood, tarea que aceptó. Ver R. F. Harrod, «La Vida de...», págs. 571-2.

Keynes comenzaba esta segunda versión destacando la máxima importancia de la cooperación angloamericana, y señalaba que sería un error pedir ayuda financiera directa a Estados Unidos; sólo cabía esperar una ayuda indirecta, en el marco de un sistema elaborado para todo el mundo, que sentara los fundamentos de una economía más sana para todas las naciones. La idea básica de su Unión de Compensación Internacional era la de generalizar el principio esencial en el que se basa la actividad bancaria en un sistema cerrado, aunque en el caso de la Unión habían de establecerse unos principios y unas reglas de funcionamiento determinados. Decía Keynes, además, en la segunda versión de su plan, que el sistema propuesto debía ser fundado por Estados Unidos y Gran Bretaña, ya que entre ambos países sería más fácil acordar el esquema básico, y llamar después a la colaboración a otras naciones. El plan aspiraba a conseguir una fuerte expansión del comercio internacional, y sólo se debía permitir la utilización de expedientes proteccionistas en el caso de que fueran estrictamente necesarios. Por último, se refería a algunos aspectos básicos del plan: las facilidades crediticias y el tratamiento equilibrado de los deudores y de los acreedores, las reglas sobre las modificaciones de los tipos de cambio —modificaciones que debían ser moderadas— y el control de los movimiento de capital.

En esta segunda versión del Banco de Compensación, Keynes bautizaba el nuevo dinero internacional con el nombre de «grammor», para señalar que la nueva unidad se basaba en el oro y que luego pasó a llamar «bancor» y sobre la que se manejaron abundantes denominaciones en los meses siguientes (29). En relación con la versión inicial, se suavizaba el tratamiento de los países acreedores (ya que no se aludía a la confiscación de los saldos) y se establecía la libertad de movimientos para las transacciones por cuenta corriente, aceptando así una idea de J. Meade.

IV

Pronto se convirtió el esquema de Keynes en el elemento fundamental

(29) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 61. En su primer discurso en la Cámara de los Lores, el 18 de mayo de 1943, Keynes se refirió a la denominación del nuevo dinero, ofreciendo varias alternativas: «bancos», «unitas», y sugiriendo a los miembros de la Cámara que, como maestros del lenguaje, ofrecieran un nombre mejor. Ver «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 271.

de las discusiones sobre los acuerdos monetarios para la posguerra, y fue objeto de abundantes críticas y comentarios. Así, el Banco de Inglaterra, que veía un rival en el nuevo Banco, defendía su posición de partir de acuerdos bilaterales y de caminar hacia el multilateralismo sobre esa base, en vez de seguir el enfoque de Keynes. En opinión de J. Meade, el proyecto regulaba en exceso la actividad de los bancos centrales, y, a juicio de R. Harrod, no debía crearse una unidad monetaria internacional, ni era necesario que todas las operaciones hubieran de hacerse a través de los bancos centrales, ni el establecimiento del control de capitales. Por otro lado, economistas como L. Robbins y D. Robertson recibieron el proyecto de Keynes con alegría, y sus comentarios fueron positivos: el primero dijo que suponía «una entrada de aire fresco en esta atmósfera sobrecargada y viciada», y que debía ser enviado al Primer Ministro, mientras Robertson, en una carta citada en diversos trabajos sobre Keynes, señalaba que había leído las propuestas revisadas «con gran entusiasmo y una creciente esperanza de que el espíritu de Burke y Adam Smith esté de nuevo en la tierra para evitar que los asuntos de un Gran Imperio sean resueltos por las mentes pequeñas de una cuadrilla de empleados de banco...» (30).

En este momento, según opina Harrod, «desapareció la ambivalencia de Keynes entre una política internacionalista de cooperación y una política *shachtiana* en el campo de la moneda y el cambio extranjero. Su propio internacionalismo natural afloró a la superficie» (31).

Antes de terminar el año 1941, Keynes ya había elaborado una tercera versión de su plan. En ella aparecían las cláusulas sobre el pago de intereses, tanto en el caso de saldos deudores como en el de acreedores, que los países tuvieran con la Unión, se introducían modificaciones respecto a las variaciones de los tipos de cambio, y se mencionaban algunas medidas para corregir el desequilibrio de los países acreedores (incremento del crédito, apreciación de la moneda, reducción de aranceles o concesión de créditos internacionales en favor de los países atrasados), lo que estaba pensado, claramente, para el caso de Estados Unidos.

En esta versión destacaba Keynes la conveniencia de suprimir todas las barreras y formas de protección y discriminación comercial, que sólo podrían utilizar transitoriamente los países deficitarios para resolver su dese-

(30) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 66-7.

(31) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 610.

quilibrío. Además, se refería a las modificaciones de los tipos de cambio, señalando, de una parte, que no se podían establecer reglas muy precisas, dado que era difícil utilizar una fórmula rígida para los distintos casos de desequilibrio, que podían ser muy variados, y, de otra, que, en algunos supuestos, incluso era posible que la variación del tipo de cambio no fuese el remedio más adecuado.

En relación con versiones anteriores, la tercera contenía una enumeración de las ventajas que la Unión de Compensación tenía para los dos países. Para Gran Bretaña, el nuevo sistema proporcionaría mercados para sus exportaciones y facilidades para compensar multilateralmente los pagos internacionales, además de tiempo para poder restablecer el equilibrio. Por otra parte, permitiría conservar la importancia de Londres como centro financiero y que Inglaterra pudiera rectificar el tipo de cambio frente al resto del mundo, sin correr el peligro de que se produjeran devaluaciones competitivas.

Para Estados Unidos, el proyecto de Keynes tenía, en su opinión, las ventajas siguientes. Ofrecía, en primer lugar, un cuadro general de ayuda para todos los países; colaboraba a los objetivos de la política de libertad de comercio que los americanos buscaban; podía utilizarse para otros fines de política internacional en la posguerra, como la reconstrucción, la estabilización de los precios, etc...; y, por último, según Keynes, era un plan capaz de despertar entusiasmo, porque suponía «el comienzo de la construcción del gobierno futuro del mundo» (32).

Esta tercera versión fue enviada formalmente por su autor al gobernador del Banco de Inglaterra, M. Norman, para solicitar la «bendición y aprobación» del banco emisor, entidad que había criticado el proyecto y mostrado su inclinación favorable a partir de acuerdos bilaterales para caminar luego hacia el multilateralismo, como ya se ha dicho. Al igual que en tantas de las explicaciones de su plan, Keynes decía al gobernador que el esquema de cooperación se basaba en una idea sencilla —extender los principios bancarios al campo internacional—, y que combinaba las grandes ventajas que había tenido el patrón oro durante el siglo XIX con las concepciones modernas y con las exigencias del mundo de la posguerra. El carácter multilateral del plan era necesario para mantener el área de la libra y para conservar a Londres como centro financiero mundial.

(32) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 92-4.

El plan de Keynes fue ganando aceptación, y, en los primeros meses de 1942, pasó a ser objeto de discusiones políticas, hasta ser aprobado finalmente, en el mes de mayo, por el Gabinete de Guerra que presidía Sir W. Churchill. Tras la introducción de algunas modificaciones no fundamentales, el plan de Keynes se convirtió en los párrafos 61 a 134 de un «Memorándum sobre problemas económicos y monetarios exteriores», que fue presentado al Gobierno por el Ministro de Hacienda (33). Se discutió, primero, en el comité de Problemas de Reconstrucción, a fines de marzo de 1942, y pasó, después, al Gabinete. En esta discusión, uno de los críticos principales fue Bevin, que veía en el plan una vuelta al patrón oro, con los peligros deflacionistas que ello implicaba, a lo que contestó Keynes diciendo que el proyecto «destronaba al oro, por decirlo con palabras amables». Por otro lado, Bevin era partidario de que, junto a Gran Bretaña y Estados Unidos, apareciera Rusia como país fundador. La recomendación del comité al Gobierno fue que el plan debía utilizarse en las negociaciones con Estados Unidos y consultarse con los Dominios. Como ya se ha dicho, el plan fue finalmente aprobado por el Gobierno inglés.

En una carta escrita a Kahn en mayo de 1942, Keynes se refería a la evolución de su plan en el mundo político, y hablaba de las dificultades superadas hasta conseguir su aprobación final, y terminaba diciendo, textualmente: «Ahora se trata de captar a los americanos» (34). A esta tarea se iba a dedicar Keynes durante los dos años siguientes, hasta julio de 1944, discutiendo su plan y el proyecto alternativo de H. White, hasta llegar, finalmente, a lo que fueron los artículos del acuerdo del Fondo Monetario Internacional.

V

El resultado final de los acuerdos de Bretton Woods fue dibujado sobre las cuadrículas del proyecto de White, abandonándose buena parte de los rasgos distintivos del plan de Keynes. No era ello el fruto de un análisis teórico de los dos planes, ni de un juicio formado desde la óptica de los intereses generales del mundo. Era, simplemente, el resultado del desequilibrio de fuerzas que existía entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Ni las elevadas cifras de financiación del plan de Keynes, ni el tratamiento equilibrado de

(33) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 143-44.

(34) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 144.

los países deudores y acreedores, ni la creación de una unidad monetaria internacional, ni otros rasgos esenciales del mismo eran del agrado de Estados Unidos, país para el que resultaba relativamente sencillo imponer sus opiniones, ante las perspectivas de Gran Bretaña en los años posteriores a la terminación de la guerra.

Pero lo importante era que Estados Unidos se iba decantando en favor de una política internacionalista y quería asumir el papel de liderazgo económico que lógicamente le correspondía frente a lo ocurrido en el período entre las dos guerras mundiales, en el que el país americano no había llenado el vacío dejado por Gran Bretaña. Existía en Estados Unidos, además, una gran preocupación por los excedentes que iban a producirse después de la guerra, dada la enorme capacidad que mostrarían algunos sectores que habían crecido considerablemente para satisfacer las necesidades bélicas, circunstancia que exigía unos mercados exteriores adecuados. Todo ello conducía a planteamientos multilaterales y a la defensa de la libertad de comercio en el ámbito internacional, postura patrocinada de manera especial por el Departamento de Estado y por su Secretario, Cordell Hull. Frente a esta opinión, otros defendían, en cambio, un cierto aislamiento y una política de corte nacionalista, aunque con menor intensidad a medida que se aproximaba el final de la guerra.

Fue el Departamento del Tesoro el encargado de preparar un proyecto de Fondo Monetario, y H. D. White, uno de los llamados «economistas planificadores» más destacados (35), el encargado de su elaboración. Comenzó su tarea en la primavera de 1941, con la idea de conseguir una estabilización de los tipos de cambio, para disponer de un medio de proporcionar el capital a largo plazo que se iba a precisar después de la guerra. Según Horsefield, una primera parte del plan estaba terminada en el verano de 1942, y la segunda fue redactada durante una visita de White a Cuba, en octubre del mismo año (36). A juicio de Block, dos fuerzas movieron el trabajo de White: las ideas keynesianas y el propio Keynes, y la necesidad de con-

(35) Ingresado en el Departamento del Tesoro en febrero de 1943, White pertenecía a la izquierda política del *New Deal* y era un reformador de convicciones genuinas, según recoge Harrod en su biografía de Keynes. En 1948, fue acusado por W. Chambers y E. Bentley de haber sido un agente comunista. El FBI investigó el caso, e intervino la Justicia Federal. No se pudo probar nada, y parece que las acusaciones no tenían fundamento. White murió en 1948, sin haber probado plenamente su inocencia.

(36) J. K. Horsefield, «The International Monetary...», T. I., págs. 11-12.

seguir un proyecto que finalmente fuera aprobado por el Congreso (37).

Años atrás, White había tratado, sin éxito, de que el Congreso aprobara la creación de un Banco Interamericano. Ahora tenía ocasión de volver a exponer sus ideas, ante la petición del Secretario del Tesoro de preparar un plan que sirviera para conceder ayuda americana a los aliados, que fuera la base de los acuerdos monetarios internacionales de posguerra y que sirviera para proporcionar una «moneda internacional» (38). En respuesta a esta petición, antes de que terminara 1941 —el 30 de diciembre—, White había elaborado su «Suggested Program for Inter-Allied Monetary and Bank Action», que tenía como propósito estabilizar los tipos de cambio y fortalecer los sistemas monetarios de los países aliados, así como crear una agencia con medios y facultades para conceder el capital necesario para ayudar a la reconstrucción de los países aliados, facilitar una rápida y suave transición del tiempo de guerra al de paz, y para ofrecer recursos a corto plazo con objeto de incrementar el volumen de comercio exterior. Se contemplaban dos instituciones: un banco, para la reconstrucción y ayuda de posguerra, con 10.000 millones de capital, concebido como la entidad principal, y un fondo, con 5.000 millones de dólares, complemento del banco, que tenía por objeto conceder créditos a los países con dificultades de pagos para evitar los procesos de ajuste, que entrañaban políticas deflacionistas y desocupación. Los principales rasgos del fondo estaban ya delineados en esta primera versión, que sirvió de base a una resolución aprobada en Río de Janeiro, en la Tercera Conferencia Panamericana de Ministros de Asuntos Exteriores, y en la que se acordó convocar una próxima conferencia para considerar la creación de un Fondo Internacional de Estabilización.

Parece que la primera versión escrita a máquina del plan White data de marzo de 1942. Conocida por los banqueros americanos, recibió de éstos fuertes críticas, ya que, en las instituciones que se proponían, se veía una fuerte competencia frente a las actividades bancarias. Dadas las características y el pensamiento de su autor, no era extraño que en el plan se argumentara contra el «laissez-faire»; así, se decía: «las bases teóricas para creer todavía que la interferencia en los movimientos de mercancías, capitales y oro

(37) F. L. Block, «The Origins...», citado en la nota 3, pág. 43.

(38) J. M. Blum, «From the Morgenthau Diaries: Years of War, 1941-1945», Boston, 1967, pág. 228, citado por J. K. Horsefield, «The International...», pág. 12.

resultan perjudiciales son restos del credo económico del siglo XIX» (39). Adoptando una postura de claro «capitalismo nacional», White señalaba que debían usarse los controles para asegurar la prosperidad del mundo. El plan inicial, por otra parte, se concebía exclusivamente para países con economías de mercado.

VI

El proyecto White se envió a Gran Bretaña en julio de 1942, y el de Keynes fue remitido a Estados Unidos, oficialmente, a finales de agosto del mismo año, en lo que constituía su quinta versión.

La primera reacción de Keynes al proyecto americano fue la de señalar que se trataba de una versión del patrón oro y que, si bien los dos planes se parecían, los principios en que se basaban eran fundamentalmente diferentes. Keynes añadía que el volumen de liquidez internacional que suponía no era ajustable con el paso del tiempo y que la relación entre las dos instituciones —banco y fondo— era oscura; en su opinión, el documento era «muy complicado, divagador y difuso; difícil de entender y casi imposible de leer» (40).

Keynes y White tuvieron una larga discusión sobre sus respectivos planes, en octubre de 1942. Después comenzaron las consultas con los países de la Commonwealth y con los aliados, en las que Keynes desempeñó un papel, destacado. En marzo de 1943, Keynes hizo un análisis comparativo de los dos planes, claramente distintos, que resumía en los seis puntos que a continuación se mencionan, consecuencia de la diferencia fundamental que se desprendía de los propios nombres de los dos esquemas —Fondo de Estabilización y Unión de Compensación (41)—, y, sobre todo, de los propósitos para los que habían sido preparados: estabilización de los tipos de cambio, uno, y ayuda financiera para Gran Bretaña en la posguerra, sobre la base de un comercio no discriminatorio, el otro.

(39) F. L. Block, «The Origins...», págs. 44 y ss. Pueden verse como más representativas las críticas de J. H. Williams y los planes alternativos propuestos por este profesor de Economía Política, contenidos en J. H. Williams, «Postwar Monetary Plans», Alfred A. Knopf, Nueva York, 1947.

(40) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 161. También R. F. Harrod se refiere a la dificultad de lectura del documento en «La Vida de...», pág. 625.

(41) Keynes recoge en 21 puntos las diferencias fundamentales entre los dos planes, y al final se refiere a la diferencia principal, que desarrolla a lo largo de seus apartados. En J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 215-25.

Las principales diferencias entre los dos planes fueron descritas por Keynes en la siguiente forma:

- a) El Fondo cuenta con unas cuotas iniciales aportadas por los países miembros, a través de una suscripción general de capital. La Unión proporciona a sus miembros unas cuotas iniciales, a través de la creación de crédito internacional.
- b) Las cuotas representan en el proyecto del Fondo un derecho a comprar las monedas de otros países, mientras que en el caso de la Unión son una facilidad de giro sobre una cuenta internacional.
- c) El Fondo presume la libertad de los particulares para efectuar transacciones en divisas derivadas de operaciones por cuenta corriente, mientras que la Unión exige que dichas transacciones se centralicen en los bancos emisores a través de controles nacionales.
- d) El Fondo prevé, en principio, el control de los movimientos de capitales, aunque en la práctica puedan establecerse correctivos *ex post*. La Unión supone el control de los movimientos de capital y el examen previo de todas las transacciones.
- e) El Fondo establece sanciones para la parte más débil, mientras que la Unión contiene correctivos para la parte más fuerte.
- f) La intención general del Fondo es distribuir una pequeña parte de los recursos exteriores existentes, pero no es expansionista, mientras que el propósito de la Unión es claramente expansivo.

Desde un punto de vista práctico, pensaba Keynes que las cuestiones más importantes eran: la naturaleza de las reglas del control de cambios, la cuantía de las cuotas y la solución propuesta para tratar las «monedas escasas». Este último era un punto de gran importancia, que había sido incorporado al plan White como contrapartida a la ausencia de medidas de corrección para los países acreedores. La simetría en los ajustes respecto a los países con déficit y con superávit, que Keynes había colocado desde un principio como pieza fundamental de su construcción, no se recogía en el proyecto americano, que sólo se ocupaba de los países deficitarios. En diciembre de 1942, se incorporó al proyecto White la mencionada cláusula, según la cual la moneda de un país con superávit podía ser declarada escasa por el Fondo, permitiéndose a los miembros, en ese caso, introducir discriminaciones comerciales frente a dicho país. Esta concesión americana había despertado gran entusiasmo en Harrod, que la consideraba como «lo más ventajoso

para nosotros» (42), aunque, de hecho, la cláusula nunca fue aplicada.

Si, en términos más actuales, atendemos a los elementos básicos que componen un sistema monetario internacional (convertibilidad, régimen de tipos de cambios, proceso de ajuste de balanza de pagos, oferta de activos de reserva y gestión, y dirección del sistema) (43), los dos proyectos tenían diferencias esenciales. El control de cambios era básico en la reconstrucción de Keynes, mientras que el propósito del plan americano era el de ir hacia mercados libres de divisas. En segundo lugar, el plan de la Unión suponía la creación de un activo de reserva internacional (el Bancor), mientras que el esquema americano era, en realidad, un patrón de cambios oro. Aunque el proceso de ajuste no estaba muy definido en detalle en ninguno de los dos proyectos, como tampoco llegó a estarlo en los artículos del Fondo —éste ha sido uno de los grandes fallos que siempre se han señalado al orden monetario creado en Bretton Woods—, los planes contenían elementos diferentes a este respecto: el plan de Keynes optaba por cargar intereses tanto a los países con saldos deudores con la Unión como a los países con saldos acreedores, a fin de forzar a éstos hacia el equilibrio, mientras que el proyecto americano no propugnaba este tratamiento simétrico (sólo la «cláusula de moneda escasa», como ya se ha dicho, era una estipulación que podía afectar a los países con superávit). El tamaño de las instituciones y las reglas sobre su dirección y toma de decisiones eran, asimismo, distintos en ambos proyectos.

El régimen de tipos de cambio era también diferente en los dos planes. Inicialmente, el plan Keynes contenía, para los países deudores y acreedores, obligaciones de depreciar y apreciar sus monedas en pequeñas proporciones, y la fijación de los tipos de cambio se dejaba a decisión de los propios países. El plan americano, en cambio, siempre aspiró a una mayor estabilidad en los tipos de cambio y a una mayor autoridad del Fondo en la fijación inicial o en la modificación posterior de los tipos de cambio. Este fue un aspecto sumamente debatido, en el que los ingleses quisieron salvar en todo momento la soberanía nacional, y que resolvió, finalmente, acordando la posibilidad de que un país pudiera devaluar cuando existiera un «desequilibrio fundamental» (44).

(42) Harrod cuenta con detalle su reacción cuando leyó el proyecto americano. Ver R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 627.

(43) J. Williamson, «The Failure of World Monetary Reform, 1971-74», Thomas Nelson and Sons, Ltd., 1977, págs. 1 y ss.

(44) J. Williamson, «Keynes and the...», págs. 92 y ss.

De la comparación de los rasgos básicos de los dos planes con el resultado final de Bretton Woods, se deduce fácilmente que el diseño de Keynes ejerció sólo una ligera influencia en el mismo. Como ha dicho Williamson, «el orden de posguerra supuso la restauración de los mercados de divisas competitivos, la perpetuación del patrón de cambios oro sin la creación de un nuevo activo de reserva (hasta 1969), la no existencia de presiones de ajuste sobre los países con superávit y el acceso condicional a cantidades modestas de crédito. En otras palabras, Keynes tuvo poco más éxito en la venta de sus innovaciones macroeconómicas que en la de su no liberalismo microeconómico del tiempo de guerra. Ello plantea, evidentemente —continúa Williamson—, el misterio de por qué trabajó, sin embargo, incansablemente para conseguir el acuerdo de Bretton Woods y para que éste recibiera el apoyo de Gran Bretaña» (45). Las razones, en mi opinión, ya han sido señaladas al principio de este trabajo.

Las diferencias de los dos proyectos obedecían, obviamente, a las distintas situaciones e intereses de los dos países de procedencia. El plan de Keynes tenía muy presentes los problemas derivados del déficit exterior de Gran Bretaña en los años de posguerra, la necesidad de estimular al ajuste a los países con superávit, y el poder efectuar las correcciones del desequilibrio exterior mediante modificaciones del tipo de cambio, sin incurrir en una cadena de devaluaciones competitivas. El plan White, en cambio, partía de la posición de superávit exterior que Estados Unidos iba a tener en la posguerra, y era un elemento en la gran batalla por conseguir un comercio más libre entre los países. Además, tenía muy en cuenta la opinión pública del momento, así como las exigencias implícitas en el hecho de que el plan tuviera que ser aprobado por el Congreso.

VII

Los dos planes fueron dados a conocer a la opinión pública en abril de 1943. El plan de Keynes, al que se había añadido una introducción con motivo de su publicación (46), presentaba algunas modificaciones no básicas respecto a las versiones anteriores: las cuotas se habían reducido, ya no se

(45) J. Williamson, «Keynes and the...», pág. 93.

(46) Apareció el 7 de abril de 1943, con el título de «Proposals for an International Clearing Union» (7 From Cnd. 6437).

requería la centralización de las operaciones de divisas, y se introducían garantías, así como otros aspectos que no alteraban sustancialmente el contenido del esquema. La acogida del plan en Gran Bretaña fue buena —como también lo fue la del plan White en Estados Unidos—, y Keynes mereció comentarios elogiosos, como el de G. Shove, quien señaló: «El plan Keynes es magistral. Combina la claridad de Mill, la ingeniosidad de Ricardo y la sabiduría de Marshall» (47).

La tarea que Keynes tenía ante sí, tras la publicación de su plan, era la de negociar con los americanos y buscar un acuerdo. Ya había aceptado, después de los primeros contactos con White, que sería el plan de éste el punto de partida de las negociaciones, y recibía noticias de Washington sobre algunos puntos de su plan que no gustaban a la opinión pública americana y al Congreso, como, por ejemplo, el que se emitiera un dinero internacional sin respaldo, se financiara a los países mediante descubiertos o se creara un banco que no tuviera capital.

Keynes se daba cuenta de que las discusiones habían de partir del plan White. Lo que le preocupaba realmente era construir un marco de cooperación monetaria internacional que permitiera a Gran Bretaña obtener la ayuda financiera que iba a necesitar en los primeros años de la posguerra, como se deduce claramente de algunas de sus manifestaciones. Por ejemplo, cuando Harrod había mostrado a Keynes su punto de vista favorable al proyecto americano, Keynes le había contestado del siguiente modo: «Haríamos bien en aceptar el compromiso del esquema americano, y, muy probablemente, en aceptar su presentación a largo plazo, aunque estoy seguro de que sería prematuro hacerlo ahora, ya que su plan está muy lejos de ser una oferta firme. Siempre he pensado que el verdadero riesgo con el que nos enfrentamos es el de que retiren su plan y nos dejen solos con el nuestro. Si continuamos presionando con nuestro plan, existe, al menos, alguna posibilidad de que ellos consigan algún fervor patriótico en favor del suyo» (48).

Keynes se preparaba para la reunión que habría de celebrarse en los próximos meses y esperaba la convocatoria de los americanos. Mientras tanto, continuaba la labor de predicación en favor de su plan. Su primer discurso en la Cámara de los Lores (49), el 18 de mayo de 1943, versó precisamente

(47) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 236.

(48) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 268.

(49) Keynes había sido nombrado Barón Keynes de Tilton el año anterior, y con este discurso comenzaba sus trabajos en la Cámara de los Lores.

sobre su proyecto, del que dijo que era obra de una larga preparación y de la colaboración de muchas personas, y que trataba de ayudar a la configuración de la estructura económica del mundo de la posguerra, «que no puede construirse en secreto» (50). Keynes pronunció en aquella ocasión un excelente discurso. El objeto del plan —dijo— era el de procurar que «el dinero obtenido en la venta de bienes a un país pueda utilizarse en comprar productos en cualquier otro país», y por ello era especialmente útil para Gran Bretaña, que tenía que hacer un notable esfuerzo para incrementar sus exportaciones. Al comparar su plan con el americano, Keynes señalaba que aquél significaba poner el vino nuevo en una botella vieja, mientras que, en el suyo, eran nuevos tanto el vino como la botella. Además, podía hacerse una síntesis de ambos planes, ya que los dos trataban de conseguir un marco de cooperación internacional para la posguerra.

Antes de que tuvieran lugar las discusiones con Estados Unidos, Keynes, a finales de junio de 1943 y tras una reunión con White, preparó un documento que llamó «La síntesis de la Clearing Union y el Stabilization Plan», en el que se aceptaban ya las condiciones esenciales del plan White: el principio de suscripción, la limitación de responsabilidad y el que ningún país modificara su tipo de cambio contra su voluntad. El documento decía también que se aceptaba la fórmula de Estados Unidos sobre cuotas y poder de votos, y la forma general del Fondo de Estabilización, y que la relación entre las monedas americana y británica debía ser 1 libra = 4 dólares.

Las condiciones de Gran Bretaña que el documento señalaba eran las siguientes: el Fondo debía operar exclusivamente en «unitas», que los países adquirirían como contrapartida de sus suscripciones; resultaba aceptable la proporción de la cuota que los países debían pagar en oro, que se había propuesto fuera del 12,5% inicialmente; debían reconsiderarse las cláusulas relativas a las modificaciones del tipo de cambio; y era preciso preservar la soberanía nacional en esta materia, evitando que el Fondo pudiera imponer cambios en el valor de la moneda de un país. La gran objeción se encontraba en la ausencia de presión sobre los países acreedores, que, según el proyecto americano, podrían absorber grandes cantidades de oro sin que existiera ninguna fuerza que dificultara el proceso. Como consecuencia de estas condiciones, el documento Keynes recogía a continuación un conjunto de cláusulas sobre las principales materias del plan.

Fue a partir de esta síntesis cuando D. Robertson propuso llamar a

(50) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 269.

proyecto «Plan Whines», para significar que era el resultado de la unión de los planes de White y de Keynes. A finales de julio, White escribió a Keynes y le envió una nueva versión. Los americanos habían hablado sobre su plan con veinticinco países, y querían que su propuesta fuera el punto de las discusiones angloamericanas. White expresaba en la carta su gran preocupación por la postura del Congreso americano hacia el plan, y a este respecto decía que la magnitud del compromiso debería situarse entre 2.000 y 3.000 millones de dólares; el Fondo debía tener activos, y una parte de los mismos debía ser oro; el poder de voto de los países debía guardar relación con las contribuciones nacionales, y debía haber un entendimiento sobre los tipos de cambio. White proponía formar un Comité de Redacción, compuesto por representantes de cuatro o cinco países, y celebrar una conferencia que podría tener lugar en el otoño.

En septiembre de 1943, en el marco de las conversaciones angloamericanas sobre el artículo VII del «Mutual Aid Agreement», fue abordada con especial intensidad la consideración del proyecto de Fondo de Estabilización. Las principales instrucciones que se dieron a la delegación británica que participó en las conversaciones fueron las siguientes: los países debían tener libertad para alterar su tipo de cambio, la suscripción pagada en oro no debía sobrepasar el 12,5% del total de la cuota, el Fondo no debía actuar en los mercados de divisas (la Unitas debía monetarizarse), la dimensión del Fondo debía ser de 10.000 millones de dólares, por lo menos, y el desbloqueo de los saldos frente a Gran Bretaña acumulados por un conjunto de países durante la guerra no debía formar parte del esquema.

VIII

En septiembre de 1943, Keynes fue nuevamente a Washington para discutir la cooperación internacional de los años de la posguerra. En su biografía, Harrod hace varios comentarios sobre las relaciones entre White y Keynes, que comenzaron a ser estrechas especialmente a partir de este encuentro de septiembre del 43: «Ahora, por fin —dice Harrod—, Keynes y White se enfrentaron en un choque abierto de voluntades y personalidades». «Pronto Keynes profesó un gran respeto por la capacidad de White; en esas conversaciones de Washington aún le molestaba la brusquedad de White, pero en visitas posteriores llegó a tenerle verdadero afecto. No cabe duda de que White era una persona difícil; Keynes, aunque no dejaba de hacerle frente

en los debates verbales, tenía que proceder con tacto y paciencia. Los sentimientos de White eran más sutiles. Hasta hacía pocos años, antes de que su estrella ascendiera, había reverenciado a Keynes como el más grande economista de su tiempo. Ahora se enfrentaba a él como negociador, en igualdad de condiciones, o, mejor dicho, en condiciones de superioridad, pues representaba a la potencia más fuerte. Inevitablemente, había algo embarazoso en aquellas relaciones» (51). El mismo Harrod añade más adelante: «Sus maneras de discutir eran diametralmente opuestas. White estaba lleno de vigor y de agresiva virilidad. Podía ser amenazador y grosero. Su impetuosidad lo arrastraba a torrentes de palabras, que a veces rebasaban sus capacidades gramaticales. Como sabemos, Keynes era distinto; siempre tenía dispuestas sus frases bellamente pulidas; se daba cuenta de cualquier inconsistencia en sus opositores, aun en los asuntos más abstrusos, con sorprendente celeridad, y la hacía notar con aparente gentileza en palabras punzantes y a menudo ofensivas» (52).

Las discusiones de septiembre de 1943 fueron especialmente tensas en algunos momentos, y no faltaron los incidentes. La monetización de la «unidades», tema sobre el que el Banco de Inglaterra y algunos ministros británicos insistían de manera especial para asegurar la pasividad del Fondo, pudo llegar a ser elemento de ruptura de las negociaciones. En las obras completas de Keynes, se recoge la descripción de un participante británico en las discusiones: «Keynes y White, sentados el uno al lado del otro, cada uno flanqueado por una larga fila de sus propios partidarios. Sin ningún orden del día ni ninguna idea preparada sobre lo que se iba a discutir, se atacaban mutuamente en un dúo de discordia, el cual, después de un *crescendo* de insultos por ambas partes, terminaba en una caótica suspensión de la reunión, a tiempo de volver a Willard para celebrar una reunión de la delegación».

Keynes estaba en comunicación permanente con Londres y recibía instrucciones respecto a las negociaciones. Durante los primeros días de octubre, se comenzó a redactar lo que acabó siendo una declaración conjunta; y fue en una de estas reuniones cuando Keynes tuvo su principal explosión de mal humor con la delegación americana, a propósito de una interpretación de un documento preparado por Bernstein, maniobra que calificó de intolerable. White contestó socarronamente con estas palabras: «Trataremos

(51) R. F. Harrod, «La Vida de...», págs. 639-40.

(52) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 641.

de producir algo que su Alteza pueda entender» (53). Aunque pareció que se rompían las negociaciones, un nuevo borrador de la delegación americana, preparado pocas horas después del incidente, devolvió la paz a las conversaciones.

Fruto de esta negociación fue lo que se denominó una «Declaración conjunta de expertos» (54), en la que se contenían acuerdos sobre unos puntos, reservas sobre otros y posiciones alternativas de los países en varias cuestiones. Esta declaración fue objeto de siete versiones hasta su publicación en abril de 1944, y constituyó el antecedente directo del conjunto de artículos que se acordaron en Bretton Woods para regular la actuación del Fondo Monetario Internacional.

Las cesiones de Gran Bretaña dieron vía libre al acuerdo entre los dos países, y con ello se facilitó la preparación del esquema básico del Fondo. Gran Bretaña accedió a que el porcentaje de oro aportado por los países pasara del 12,5 al 25% del total de la cuota, y también a que el Fondo pudiera utilizar el oro en sus operaciones. Asimismo, fue aceptada la postura americana sobre las modificaciones de los tipos de cambio y el pago de oro en los giros. No obstante, la monetización de la «unitas» siguió siendo el centro de las peticiones de modificación del proyecto por parte de Gran Bretaña.

El gran tema de las discusiones fue, probablemente, la interpretación del derecho de los países a girar y obtener recursos del Fondo. Keynes insistió en la no exigencia de condiciones para utilizar los recursos del Fondo y aceptó la postura americana, sometida a una definición más amplia y menos específica de los criterios de actuación del Fondo.

IX

Las cesiones de Keynes en las negociaciones con USA originaron no pocas críticas entre sus compatriotas. El Banco de Inglaterra siguió insistiendo en sus diferencias respecto al proyecto americano: no quería que el Fondo hiciera operaciones en oro; en suma, veía en el Fondo un competidor, Keynes concedía gran importancia a la «cláusula de moneda escasa», pero el Banco de Inglaterra no pensaba que fuera factible establecer un control de cam-

(53) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 370-1, y R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 650.

(54) «Joint Statement by experts of United and Associated Nations on the Establishment of an International Stabilization Fund», J. M. Keynes, «The Collected Writings...».

bios solamente para el dólar, sino que debía aplicarse frente a todas las monedas o simultáneamente por todos los países frente al dólar. Tampoco le gustaba al banco emisor británico la posición predominante que Estados Unidos iba a tener en el Fondo, de acuerdo con el proyecto de White.

En febrero de 1944, el Gabinete de Guerra se ocupó de los resultados de las discusiones de Washington y recibió, además del proyecto acordado por Keynes, los comentarios críticos de quienes se oponían al proyecto. Con este motivo, Keynes había preparado un documento en defensa del proyecto del Fondo, y su postura de cesión ante los americanos se recogía en uno de los párrafos, cuando proponía abandonar la creación de una unidad monetaria internacional, en contra de lo que antes había defendido: «mientras que existen muchas ventajas en la alternativa de crear una nueva unidad internacional, que los expertos británicos hubieran preferido, todos los miembros de la delegación británica que en Washington se ocuparon de las discusiones, y que han tenido la oportunidad de apreciar directamente los grandes esfuerzos realizados por la otra parte para alcanzar un acuerdo, son de la opinión de que, en este punto, deberíamos adoptar la postura americana» (55). En este mismo documento, Keynes hacía especial hincapié en el hecho de que un país disponía de libertad para modificar su tipo de cambio, y en que siempre sería posible abandonar el Fondo Monetario, en el caso de que fuera necesario. Le preocupaban, en cambio, los acuerdos a los que había de llegarse para el período transitorio, especialmente el régimen de control de cambios aplicable por Gran Bretaña y la ayuda financiera que el país recibiría de Estados Unidos, ante las previsibles necesidades de la posguerra.

El Banco de Inglaterra llegó a presentar lo que llamó «Una Política Alternativa». Como señalaba Keynes, la posición del Banco partía del supuesto de que no iba a necesitarse la ayuda de Estados Unidos, y suponía también que se podría adoptar una política de gran austeridad en Gran Bretaña y en los países de la Commonwealth. El Banco aspiraba a mantener el área de la libra, que lógicamente implicaba una discriminación frente a Estados Unidos, sin querer darse cuenta de que ello era inviable, dada la situación de Inglaterra y la necesidad de contar con la ayuda americana. No podemos olvidar —decía Keynes— que debemos mucho más de lo que podemos pagar, y en esta situación no es posible mantener a Londres como un centro financiero

(55) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 406.

con prestigio y confianza (56); los americanos incitarían, además, a algunos países a que abandonaran el área de la libra —pensaba Keynes—, con lo que el plan del Banco llevaría a Gran Bretaña de nuevo a la situación caótica que en 1931 tuvo que terminarse con el abandono del patrón oro.

En una carta a Lord Beaverbrook, negaba Keynes que el proyecto fuera una defensa del patrón oro y decía que el Banco de Inglaterra no tenía un plan, sino sólo una «predisposición en favor de una atmósfera», y que no era posible mantener el área de la libra sin convertibilidad, algo que el país no podía afrontar: «sólo podemos proteger el área de la libra con un esquema internacional» (57). Y decía también Keynes en la misma carta: «Dos veces en mi vida he visto al Banco abogando ciegamente en favor de unas políticas de las que pensaba que nos llevarían a las mayores desgracias y a una espantosa ruina. Las dos veces ocurrió lo que yo decía. En esas ocasiones, usted y yo estuvimos de acuerdo. Estoy convencido de que nos hallamos ante la tercera ocasión. El Banco se ha empeñado en un juego desesperado en favor de los intereses de viejos acuerdos e ideas pasadas de moda, que no se pueden sostener» (58). La oposición de Lord Beaverbrook radicaba en que, a su juicio, los acuerdos monetarios no debían desligarse de la negociación sobre las preferencias imperiales, sobre cuyo mantenimiento mostraba su pesimismo ante la insistencia de los americanos.

Ciertamente, aunque los dos temas no estaban ligados, el objetivo fundamental de Estados Unidos para la posguerra era el de construir un orden económico internacional basado en el libre comercio, como ya se ha dicho, y los planes de cooperación en el ámbito monetario iban encaminados precisamente al logro de ese objetivo. En esta tarea, la colaboración de Gran Bretaña se consideraba de suma importancia, y de ahí que la discusión de los fundamentos de los proyectos de Bretton Woods fuera abordada conjuntamente por ambos países durante un período que abarcó varios años. Pero Gran Bretaña era el centro del área de la libra y de un sistema de comercio con los países del viejo Imperio Británico organizado sobre las preferencias imperiales, práctica comercial discriminatoria con la que Estados Unidos quería acabar por encima de todo. Los primeros movimientos, con motivo del tratado de Mutua Ayuda, habían iniciado un camino que terminaría pocos

(56) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 412.

(57) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 415 y ss.

(58) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 416-7.

años después, ante las necesidades financieras de Gran Bretaña y la exigencia de recurrir a la ayuda americana: el precio que pagaría por la ayuda sería precisamente la eliminación de las preferencias y la convertibilidad de la libra esterlina. Y los americanos forzaron el final tras la muerte de Roosevelt, como veremos.

Pero continuemos con el proyecto de creación del Fondo Monetario. Gran Bretaña siguió insistiendo en la necesidad de proceder a la monetización de la «unitas», con objeto de asegurar la pasividad del Fondo Monetario. En marzo de 1944, se discutieron este y otros extremos en el Parlamento, y Keynes pasó por momentos duros y difíciles. Harrod ha escrito que el debate fue para Keynes una gran decepción, y recuerda lo que él mismo dijo sobre esta experiencia: «Pasé siete horas en la maldita galería, lacerado en cuerpo y alma» (59). En opinión de Harrod, «parecía presentarse una corriente subterránea de antinorteamericanismo extremadamente fuerte. Los parlamentarios no presentaban signos de haber estudiado el plan: más parecía que llegaban con violentos prejuicios en su contra, simplemente porque los norteamericanos habían convenido con él, y no por otra razón» (60).

X

En abril de 1944, se publicó en Gran Bretaña la Declaración Conjunta, que se ofrecía a la opinión no como un compromiso formal, sino como información en medio del ambiente hostil existente y al que ya se ha hecho referencia. Esta situación preocupaba a Keynes, que un mes antes había pasado por una nueva situación de crisis de su dolencia de corazón. Por eso, y en relación con esta publicación, Keynes escribió al ministro de Hacienda sobre sus temores de que fuera mal entendida o mal interpretada la mencionada publicación y de los peligros que de ella podían derivarse. Para evitarlo, Keynes preparó unas explicaciones introductorias al documento y pidió autorización para reunirse con los representantes de la prensa y con los parlamentarios, a fin de mostrarles el sentido del contenido de la Declaración Conjunta y contestar a las preguntas que quisieran plantearle. Aceptadas por el ministro las sugerencias de Keynes, la Declaración Conjunta apareció en Gran Bretaña como Libro Blanco, el 22 de abril de 1944. La explicación

(59) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 659.

(60) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 659.

que Keynes daba sobre la comparación de su plan con el americano era la siguiente: «Estos dos planes representan dispositivos técnicos alternativos, capaces de desarrollar precisamente las mismas funciones. Se pueden conseguir los mismos propósitos y disposiciones respecto a los distintos aspectos, siguiendo uno u otro plan. No obstante, se ha comprobado que resulta más fácil conseguir un acuerdo sobre la base del proyecto del Fondo» (61). Justificaba Keynes después, a lo largo de doce puntos, las concesiones hechas a los americanos: ya no era necesario introducir una nueva unidad internacional; los bancos centrales daban paso a las autoridades monetarias en cuanto entidades nacionales a relacionarse con el Fondo; aunque la facilidad crediticia del proyecto era menor que la de la Unión de Compensación, era, sin embargo, sustancial y podía incrementarse en el futuro, etc. Nada se decía sobre el gerente y la gestión del Fondo, que iba a ser tratado ampliamente en la reunión de Savannah. Y Keynes terminaba su introducción con estas palabras: «En muchos aspectos, los objetivos y propósitos del nuevo esquema son los mismos contenidos en el Libro Blanco de las 'Propuestas sobre la Unión de Compensación'» (62).

Tras la publicación de la Declaración Conjunta, Keynes continuó trabajando en su país para conseguir una mayor aceptación del proyecto. Tuvo reuniones con los representantes de los medios de información, celebró varios encuentros con parlamentarios y llevó a cabo con ellos una tarea didáctica importante. Y, naturalmente, defendió el proyecto en la Cámara de los Lores, donde pronunció un brillante discurso el 23 de mayo de 1944, en el que centró su atención en cinco ventajas de importancia que se derivarían del proyecto de creación del Fondo Monetario: permitiría mantener las restricciones de guerra en el período de paz; haría posible que la libra fuera convertible, única forma de que Londres pudiera continuar siendo un gran centro financiero; proporcionaría nueva liquidez al mundo; haría posible un reparto adecuado de responsabilidades entre países deudores y acreedores; y permitiría la creación de un organismo internacional (63). En este discurso dijo Keynes: «Si tengo alguna autoridad para pronunciarme sobre lo que es y lo que no es la esencia y significado del patrón oro, debo decir que este plan es exactamente lo contrario. En cuanto a su relación con el oro, el plan

(61) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, pág. 437.

(62) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXV, págs. 441-42.

(63) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, págs. 9 y ss.

está realmente muy próximo a las propuestas por las que abogué en vano como correcta alternativa cuando me oponía encarnizadamente a la vuelta de este país al patrón oro» (64). Y, al final de su discurso, señalaba: «No nos desanimemos. Estamos poniendo quizás el primer ladrillo de un gran edificio, aunque puede que sea un ladrillo descolorido. Si realmente es nuestro propósito retirarnos de la cooperación internacional y seguir otro orden de ideas diferentes, cuanto antes lo aclaremos, mejor; pero creo que esta constituye la política de sólo una pequeña minoría, y, por mi parte, estoy convencido de que en estos términos no podremos seguir siendo un gran poder y la madre de la Commonwealth» (65).

XI

Terminaron los debates parlamentarios en Inglaterra, y Keynes esperó la convocatoria de la conferencia por parte de Estados Unidos. Por fin, el Secretario del Tesoro americano, Morgenthau, invitó a 43 países a formular propuestas sobre la creación de un Fondo Monetario Internacional y, probablemente, un Banco Mundial, en una conferencia que se celebraría en Bretton Woods a partir de julio de 1944. Previamente, y para preparar el texto de los posibles acuerdos, tendría lugar otra reunión en Atlantic City, en la que estarían presentes sólo unos pocos países de los convocados.

Según decía Keynes en una carta dirigida a Sir Richard Hopkins en los primeros días de junio de 1944 (66), los tres temas principales para la reunión, desde el punto de vista británico, eran: la cláusula sobre ajustes del tipo de cambio, lo que debía decirse públicamente sobre las dificultades de Gran Bretaña en el período de transición, y los acuerdos para la transición y la fecha en la que entraría en vigor el acuerdo del Fondo. Antes de partir para Estados Unidos, se discutieron los aspectos fundamentales de la posición británica en la Conferencia, y, en relación con el primer punto, la posición del Gobernador del Banco de Inglaterra, Lord Catto, fue la de modificar el contenido del «Joint Statement» y otorgar libertad a los países para que pudieran modificar el tipo de cambio en un sentido u otro, con la condición de

(64) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, pág. 17.

(65) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, pág. 21.

(66) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, pág. 44.

que el Fondo pudiera suspender la utilización de sus recursos por el correspondiente país. En relación con el segundo punto, eran los americanos los que debían ayudar a solucionar las dificultades de la transición, y con ellos había que discutir privadamente este punto. Por último, la entrada en vigor del acuerdo debería ser el 1 de agosto de 1945, y el período transitorio debería extenderse durante cinco años a partir de la terminación de la guerra.

La delegación británica, en la que figuraba, naturalmente, J. M. Keynes, viajó a Estados Unidos en el «Queen Mary», el 16 de junio de 1944, y los componentes de la misma estudiaron durante el viaje varios puntos de los que se iban a discutir en Atlantic City, en especial los relacionados con la cláusula sobre modificaciones del tipo de cambio y la suscripción de oro. Fruto de aquel estudio fueron dos documentos que se redactaron en el propio barco.

Con algún retraso sobre la fecha prevista, 16 delegaciones de otros tantos países llegaron a Atlantic City, procedentes de Europa, el 23 de junio (67). La reunión comenzó el 24 de junio y se decidió dejar la discusión sobre el tamaño de las cuotas para Bretton Woods, de acuerdo con el deseo de White. Las discusiones entre americanos e ingleses se centraron en la estabilidad de los tipos de cambio (USA pretendía que los tipos fueran más estables de lo que Gran Bretaña deseaba); el poder del Fondo sobre los países miembros (USA quería otorgar al Fondo más poder que Gran Bretaña); el tamaño del Fondo (menor para USA que para Gran Bretaña); y la duración del período transitorio (que USA quería fuera lo más breve posible). El deseo de White era llegar a un acuerdo con Keynes sobre los puntos principales, de modo que a la Conferencia de Bretton Woods se llegara con las decisiones prácticamente tomadas, lo que sólo en parte consiguió.

Keynes escribió a Hopkins el 30 de junio de 1944 (68), para darle cuenta del resultado de las discusiones con los americanos. No se había llegado a ningún acuerdo formal —sólo a acuerdos previos—, decía Keynes, dado que White no quería presentarse en la Conferencia de Bretton Woods con resoluciones ya adoptadas. En relación con el Fondo, Keynes señalaba que los tres puntos más difíciles habían sido, aparte de la dirección y gestión del nuevo organismo, los relativos a la modificación del tipo de cambio (la cláu-

(67) Se había previsto comenzar el 6 de junio. Los países representados eran: Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Grecia, India, México, Holanda, Noruega, U.R.S.S. y Reino Unido.

(68) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, págs. 66 y ss.

sula Catto), la duración del período transitorio y el volumen de las cuotas. Respecto a este último punto, los americanos habían mostrado su propósito de no superar la cifra de 8.000 millones de dólares y de que la Commonwealth británica no tuviera mayor poder de voto que Estados Unidos.

Keynes se había encontrado en buena forma física en Atlantic City, según señalaba en la carta citada en el párrafo anterior. De allí se desplazó a Bretton Woods, adonde llegó el 1 de julio, y aquel mismo día celebró el 500 aniversario del Concordato entre el King's College de Cambridge y el New College de Oxford.

Comenzaron los trabajos en Bretton Woods el 1 de julio, y asistieron las delegaciones de los 44 países convocados, que eligieron Presidente de la reunión al Secretario Morgenthau. Se actuó a través de tres comisiones: una sobre el Fondo, presidida por White; otra sobre el Banco, que presidió Keynes; y una tercera, sobre otros medios de cooperación financiera internacional, que dirigió Eduardo Suárez, de México.

Pese a lo que White decía pretender, casi todo se había acordado realmente antes de llegar a Bretton Woods. Keynes aseguró, al menos, lo sustancial de la posición británica sobre los tipos de cambio, según señalaba en una carta a Lord Catto (69), ya que se podrían modificar los tipos de cambio sin autorización del Fondo y sin tener que abandonar la organización; a cambio, el Fondo podía hacer no elegible para sus operaciones a la moneda del país que devaluara. Sin embargo, Keynes no consiguió nada respecto a otros temas en los que tenía gran interés, como la ubicación del Fondo, sobre lo que se había insistido ante el Secretario Morgenthau, y su organización directiva.

La reunión terminó el 22 de julio de 1944, tres días después de la fecha prevista. En una de las últimas sesiones plenarias, Keynes rindió homenaje a White, pero mostró un cierto desencanto por el resultado de las discusiones, al afirmar que lo aprobado, que lo era *ad referendum*, «ni siquiera debe ser recomendado a nuestros gobiernos para que se acepte». El último día, no obstante, Keynes intervino en favor del acta final de Bretton Woods, en un discurso en el que no faltaron las veladas referencias satíricas a los americanos, y en el que señaló que el resultado no era lo más aceptable desde el punto de vista individual, dado que la tarea consistía en buscar unos principios comunes. «Hemos tenido que desarrollar a la vez —decía Keynes en su discurso final— las tareas propias del economista, del financiero, del

(69) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, págs. 77 y ss.

político, del periodista, del propagandista, del abogado, del estadista, e incluso pienso que del profeta y del adivino», para señalar después: «Y creo que hemos tenido éxito. Las reuniones internacionales no tienen un buen historial. Estoy seguro de que ninguna conferencia similar que quepa recordar ha alcanzado una construcción tan sólida y lúcida» (70).

Como Keynes decía, 44 naciones habían trabajado juntas y habían conseguido lo que pocos habían creído posible: acordar en plena guerra un esquema de cooperación monetaria internacional para los años de paz. Y el propio Keynes, que había ambicionado un acuerdo de esta índole, se encontraba satisfecho, a pesar de que buena parte de sus tesis habían sucumbido ante la fuerza que otorgaba a Estados Unidos su preponderante situación económica, frente a una Gran Bretaña económicamente debilitada por la guerra y con perspectivas sombrías por los primeros años de paz. Keynes fue, sin duda, la figura principal de la Conferencia de Bretton Woods, a la que llegó tras varios años de reflexión y negociación —en su país y con Estados Unidos y otros— sobre la cooperación monetaria internacional que había de existir después de la Segunda Guerra Mundial.

XII

Antes de que el Parlamento británico aprobara formalmente la participación de Gran Bretaña en el Fondo Monetario Internacional, se celebraron varias reuniones con los americanos, con el propósito de concretar la cuantía y condiciones del préstamo de Estados Unidos. A cambio de la ayuda, Estados Unidos trataba de conseguir la fijación de un plazo para que Gran Bretaña decretara la convertibilidad de la libra y abandonara el sistema de preferencias imperiales. La muerte de Roosevelt y la presidencia de Truman produjeron cambios en el Departamento del Tesoro, en el que Vinson sustituyó a Morgenthau, y con ello comenzó el declive de White. Por otra parte, con el cambio triunfaban las posiciones del Departamento de Estado, que no veía con buenos ojos al Fondo Monetario, por lo que se empezó a actuar como si la Conferencia de Bretton Woods no se hubiera celebrado. Estados Unidos forzó a Gran Bretaña a aceptar unas duras condiciones para otorgar el préstamo, y suspendió la ayuda de la «Lend-Lease Act», tras el bombardeo de Hiroshima.

(70) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, págs. 101-2.

El gobierno laborista británico, recién elegido, envió a Keynes a Washington para negociar un posible préstamo, ante la difícil situación creada y la carencia de expertos de los laboristas. Keynes indujo a los laboristas a una política liberal, y advertía a Dalton, Ministro de Hacienda, que el primer gobierno laborista había caído por la libra esterlina en 1931 y que el segundo debía evitar incurrir en el mismo error. Ello suponía anteponer el préstamo americano a cualquier otra posibilidad y ceder a las exigencias. Así fue como Gran Bretaña se vio arrastrada al multilateralismo, a la convertibilidad de la libra y a la supresión del sistema de preferencias imperiales, tras un período de tiempo relativamente corto.

En diciembre de 1945, el Parlamento británico aprobó las condiciones del préstamo americano, tras un gran debate en el que Churchill y los conservadores se abstuvieron. Esta era la condición para aceptar los acuerdos del Fondo Monetario, y con ello se daba vía libre a que Estados Unidos comenzara la discusión parlamentaria del préstamo a Gran Bretaña en un año electoral como era el de 1946.

Antes de aprobarse el préstamo a Gran Bretaña por el Congreso americano, tuvo lugar el último viaje de Keynes a Estados Unidos, con objeto de asistir a la primera reunión de gobernadores del Fondo Monetario, celebrada en Savannah, Georgia, en marzo de 1946. Los propósitos de Keynes en esta reunión eran, principalmente, promover a White como primer director gerente del Fondo, ya que quería asegurar la esencia de la organización a la que tanto había contribuido con sus innumerables concesiones; que Nueva York fuera la ciudad sede de la institución, y que los directores ejecutivos del organismo lo fueran *part-time*, con objeto de reforzar la función del Fondo como organismo internacional independiente.

Realmente, Keynes no consiguió nada en Savannah: menos aún que en anteriores reuniones con los americanos. En la biografía de Keynes, Harrod dice sobre la conferencia inaugural del Fondo: «Pero ahora, en Savannah, parecía que todas sus propuestas en favor de la buena voluntad de los norteamericanos y de su espíritu de cooperación carecían de base. Ya no discutían: decidían los asuntos anticipadamente. Los castillos que Keynes se había imaginado se estaban derrumbando en torno suyo» (71).

Ya en su discurso inaugural, Keynes había mostrado en Savannah su pesimismo y su crítica. Esta actitud crítica fue intensificándose a medida que transcurría la reunión, y, en una carta escrita a R. F. Kahn a los pocos

(71) R. F. Harrod, «La Vida de...», pág. 730.

días del comienzo, Keynes decía: «Los americanos no tienen idea de cómo hacer que estas instituciones actúen en el ámbito internacional, y sus ideas son malas en casi todas las direcciones»... «En este momento sólo puedo decir que soy bastante pesimista. Los americanos que mandan actualmente no parecen tener ninguna concepción, en absoluto, sobre cooperación internacional» (72). De vuelta ya en Gran Bretaña, Keynes redactó un documento en favor de que Gran Bretaña abandonara el Fondo Monetario, aunque nunca llegara a entregarlo a nadie. Muy pocas semanas después de la reunión de Savannah, en abril de 1946, Keynes murió, tras sufrir un nuevo ataque al corazón.

XIII

Las conclusiones de este recorrido pueden no resultar muy alentadoras. Es evidente que, al final de su etapa de intenso trabajo en favor de un nuevo esquema de cooperación internacional, Keynes no podía estar satisfecho de lo conseguido tras los esfuerzos realizados durante varios años. Había logrado que se hiciera realidad un mecanismo de colaboración monetaria entre los países para el período de posguerra, y conseguido también la buscada ayuda de Estados Unidos para socorrer a la débil economía británica. Sin embargo, al final de sus días, parecía aflorar el sentimiento de que las cesiones de Gran Bretaña a Estados Unidos, que él había propugnado y que probablemente habían sido inevitables dada la situación de las dos economías, resultaban ser mayores de lo que él hubiera deseado; y que quizá su pensamiento había evolucionado demasiado para poder justificar tesis que sólo en su pragmatismo o en su condición de patriota y estadista podían encontrar justificación.

Si Keynes hubiera vivido unos años más, su frustración hubiera sido mucho mayor, pues los primeros ejercicios de actuación del Fondo no tuvieron ningún impacto apreciable en los países que necesitaban la ayuda de esta institución, en buena parte por el cambio de mentalidad de la Administración americana respecto a la organización.

Sin embargo, como decía al principio, la creación del Fondo fue un episodio afortunado en la historia, ciertamente poco brillante, de la cooperación económica internacional, y la labor de Keynes fue fundamental en esta

(72) J. M. Keynes, «The Collected Writings...», vol. XXVI, pág. 217.

tarea; creo que mereció la pena que modificara sus ideas, que cediera ante los americanos y que incluso sufriera una cierta humillación intelectual en algunos momentos. Keynes, con estos años últimos de su vida de intenso trabajo en el campo de la cooperación internacional, contribuyó de forma importante al nuevo orden necesario en la posguerra, y con ello ayudó, decisivamente, a su país y al mundo.