

27.a.

3, 12, 24

Origen del régimen monetario de la República de Panamá (1)

DESCRIPCION E INTERPRETACION CRITICA DEL REGIMEN MONETARIO PANAMEÑO QUE SE CONFIGURO EN LAS CONVERSACIONES MONETARIAS ENTRE LOS REPRESENTANTES DE LA REPUBLICA DE PANAMA Y EL SECRETARIO DE LA GUERRA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN 1904.

1. PREMISAS.
2. LAS CONVERSACIONES MONETARIAS DE 1904.
3. EL BALBOA. DEFINICION DE LA UNIDAD MONETARIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA.
4. LA CAPACIDAD LEGAL DE CIRCULACION MONETARIA.
 - 4.1. Introducción.
 - 4.2. El Curso Legal en la República de Panamá.
 - 4.3. Breves Indicios sobre la Teoría del Curso Legal Prescindiendo del Caso de Panamá.
 - 4.4. El Concepto del Curso Legal y la Interpretación Errónea del Artículo 214 de la Constitución de 1946, relativa a la Prohibición del Curso Forzoso.
5. LAS DOS PRIMERAS ACUÑACIONES Y EL FONDO DE GARANTIA.
6. CONCLUSIONES.

El artículo que sigue no ofrece ninguna facilidad para los que por hábito o pereza mental se han acostumbrado a leer sin particular esmero, confiados ingenuamente en la inmediatez y en la evidencia de los usuales lugares comunes. Este trabajo es una pieza de estudio basada sobre determinadas premisas doctrinales, explícitas en el texto, que no puede ser asimilada sin una paciente disposición al análisis crítico por parte del lector-estudioso. Es, en otras palabras, una esmerada propuesta para ulteriores discusiones y esclarecimientos.

(1) Doctor en Ciencias Económicas y Comerciales. Graduado en la Universidad de Roma en 1972 discutiendo una tesis sobre el Régimen y la Política Monetaria de Panamá que obtuvo el reconocimiento máximo.

PREMISAS

PRIMERO. Es necesario precisar que el mecanismo monetario existente, base del tipo de desarrollo actual, es regido descentralizadamente por la acción espontánea y autónoma de pocas instituciones bancarias exteriores las cuales pueden activar discrecionalmente el flujo de la base monetaria y por lo tanto pueden ejercer, de hecho, un poder de elección sobre el gasto global de la sociedad, en función de proyecciones relativas a los intereses propios del sector bancario. Estos intereses coinciden con las preferencias consumistas de los particulares y por lo tanto configuran el crecimiento del ingreso que es caracterizado por la falta de absorción del desempleo. Es decir, se verifica un progreso que no llega a los sectores más pobres. } α

SEGUNDO. En consecuencia es esencial para la nación poner de manifiesto que no es suficiente disponer de los medios de gobierno de la moneda (o de otros sectores) sino, sobre todo, saber hacerlos funcionar; siempre que en la esfera política se hayan definido las prioridades y los plazos de los objetivos de relevancia social destinados a favorecer un tipo de progreso justo; progreso este que debe basarse necesariamente en el ahorro local y por lo mismo en acciones limitativas del consumo suntuario de importación.

TERCERO. En nuestro país, en donde la desocupación se mantiene endémicamente a niveles altos, y en donde la situación alimentaria es fuertemente deficitaria, los antedichos objetivos sociales son demasiado evidentes para justificar un divagar académico y un juego sobre metodologías alternativas: es necesario replegar hacia procesos productivos agrícolas y manufactureros de pequeñas dimensiones cuyos niveles tecnológicos sean aptos para absorber la máxima cantidad de trabajo; en donde esto sea conveniente y eficiente, como es el caso, por ejemplo, del estímulo a la artesanía local. Es decir, promover un proceso de acumulación de bajo contenido de capital y alto contenido de fuerza laboral; disminuyendo así gran parte del riesgo de capital y aumentando la función social del desarrollo. || x

CUARTO. El orden económico y monetario existente se puede defender con coherencia lógica y por tanto se puede justificar adecuadamente la creciente propensión a las importaciones (lo cual equivale a sacrificar la oferta interna sin renunciar al consumo suntuario de importación) sólo si se dan las siguientes condiciones: a) si se renuncia al postulado de Planificación relativo a la autonomía y b) si se deja de creer en la oportunidad de la proposición que reclama una justa distribución del ingreso. Por otra parte, el orden económico existente

puede sostenerse efectivamente sólo si el país puede disponer de entradas siempre crecientes derivantes del recurso "posición geográfica", o sea, si el desarrollo es función principal de los vínculos que son expresión de la dependencia así como está configurada actualmente. Sin embargo, la tendencia descendiente de esta última, como componente del ingreso, determina que actualmente el sostén a las importaciones y al consumo esté constituido en medida creciente por el endeudamiento exterior; tendencia esta que no puede tener una duración ilimitada.

QUINTO. Por lo tanto, a menos de aceptar en el futuro una renuncia a mayores disponibilidades de bienes y en ausencia de modificaciones en la tendencia en acto en el recurso posición geográfica se hace necesario constituir una base productiva propia, protegida e imperniada en un sistema monetario autónomo y centralizado, siempre que el fundamento de nuestra estrategia de desarrollo esté constituido por el deseo de la independencia económica y política, y por el deseo de crear un orden distributivo más justo.

SEXTO. En síntesis, los vehículos a través de los cuales se preserva la dependencia de Panamá están constituidos por su tipo de economía abierta, por el consumo irrestricto de los particulares hacia bienes de proveniencia externa y por el régimen monetario existente, el cual facilita eficientemente el mecanismo de la dependencia económica del país.

2. LAS CONVERSACIONES MONETARIAS DEL 1904.

La Ley fundamental que origina el sistema monetario panameño (el Decreto del Presidente No. 74 de diciembre de 1904) no es otra cosa que la transcripción textual de la carta enviada por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos a los enviados especiales de Panamá en la cual se enumeraban los acuerdos verbales perfeccionados en Washington durante el mes de enero de 1904.

El intercambio de notas que se completó con la respuesta afirmativa de los representantes panameños, más el contenido íntegro de la carta mencionada incorporado en la Ley No. 74 del Presidente de Panamá y una Orden Ejecutiva sobre la misma cuestión, emitida por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, constituyen lo que por poco tiempo fue conocido como el Convenio Monetario entre los Estados Unidos y la República de Panamá; y en consecuencia asimilado erróneamente a un Tratado Internacional. El equívoco fue formalmente esclarecido en enero de 1906, fecha en la cual el Secretario de Defensa WILLIAM H. TAFT tuvo que comparecer ante la Comisión de Finanzas del Senado bajo la acusación de extra-limitación de poder. No le fue difi-

il a TAFT demostrar que no había usurpado los poderes del Senado aquellos de negociar y aprobar tratados internacionales) ya que él había ejecutado sus funciones como director de la Comisión Istmi-a del Canal (1), por poder recibido del Presidente de los Estados Unidos, quien a su vez lo había recibido del Parlamento con el fin de iniciar la construcción de un canal a través del Istmo Centro-mericano (CRESPO, p. 123).

TAFT consideraba “la cuestión” monetaria de Panamá como un acomodamiento financiero hecho por la Comisión para asegurar los medios adecuados para pagar a sus hombres” (CRESPO, p. 126). La importancia de tal planteamiento es notable: TAFT quería evitar que los panameños se dirigieran al ministerio competente precisamente porque esto habría implicado “la presunción de poder concertar tratados; que era en definitiva lo que se trataba de evitar” (CRESPO, p. 126). Logró todo lo anterior dirigiéndose personalmente a Panamá en diciembre de 1904, en donde incorporó el contenido de las conversaciones monetarias en una Orden Ejecutiva obteniendo que el Presidente de Panamá hiciera lo mismo con el decreto No. 74 ya mencionado. De manera que la configuración monetaria del país se amoldaba en modo expeditivo y complaciente con las finalidades perseguidas por los Estados Unidos.

En la opinión de TAFT, sin embargo, “la Orden Ejecutiva no es otra cosa que un acuerdo que no obliga a los gobiernos sino a sus agentes, en forma transitoria” y por lo tanto “revocable indebidamente de la aprobación de la otra parte” (CRESPO, p. 126).

En definitiva, no ha sido motivo de inquietud que acuerdos celebrados para definir la paridad de una moneda (la panameña) y otra (la americana) de la capacidad legal de circulación en el territorio panameño y que además concediera el curso legal a la moneda panameña en el territorio de la Zona del Canal no hayan planteado reputadas cuestiones negociables por procedimientos que definen tratados regulares y extrañas por lo tanto a las funciones asignadas a un Secretario de la Defensa.

De todas maneras los hombres que construyeron el Canal no dejaron desconcertar por los detalles formales y las dilaciones burocráticas; el Canal existe, los detalles fueron olvidados; pero casi todos los problemas esenciales dejados abiertos en el pasado se siguen teniendo vigentes en la actualidad exigiendo soluciones adecuadas a problemas que se reducen todos a la necesidad de definir las

DE LA REPUBLICA DE PANAMA

Entidad constituida por el Ejecutivo de los Estados Unidos con los fines de proyectar, construir, administrar y defender el Canal.

nuevas relaciones contractuales en términos de equidad, esto es, en forma tal que las partes puedan intercambiarse recíprocamente sus aportes según reglas universales de justicia.

Es evidente que un régimen monetario autónomo en Panamá, regulado por el mecanismo del mercado, no resultaba cómodo a las autoridades de los Estados Unidos ya que estas habrían tenido que soportar, en consecuencia, las gravosidades implícitas en las fermentaciones de las tasas de cambio que las macizas compras de divisa local habrían necesariamente determinado para pagar los salarios de la construcción del canal, como había sucedido anteriormente en las operaciones del canal francés.

La exigencia americana de protegerse contra las pérdidas en los cambios no justifica que se hayan ignorado otras alternativas para solucionar dicho problema monetario y además no justifica el consentimiento panameño a una solución de la cual dimanaba la imposibilidad de constituir un sistema monetario autónomo en condiciones de configurar las bases financieras de la independencia.

Se justifica, sin embargo, obviamente, la consideración crítica de aquel desconcertante marco histórico, en el cual la independencia a cualquier precio, llevó a la aceptación del sometimiento del país, a los objetivos y al escrutinio de los Estados Unidos, determinando la presente configuración monetaria, económica y política, la cual puede ser considerada insatisfactoria, en virtud del hecho de que la falta de instrumentos de manejo de la liquidez, por lo que se refiere a la configuración monetaria, rinde la producción particularmente vulnerable y dependiente del comportamiento imprevisible de la componente exterior.

La carta de TAFT del 20 de junio de 1904, en la cual se articulan en ocho puntos las características fundamentales del actual régimen monetario de Panamá, puede ser dividida en tres partes: 1) la que establece la definición de la unidad nacional en oro y de las fracciones en plata; 2) la que dota la moneda nacional de la capacidad legal de circulación en el territorio de la República y en la Zona del Canal; pero en este último caso limitadamente al juicio de conveniencia y practicidad de las autoridades estadounidenses; y por último; 3) la que contiene los límites y las modalidades de las dos primeras acuñaciones en plata.

3. EL BALBOA. DEFINICION DE LA UNIDAD MONETARIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA.

La idea sobre la cual se basa el Acuerdo Monetario del 1904, es la de tener en la República y en la Zona, una moneda estable y única. Existía la convicción de que para alcanzar este propósito

ervía un medio de pagos particularmente valioso, participante en el sistema del talón áureo. Por lo tanto la unidad panameña fue definida con un peso en oro igual a la moneda de los Estados Unidos: 1672 miligramos de oro de 9/10 de fino. Esta moneda, definida en los términos anteriores en el artículo número uno del acuerdo y posteriormente, modificada en la realineación del 1934 del 1972, no ha sido jamás acuñada, ni estampada para usos monetarios. El balboa-oro es una unidad de cuenta abstracta.

Por el contrario, las piezas fraccionarias del balboa-plata han sido realmente acuñadas. Estas, según los términos del acuerdo, tendrían que haber sido iguales a la moneda fraccionaria de los Estados Unidos. A este respecto la carta de TAFT evidencia claramente que las intenciones básicas eran las de disponer de una sola moneda: "I conceive it to be of common benefit to the Republic and to the Isthmian Canal Commission that the currency used in the Republic should be the same" (B). A la luz de esta proposición parecen supérfluas las tentativas formales hechas para crear una moneda nacional con el propósito de suavizar una situación en la cual la moneda que predominaba era, en realidad, la de los Estados Unidos; lo cual se demuestra por el tipo de piezas de plata efectivamente acuñadas por Panamá: no eran iguales a las piezas americanas ya que las nuestras poseían un peso de plata del doble, como puede constatar en el cuadro número uno.

ADRO No. 1

PESO EN GRAMOS DE LAS PIEZAS DIVISIONARIAS DE PLATA DE 9/10 DE FINO

LIBRO NOMINAL	DEL DOLAR	DEL BALBOA	DEL BALBOA
LIBRO-USA	(LEY 12/11/1873)	(ACUERDO DE 1904)	(LEY No. 62 DE 1917)
0.50	12.50	25.00	12.50
0.25	6.25	12.50	6.25
0.10	2.50	5.00	2.50

NOTA: ALFARO, F. J., "Historia Documentada de las primeras Emisiones de Plata Panameña de Valor Nominal e intrínseco Igual al de las Monedas de los Estados Unidos", Cuadernos del Banco Nacional de Panamá, No. 4, p. 27.

Evidentemente una moneda definida en esta forma (en la cual la presunta igualdad se mantenía solamente para los valores nominales) constituía un costo pesado e inútil para la República en virtud del hecho de que no bien las piezas de los Estados Unidos habrían comenzado a circular las panameñas tendrían que

haber desaparecido (ley de Gresham), como oficialmente fue reconocido demasiado tarde y por motivos completamente diversos; es decir, en consecuencia de los acentuados aumentos del precio de la plata durante la primera guerra mundial que elevaron el valor intrínseco de la moneda panameña muy por encima de su valor nominal.

CUADRO No. 2

VALOR DE MERCADO DEL CONTENIDO DE PLATA DE LAS PIEZAS DIVISIONARIAS DE PANAMA Y DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

AÑOS	PRECIOS DE UNA ONZA TROY DE PLATA EN US\$	PORCENTAJE SOBRE EL VALOR NOMINAL	
		DEL BALBOA	DEL DOLAR USA
1913	0.60	87 o/o	43 o/o
...
1916	0.68	98 o/o	49 o/o
1917	0.89	128 o/o	65 o/o
...
1920	1.34	194 o/o	97 o/o

FUENTE: ALFARO R. J., "Historia Documentada. . ." Op. Cit., p. 75.

CUADRO No. 3

DISTINTAS DEFINICIONES DEL BALBOA DE PLATA DE LA REPUBLICA DE PANAMA

	DOLAR DE PLATA USA DE	BALBOA DE PLATA DE 9/10 DE FINO SEGUN:		
	9/10 DE FINO (STANDARD SILVER DOLLAR) LEY DEL 28/11/1878	EL ACUERDO DE 1904	LA LEY No. 62 de 1917	LA LEY No. 73 de 1930
Peso en Gramos	26.73	50.00	25.00	26.73
Relación entre la Plata y el Oro	15.9/1	32/1	14.9/1	15.9/1

FUENTE: ALFARO R. J., "Historia Documentada..." Op. Cit., p. 27.

La Ley No. 62 de 1917 modificaba los términos del Acuerdo del 1904 (Ver cuadro No. 3) reduciendo a la mitad el peso en plata de las piezas divisionarias panameñas, uniformándolas al mis-

mo valor intrínseco de las piezas americanas (1). La Ley No. 62 era coherente, por lo tanto, con el principio de la unicidad monetaria, enunciado por las partes en el Acuerdo y carece de legitimidad la objeción de la Ley 62 hecha por los Estados Unidos; objeción que se refiere exclusivamente al coeficiente plata/oro establecido en el Acuerdo en 32/1. Este coeficiente definía un contenido en plata del doble, para las fracciones monetarias panameñas en comparación con las fracciones americanas que tenían una relación plata/oro de 16/1, es decir, la mitad, como puede constatarse en el cuadro número tres. En síntesis, en el Acuerdo mismo entraban en contradicción el principio de la moneda única con la definición hecha del balboa-plata. Dados los enunciados y los intereses en juego, tiene relevancia primaria el concepto de la moneda única y no evidentemente, un régimen de circulación monetaria con dos monedas distintas, es decir con igual valor nominal pero con distintos valores intrínsecos.

Hasta el 1930 las autoridades americanas rechazaron nuevas acuñaciones de moneda panameña argumentando que las modificaciones introducidas por la Ley No. 62 no eran conformes a los Acuerdos del 1904. Rechazo fundado si se admite que el espíritu del Acuerdo consistía en legitimar la circulación exclusiva de la moneda americana; por lo que en la imposibilidad de evitar la exigencia formal de tener que dotar la nueva República de una moneda propia, ésta tenía que ser introducida en modo tal que no permaneciera en circulación, como efectivamente se hizo. Por tanto, paradójicamente, el modo como fueron definidas las dos monedas, en contraposición con el principio de la unicidad, conducía inexorablemente al resultado de tener en práctica una sola moneda, el dólar de los Estados Unidos: como preconizaba el enunciado de la unicidad. Repito: siendo el principio de la unicidad monetaria el gozne del Acuerdo, el hecho de disponer de una moneda local completamente similar a la de los Estados Unidos (Ley No. 62) era conforme a dicho principio; por lo que no resultaba legítimo la posición americana a la Ley No.62, simplemente considerando las disposiciones que en ella alteraban los pesos en plata bisectándolos. El régimen basado sobre dos monedas distintas —de contenido diverso— conducía de hecho al predominio exclusivo de la moneda de los Estados Unidos; ya que dicho régimen —el de las dos monedas distintas— determinaba un proceso de sustitución de la moneda panameña, la cual siendo más valiosa que la moneda americana era lógicamente atesorada desapareciendo, en consecuencia, de la circulación; fenómeno que conducía a una situación que era conforme también al

(1) Dividir el balboa por la mitad, de 50 gramos a 25, no hacía coincidir nuestra moneda con el contenido en plata del dólar americano; divergencia corregida con la Ley No.73 de 1930, como puede verse en el cuadro número tres.

principio de la unicidad, como ya hemos visto. Por lo que, paradójicamente, el rechazo de la Ley 62 —contrario al principio en cuestión— condujo, por un camino tortuoso, al resultado de hacer predominar una sola moneda, situación esta conforme también con dicho principio.

Desde el 1930 al 1935 se acuñaron un millón de balboas con valor intrínseco igual a las piezas americanas, sin embargo, desde el 1945 al 1965, el total acuñado totaliza a 11 millones (AIZPU, p. 106) siendo las más recientes acuñaciones realizadas con poco respeto de los vínculos que se habían seguido en aquellas del 1904 y del 1930. El Banco Nacional resiente de esta tendencia (acuñaciones abundantes) como se demuestra por el consolidarse en sus bó-
● las de cantidades exuberantes de piezas metálicas nacionales y del correspondiente drenaje de notas americanas, como ha sido puesto en evidencia recientemente por el Lic. AIZPU (AIZPU, p. 107).

4. LA CAPACIDAD LEGAL DE CIRCULACION MONETARIA.

4.1. Introducción.

El Acuerdo de 1904, prevee ya sea el curso legal en el territorio de la República de Panamá para el dólar-oro USA y sus múltiples (Artículo II) y para las piezas divisionarias de plata acuñadas por Panamá (Artículo III) que el curso legal de la moneda metálica panameña de oro y de plata en la Zona del Canal (primer párrafo de las consideraciones finales del Acuerdo) esto último, sin embargo, condicionado al juicio de conveniencia y practicidad de las autoridades americanas (segundo párrafo de las consideraciones fi-
● es). Es decir, se acepta incondicionalmente el curso legal del dólar en el territorio nacional pero el curso legal del balboa en el territorio de la Zona es condicionado a la discrecionalidad de las autoridades de los Estados Unidos. Tal planteamiento configura implícitamente el concepto que en la Zona, necesaria e indiscutiblemente, tenía que circular el dólar USA por el hecho de que en el Acuerdo este fenómeno ni se menciona ni se negocia; por otra parte, en relación a la moneda panameña, el hecho de que se haya especificado que ella tendrá el curso legal ya sea en la República como en la Zona demuestra el carácter casi anómalo de la introducción de una moneda nacional en el esquema; lo cual se evidencia por el hecho de que la moneda panameña podía ser admitida en la Zona sólo a discreción de las autoridades americanas; no *incl*
disponiendo las autoridades panameñas de un poder similar o simétrico, con relación al dólar, especificado en el Acuerdo. Este poder —el de dotar el dólar del curso legal en el territorio nacional— dimana necesariamente del status de Estado soberano y se ejerce por lo

tanto independientemente de la aprobación de los agentes del gobierno de los Estados Unidos, como expresado por TAFT.

Menciono solamente, sin comentarios, la peculiaridad representada por el hecho de que en el Acuerdo no se establece explícitamente el curso legal del dólar de plata en el territorio de la República o de la Zona.

4.2. El Curso Legal en la República de Panamá.

La Constitución de 1941, en el Artículo No. 156, permite el ejercicio de la facultad de emitir moneda de curso forzoso exclusivamente al Estado y permite un poder de emisión de curso legal que si bien es considerado una prerrogativa estatal puede ser, sin embargo, delegado a entidades públicas o privadas. Es decir, dicha legislación admite la emisión de papel moneda inconvertible solamente por el Estado; pudiendo delegarse a entidades privadas la facultad de emitir papel moneda pero exclusivamente del tipo convertible en oro.

La Constitución de 1946, en el Artículo No. 213, fija una limitación ya que se atribuye al Estado una genérica facultad de emitir moneda que es transferible exclusivamente a entidades públicas. En el Artículo No. 124 se fija, sin embargo, una prohibición absoluta para billetes bancarios de curso forzoso en la República: "No habrá en la República papel moneda de curso forzoso". Quiere decir que según los esquemas de esta legislación nadie, ni siquiera el Estado, puede crear (hacer existir) notas monetarias inconvertibles que circulen en el territorio nacional.

Se puede admitir que el propósito del Legislador haya sido el de crear la posibilidad de introducir una moneda de papel nacional sin excluir taxativamente el uso generalizado del dólar como instrumento consuetudinario de plena confianza en los pagos internos; pero en la práctica una moneda nacional, realmente estampada, no ha existido jamás (1), excepto por tres meses, durante el año 1941, fecha en la cual con la Ley No. 6 fue constituido el BANCO CENTRAL DE PANAMA como entidad de emisión. Con la Ley No. 19 del mismo año, se abrogó dicha ley y se invalidó todo el circulante emitido (AIZPU, p. 93).

Según AIZPU, resulta "imposible explicar por qué no circulan notas bancarias emitidas por el Gobierno Nacional" o por alguna agencia autorizada a este propósito (AIZPU, p. 96). Dicho autor

(1) Lo demuestran las disposiciones legislativas de carácter monetario que no han tenido nunca una realización efectiva: Ley 45 de 1911, que autorizaba el Banco Nacional a emitir papel moneda por un total de medio millón de balboas; Ley 19 de 1913, que constituía un instituto de emisión y de redescuento autorizado a emitir papel moneda por un total igual al capital suscrito y pagado, emisión cubierta por el 33 o/o en oro monetario de los Estados Unidos (Cfr. AIZPU, p.92).

pertenece a la corriente que acepta el esquema constitucional: acepta la prohibición del curso forzoso y simpatiza con la creación de una moneda de papel (AIZPU, p. 97) capaz en el futuro de ganar prestigio y de inspirar confianza. De la misma opinión es CRESPO, según el cual una moneda de papel "debidamente cubierta y convertible a vista" no es contraria al precepto constitucional (Citado por AIZPU, a p. 97).

Sin considerar la oportunidad de tener una moneda nacional "au-pair", es decir, circulante conjuntamente con el dólar, como ha sido varias veces sugerido, permanece el problema esencial del costo insoportable para el país representado por la creación de una moneda fiel a la prohibición del curso forzoso, es decir, convertible en

4.3. Breves Indicios sobre la Teoría del Curso Legal Prescindiendo del Caso de Panamá.

El papel moneda de curso legal puede ser convertido en metal precioso y/o en papel moneda exterior, a la vista, según una relación proporcional definida por el Estado; o bien puede no ser convertible en metal y/o en divisas. En este caso, es decir, cuando los poseores particulares de papel moneda no pueden convertirla ante la entidad emitente —en oro— se trata entonces de moneda circulante a curso forzoso. El curso forzoso presupone necesariamente el curso legal; sin embargo, el curso legal no implica necesariamente el curso forzoso como se deduce claramente de su definición; porque, como hemos visto más arriba, una moneda de curso legal puede ser convertible o no en oro; actualmente dicha palabra convertibilidad— tiene otro significado: en virtud del hecho de que todas las monedas existentes son de curso forzoso, es decir, no convertibles en oro para los particulares, cuando se utiliza el término 'convertibilidad' se trata de la relación de cambio entre una moneda con otra moneda perteneciente a un país extranjero. Esta es la convertibilidad en divisas ya sea para residentes como para no residentes.

Dicha convertibilidad deriva de disposiciones legales fijadas por un país en armonía con similares medidas tomadas por la comunidad de las naciones (en nuestro caso en la sede del Fondo Monetario Internacional), ya que estas decisiones se logran en el ámbito de reglas de comportamiento internacional hacia las cuales cada país miembro ha aceptado ceñirse. Retornando al curso legal: dotar un medio de pagos, una moneda, de la obligación del curso legal representa una exigencia jurídica destinada a ordenar las transacciones económicas entre los miembros de una comunidad. Una moneda a curso legal —por ley— debe ser aceptada para satis-

facer cualquier deuda: es decir, "el acreedor está obligado a aceptar la moneda a curso legal, salvo pacto que prevea otro modo legal de liquidación de la deuda" (AUFRIKHT, p. 96) de otra manera queda "sujeto a ciertas restricciones (...) si trata de obtener el pago a través del procedimiento legal" (SAYERS, p. 2).

Si la moneda a curso legal es convertible en oro, —es decir, no es a curso forzoso—, puede ser transformada a discreción del poseedor, ante la entidad emitente, en el correspondiente peso de fino. Ninguna moneda existente es convertible en oro actualmente, es decir, todas las monedas son, lógicamente, a curso forzoso.

Los pagos en moneda divisionaria se hacen a curso legal hasta un cierto total fijado por la Ley; por el contrario, aquellos que son hechos, por ejemplo, utilizando el cheque o el pagaré no pueden ser considerados, obviamente, de curso legal: los particulares pueden determinar el cumplimiento de las prestaciones intercurrentes entre ellos, utilizando medios de pagos distintos de aquel que es obligatorio por ley, siempre que esto no contraste con las normas del derecho; y a falta de tal cláusula contractual —la que fije un medio monetario específico entre las partes— (es la moneda de curso legal el instrumento obligatorio para absolver la deuda.) Actualmente en casi todos los países el dinero circulante a curso forzoso es convertible o no en divisas exteriores sobre la base de disposiciones valutarias predispuestas por las autoridades monetarias. Este régimen de convertibilidad, en monedas exteriores, no se refiere a los residentes. La convertibilidad en divisas no es permitida a los residentes; para éstos se aplica el régimen de la autorización en aquellos casos contemplados por la ley y por los acuerdos internacionales.

4.4. El Concepto del Curso Legal y la Interpretación Errónea del Artículo 214 de la Constitución del 1946, Relativa a la Prohibición del Curso Forzoso.

Como se ha visto en el párrafo anterior, en cada ordenamiento jurídico subsiste la facultad de no usar el medio monetario a curso legal (lo que equivale a una derogación implícita de la obligación surgiente del curso legal) cada vez que las partes estipulen específicamente un instrumento de pagos substitutivo de la moneda legal; en las palabras de AUFRIKHT se lee: "según los principios generales del derecho monetario, el acreedor está obligado a aceptar el dinero a curso legal, salvo pacto que disponga y convenga entre el deudor y el acreedor otro modo legal de liquidación del débito" (AUFRIKHT, p. 96). Resulta claro que en ciertas situaciones excepcionales —como en aquellas determinadas por inflación galopante— y, como también, en situaciones normales subsiste, evidentemente,

para las partes, la facultad de regular las negociaciones de prestaciones recíprocas con medios distintos de aquel fijado por la ley.

En ausencia de acuerdo preciso de las partes —relativo a la especie monetaria— interviene obligatoriamente aquella fijada por la ley: “esto es, un acreedor al cual se le ofrece una moneda a curso legal, queda sujeto a ciertas restricciones si rechaza el pago y trata, en consecuencia, de imponer el pago con una acción legal” (SAYERS, p. 2); igualmente, si el débito se ha definido contractualmente por medio de un instrumento monetario distinto del legal, el deudor queda sujeto a restricciones, teniendo que cumplir en la especie monetaria establecida en el contrato; pudiendo liberarse de la obligación usando la moneda legal solamente con el consentimiento del acreedor; es decir, en este caso el deudor no puede imponer judicialmente el pago en la moneda a curso legal, siempre que se verifiquen las condiciones de legalidad del pago substitutivo, obviamente.

De esta situación —es decir del hecho, que el curso legal como obligación jurídica venga a menos en presencia de premisas contractuales de derecho civil— han surgido, probablemente, dos opiniones erróneas en Panamá: primero, que subsista en el régimen a curso forzoso una obligación legal que no admite excepciones (se sabe que el concepto de curso forzoso indica solamente la no convertibilidad en oro); segundo, que el curso legal implica la facultad de rechazar la moneda (es evidente que en régimen de curso legal la obligación que emana puede venir a menos, solamente en presencia de acuerdos específicos al respecto admitidos por la ley; mientras que, subsistiendo la obligación —es decir, en ausencia de pacto contrario— la moneda a curso legal no puede ser rechazada).

En consecuencia de este equívoco ha sido posible conciliar, en la opinión corriente, la presencia de la prohibición constitucional del curso forzoso con el hecho que el dólar —moneda a curso forzoso— circule efectivamente en el país: es decir, de la interpretación equivocada del curso legal y del curso forzoso deriva la creencia que ninguna moneda en Panamá puede circular obligatoriamente. Evidentemente, esta creencia errónea no puede derivar del régimen constitucional relativo a la prohibición del curso forzoso; en efecto, la prohibición del curso forzoso significa únicamente, en la intención del Legislador, que en Panamá debe existir exclusivamente un medio monetario convertible en oro; pero esta condición no se puede conciliar con la naturaleza del dólar, el cual desde 1934, no es convertible en oro para los particulares, residentes o no de los Estados Unidos. El dólar de los Estados Unidos, ya a curso forzoso para los privados pero no para los bancos centrales hasta el verano de el 1971, a partir de esta fecha no es convertible

en oro ni siquiera para los bancos centrales. No existiendo banco central en Panamá ni una institución o agencia estatal símil, el curso forzoso del dólar implicaba desde el 1934, la inconvertibilidad virtual y absoluta para el país, en contraste, obviamente, con el precepto constitucional relativo a la prohibición del curso forzoso. Lo cual determina la inconstitucionalidad de todos los pagos efectuados hasta la fecha en dólares de los Estados Unidos dentro del territorio de la República, a menos que la jurisprudencia defina en modo arbitrario el concepto de curso legal y de curso forzoso, medida esta que se excluye en principio: curso forzoso en cualquier parte del mundo significa lo mismo, la no convertibilidad en oro.

En tal modo se ha reputado en Panamá, que una eventual moneda nacional a curso legal (erróneamente considerada rechazable en contraposición a aquella prohibida por la Constitución y erróneamente considerada no rechazable a curso forzoso) pudiera coexistir junto al dólar sin que esto implicase la violación de la ley fundamental; y se ha llegado así a justificar inexactamente la institución de una moneda nacional en condición de circular sin excluir el dólar.

En definitiva un régimen que comporte la circulación conjunta de dos monedas pertenecientes cada una a naciones distintas no es deseable; ha sido conveniente por lo tanto que en la realidad haya existido una sola moneda, el dólar.

Por otra parte, la prohibición del curso forzoso (interpretado correctamente) tenía como propósito solamente, constituir un régimen de convertibilidad en oro (el oro era la moneda internacional) en el ámbito de un orden monetario bien definido, el "gold exchange standard": circulá, sin embargo, una moneda a curso forzoso, el dólar, el cual es, a pesar de todo, un instrumento de pagos internacional generalizado (moneda vehículo) (1) de manera que en la substancia (me refiero, al régimen efectivo del dólar-standard), pero no en la forma (me refiero al régimen jurídico de la prohibición del curso forzoso), se respeta el precepto constitucional (es decir, el uso en el territorio nacional de un instrumento de pagos que es también medio de pagos internacional): siendo la economía nacional ampliamente dependiente del exterior, deriva de todo esto, por lo tanto, que el orden monetario existente preserva y facilita el estado de economía abierta. Por este motivo la prohibición del curso forzoso, superflua pero no ilógica, nos permite entender cómo la imposibilidad de todas las tentativas destinadas a

(1) "Moneda con la cual son definidas y negociadas las operaciones comerciales y financieras internacionales". OSSOLA, R., Mondo Económico No. 10 del 11 de marzo de 1972, p.43.

realizar una moneda nacional real, de cualquier modo definida, depende no sólo del hecho de que el espíritu o el espectro de los Acuerdos monetarios de 1904, con los Estados Unidos se encuentra todavía entre nosotros, sino de que, en primer lugar, dicha imposibilidad deriva de la peculiaridad representada por un eficiente mecanismo monetario foráneo cuya adaptación, in-loco, se ha realizado sin relevantes acciones de rechazo.

5. LAS DOS PRIMERAS ACUÑACIONES Y EL FONDO DE GARANTIA.

Es opinión bastante aceptada, la que considera que “en el convenio Monetario de 1904, (...) no existe ninguna limitación relativa a la cantidad, a la frecuencia o tiempo de las acuñaciones” (ALFARO, p. 8). Por otra parte la circulación efectiva del “papel moneda emitido por los National Banks americanos —el cual nadie está obligado a aceptar—” ha obligado, lógicamente, a los más informados en temas monetarios a preguntarse insistentemente “por cuáles razones no tiene, en consecuencia, el Banco Nacional de Panamá” u otra entidad nacional autorizada “la facultad de estampar papel moneda buena para pagar las deudas públicas y privadas” (CRESPO, p. 11).

Efectivamente el Acuerdo de 1904, no contiene ninguna disposición que establezca restricciones o modalidades relacionadas, primero, con la facultad de estampar papel moneda, segundo, con la posibilidad de acuñar monedas de oro, y en último lugar, con la oportunidad de efectuar acuñaciones de plata posteriores a las dos primeras acuñaciones de moneda nacional, las cuales fueron sin embargo, especificadas en los Artículos IV y V del Acuerdo de 1904.

En realidad en el Acuerdo se consideran exclusivamente los términos y los vínculos a los cuales las autoridades de Panamá aceptaban voluntariamente de uniformarse para realizar la primera acuñación de moneda nacional de plata limitadamente a la suma de un millón y medio de balboas, necesarios estos para substituir solamente la cantidad presunta de piezas colombianas en circulación (Artículo IV) en primer lugar; y en segundo lugar, los límites para efectuar una segunda acuñación, al máximo por el mismo total anterior y no antes de julio de 1905, pero solamente a petición y discreción del Secretario de la Guerra de los Estados Unidos en caso de necesidad y conveniencia para la construcción del Canal (Artículo V). En ambos casos las acuñaciones se tenían que hacer en una casa de la moneda de los Estados Unidos (Artículo VIII).

Además, en el párrafo cuarto de las consideraciones finales del Acuerdo se hace explícito el pleno derecho de la República de reducir a voluntad la entidad del propio circulante de plata. Afir-
mar, como se ha hecho muy a menudo, que no se trata de otra
cosa que de una cláusula irónica constituye evidentemente el único
comentario que se puede hacer si no se desea utilizar alguna ener-
gía para argumentar que, dada la demostrable escasez de nuestras
piezas monetarias durante la primera era republicana y su completa
e inmediata desaparición, el derecho autónomo de reducir la propia
liquidez tenía como presupuesto necesario el correspondiente dere-
cho de incrementarla si el primer derecho tenía que significar algo
en concreto, sobre todo en ausencia de acuerdos explícitos en con-
trato. Nada de esto fue ignorado por nuestros gobernantes, presu-
mo; pero resulta claro que este problema no poseía soluciones que
se podían hacer valer únicamente con la fuerza de los argumentos.

Se llegó así voluntariamente —es decir, sin un verdadero y
formal vínculo al respecto— a considerar el Acuerdo como una
obligación internacional consistente en un vínculo restrictivo de la
capacidad de tener propios instrumentos monetarios y del derecho
de gestir el volumen de los mismos. (ver p. 9)

Existen finalmente algunas cláusulas que configuran un meca-
nismo de estabilización de la paridad entre la plata y el oro a
través de la constitución, de un fondo de garantía para ser deposi-
tado en moneda legal de los Estados Unidos “en un banco reseta-
ble” americano por un total igual al 15 o/o del valor nominal de la
emisión (Artículo VI).

Además, con la colaboración de la Isthmian Canal Commis-
sion, la República podía girar contra el fondo utilizando pagarés,
cada vez lo considerase necesario para prevenir alteraciones en la
paridad (Artículo VII). Considerando que durante casi un cuarto
de siglo no se hicieron acuñaciones de plata símiles a las dos origi-
narias, las cuales sumaron complessivamente a dos millones de bal-
boas y fueron atesoradas inmediatamente, “la cuestión de la pari-
dad” era “la de tener una reserva, una buena y fuerte reserva,
solamente para demostrar la buena fe” como tuvo ocasión de preci-
sar muy sinceramente el Secretario de Guerra TAFT en las conver-
saciones monetarias preliminares al Acuerdo (CRESPO, p. 115). No
todos pensaban así: en primer lugar los representantes panameños
que lograron obtener una reserva del 15 o/o a pesar de la opinión
contraria de TAFT que la quería del 25 o/o (CRESPO, p. 117), y
además de algún prestigioso exponente del Gobierno americano,
como el Senador BAILEY, cuya lúcida opinión no se uniformaba a
la ortodoxia de la época al afirmar que “la verdad es que (...) no
es necesario para los Estados Unidos o para cualquier otro gobierno

mantener la paridad. En vez de tener que mantener su valor sería necesario reajustarlo para evitar su uso en otras formas" (CRESPO, p. 141).

Sólo en el 1930 ha sido posible retirar la mitad restante del fondo de garantía relativo a las dos acuñaciones originarias ya consideradas; del total acuñado originariamente la mitad había sido exportada principalmente por privados y bancos extranjeros con autorización legislativa dada por aquella misma Ley, la número 62, del 1917, que bisectaba el contenido de plata de nuestra moneda. Este hecho, obviamente reprochable, privó al Estado de los ingentes beneficios derivados de la revaluación, en el mercado, de las monedas. Además, la circunstancia que estas desaparecieran de la circulación, constituía incidentalmente la mejor garantía para la defensa de su paridad con el oro, solución esta no exenta también de reproches.

6. CONCLUSIONES.

Las últimas consideraciones nos llevan necesariamente a llamar sumariamente la atención sobre el concepto genérico de moneda. En las palabras de DUESENBERRY ella es "un bien cualquiera (...) siempre que todos tengan la certeza que el mismo es aceptado como instrumento de pagos (...) y, bajo este aspecto, no tiene relevancia si tal seguridad se funda en una disposición jurídica, en los hábitos, o bien en el valor intrínseco de los objetos que cumplen funciones monetarias" (DUESENBERRY, p. 37).

En ausencia de una acción monetaria por parte de nuestras autoridades el circulante fue suministrado autónomamente, por los bancos americanos establecidos en el país; y la convicción que no era una mala moneda dependía de distintos elementos, entre los cuales el más comprensible, de reducido significado económico pero de relevante efecto propagandista, era el que dependía de la circunstancia que el dólar, excepto para los años 1934 y los más recientes, compraba más en los mercados internacionales; esto no representaba obviamente una ventaja práctica para nosotros ya que nuestras relaciones comerciales exteriores se llevaban a efecto casi exclusivamente con los Estados Unidos. Actualmente, sin embargo, el uso del dólar representa una neta desventaja económica: en la medida en que nuestros intercambios comerciales se establezcan y se incrementen con otros países que no sean los Estados Unidos y que, además, el poder de compra del dólar continúe debilitándose, la característica de estabilidad implícita en el uso del dólar, con fines de consumo de importación, vendrá a menos; es decir, no se tendrán precios estables. En otras palabras, el uso del dólar en la República, dada la debilidad que lo afecta, es un error económico

y el aumento de los precios representa una campana de alarma que sirve para advertir, a tiempo, de los riesgos concomitantes en el actual régimen monetario. Riesgos que no se restringen exclusivamente al solo drenaje de recursos ocasionado por la presente inestabilidad de los precios, sino que consisten en la predisposición de la economía a situaciones fuertemente vulnerables y dependientes de la apreciación extranjera.

Un elemento importante en la apreciación favorable del dólar como circulante local, es el que deriva del hecho de disponer de una moneda única que ha sido en el pasado bastante estable. Es necesario admitir, además, que el significado práctico de nuestra situación monetaria puede consistir en el saber utilizar eventualmente la lección de política emanante de los vínculos, explícitos e implícitos, del Acuerdo de 1904; vínculos que han determinado dos situaciones: la primera, positiva, relacionada con la escasez de medios monetarios y con una prolongada estabilidad de precios al menos hasta la década de los años sesenta, y la segunda, negativa, relacionada con la consolidación de la costumbre, por parte de las autoridades, de abstenerse voluntariamente de maniobrar el instrumento monetario ya sea para fines de estabilización como de desarrollo, evitando las autoridades, en consecuencia, de actuar sobre el uso de los recursos para orientarlos en modo racional y sobre todo para reasignarlos diversamente de los fines presupuestarios determinados autónomamente por los organismos económicos a través de las funciones crediticias y monetarias ejercidas por el sistema bancario. Prevalece en el país, sin embargo, la opinión que es favorable al orden que se ha constituido, a pesar de ser este uno de los determinantes más importantes de la insidiosa inflación de los precios que debilita el poder de compra de la nación y de otros eventos de importancia económica y social, como por ejemplo, la alta tasa de desempleo.

Por lo tanto un cambio de orientación constituye el objetivo de lograr, si se deben conservar dos presupuestos básicos; uno de carácter interno y el otro relativo a las relaciones exteriores: primero, que la participación del Estado en las actividades económicas tiene como fin primordial el hacer predominar la política social sobre las decisiones descentradas y prevalentemente consumistas de los individuos; y segundo, que la definición de metas de progreso económico y humano se deben ejecutar con fidelidad a los enunciados de autonomía proclamados oficialmente en sede de planificación económica por la autoridad pública. En otras palabras, la defensa del régimen monetario existente implica dos consecuencias graves: primero, la negación y la desvalorización de la capacidad del Estado de manejar u orientar con fines globales ciertos instrumentos idóneos para completar y perfeccionar el mecanismo del

mercado, en un momento en el cual la complejidad de nuestro desarrollo exige la centralización de ciertas acciones de gobierno; y segundo, no puede conservarse y proponerse el régimen monetario y económico actual sin renunciar a los enunciados básicos de la autonomía y de la independencia económica y política.

BIBLIOGRAFIA

- (A) CRESPO, J.D., "La Moneda Panameña y el Nuevo Tratado del Canal", Panamá, 1936
- DOCUMENTO TRANSCRITO DE LA CARTA DE W. H. TAFT OBTENIDO DE LOS ARCHIVOS DE LA CONTRALORIA
- (C) AIZPU, J.F., "El Sistema Monetario Panameño", Universidad de Panamá, Serie A Vol. 2, 1971
- (D) AUFRICHT, H., "Legislación Comparada de Banca Central", CEMLA, México 1964
- (E) SAYERS, R.S., "Modern Banking" 7th Ed., 1967 OUP
- (F) ALFARO, F.J., "Historia Documentada de las Primeras Emisiones de Plata Panameña de Valor Nominal e Intrínseco Igual al de las Monedas de Plata de los Estados Unidos". Cuadernos del Banco Nacional de Panamá, No. 4, 1968
- (G) DUESENBERY, J.S., "Moneta e Credito", 11 Mulino, Bolonia, 1970
- (H) OSSOLA, R., Mondo Economico No. 10 del 11 de marzo de 1972, p. 43