

El Club de La Haya: Su funcionamiento e Importancia

Este ensayo describe en detalle el mecanismo del "Club de La Haya", cuya organización por el Brasil, a mediados de 1955, introdujo cambios básicos en el régimen de pagos de América Latina con Europa Occidental. La primera parte del artículo (COMERCIO EXTERIOR. — Agosto de 1957) analiza los antecedentes del "Club de La Haya", su estructura y funcionamiento, y la segunda, que publicamos ahora, trata del impacto de este arreglo comercial multilateral sobre el comercio de Brasil con los países más importantes de Europa y de sus posibles repercusiones en el comercio de América Latina con el resto del mundo.

Por WALTER J. SEDWITZ. *

II y última parte.

EN realidad, muchos imponderables subsisten aún respecto al futuro papel de la Gran Bretaña en el Club de La Haya, pues nunca ha tenido un comercio tan activo con el Brasil como Alemania Occidental, por ejemplo, ni una organización tan efectiva de ventas. Es más, los servicios crediticios y financieros de Alemania Occidental son más liberales y extensos que los de Inglaterra, y a diferencia de Alemania, la Gran Bretaña no tiene un convenio bilateral aparte con el Brasil para facilitar y expandir la inversión a largo plazo; posiblemente gocen de privilegios especiales las importaciones de maquinaria y equipo al Brasil en atención a esa clase de inversiones. Además, a diferencia de Inglaterra, Alemania Occidental y Holanda retienen las comisiones comerciales en el Brasil con el propósito de vigilar y promover el comercio y los pagos. Aparte de esto, dado que los gastos que el Brasil hace para petróleo en libras esterlinas ya no están ahora sujetos a tope, existe la posibilidad de que en el caso de una seria escasez de dólares en el Brasil, este país se vea inducido a desviar las compras de los países de la zona del dólar a los de la zona esterlina, y de esa manera reducir la contribución de la libra al fondo común de divisas (*currency pool*). Por supuesto, esa merma podría afectar las exportaciones de todos los países del Club de La Haya al Brasil, pero también podría resultar en un aumento del uso de los dólares del ACL adquiridos por los exportadores del Brasil en Alemania Occidental, Francia o en los otros países miembros, para financiar importaciones del Reino Unido. Semejante acontecimiento podría minar gravemente el fácil funcionamiento del plan multilateral de pagos.

A pesar de algunas de las claras ventajas de que disfruta Alemania Occidental en el mercado del Brasil, la actitud germana hacia el Club de La Haya ha sido un tanto reservada. En general, los comerciantes de Alemania Occidental han mostrado preocupación por la baja de la parte alemana en las subastas de dólares del ACL, lo que ocurrió durante los primeros meses de funcionamiento del Club de La Haya y de nuevo a finales del último año. Los exportadores de Alemania Occidental también han expresado su insatisfacción por el hecho de que el Brasil no asignaba suficientes dólares del ACL para las importaciones de los países del Club de La Haya, y han temido posibles aumentos en los gastos del Brasil —en libras esterlinas— para petróleo, amortizaciones de deudas o invisibles que podrían disminuir seriamente la oferta de dólares del ACL y resultar en una contracción del comercio con el Brasil.

Sin embargo, una de las quejas alemanas más graves ha sido que el convenio del Club de La Haya ha tenido la tendencia a estimular negociaciones antieconómicas a través de países intermediarios que surgen de los premios variables sobre los dólares del ACL y de otras monedas en el mercado de cambios del Brasil. Por ejemplo, bienes manufacturados alemanes han sido despachados al Brasil vía España debido a que el gran descuento que obtienen las pesetas en el Brasil ha hecho más bajo el costo en cruzeiros de las importaciones que si se hubieran exportado directamente al Brasil y hubieran sido pagadas en dólares del ACL. En consecuencia, Alemania Occidental está privada de moneda de convertibilidad limitada.

Desde el punto de vista del Brasil, tales negociaciones a través de países intermediarios han sido también perjudiciales. Por ejemplo, ha permitido que los residentes de países con acuerdos bilaterales

* Las opiniones expresadas en este artículo son solamente del autor y no reflejan de ningún modo las opiniones del Banco Federal de la Reserva de Nueva York.

—principalmente Yugoslavia— comprenden “barato” monedas de compensación para importar mercaderías del Brasil y reexportarlas a los países del Club de La Haya o de la zona del dólar. Estas negociaciones obviamente han privado al Brasil de monedas transferibles. Sin embargo, en general este país está satisfecho de la manera como ha funcionado el Club de La Haya y del progreso que se ha logrado al aumentar el número de socios. El principal beneficio que ha brindado al Brasil el convenio monetario multilateral ha sido la mayor oportunidad para los importadores y el aumento de la competencia que ahora existe entre los proveedores. No obstante, la mayor parte del comercio exterior del Brasil aún se sigue practicando por las vías bilaterales. Conforme el sistema actual de subastas cambiarias esto en efecto significa que las compras no siempre se efectúan en el mercado extranjero más barato, sino a precios que sean más bajos en relación con el cruzeiro.

En cuanto a los otros miembros del Club de La Haya, la influencia del ACL sobre el comercio entre Holanda y Brasil ha sido, en un todo, desilusionante, aunque recientemente las exportaciones holandesas hacia el Brasil parecen haber aumentado. La dificultad principal ha consistido en la competencia de los proveedores de Alemania Occidental y de la Gran Bretaña, así como en el premio que obtienen los dólares del ACL sobre algunas de las monedas de compensación bilateral, que también ha colocado a los exportadores holandeses en desventaja respecto a ciertos países que no forman parte del Club de La Haya. Los comerciantes holandeses, como sus colegas alemanes, han favorecido con entusiasmo la inclusión de un gran número de países en el Club de La Haya. Bélgica y Luxemburgo parecen no haber obtenido hasta ahora ni grandes ventajas ni perjuicios de su participación en el Club de La Haya, y su comercio con el Brasil sigue siendo, como antes, modesto. En cambio, Italia ha podido mejorar su posición competitiva adhiriéndose al Club de La Haya, puesto que éste ha disminuido el alto premio sobre la moneda de compensación italiana en el mercado monetario del Brasil.



El problema de las negociaciones a través de país intermediario se halla íntimamente relacionado con el del aumento de los miembros del Club de La Haya. Es evidente que entre más grande sea la cantidad de países dentro de la zona de convertibilidad limitada, más circunscrita será la posibilidad de que existan divergencias en las tasas de cambio de las distintas monedas y más pequeño el campo para el comercio a través de naciones intermediarias. Además, entre más países participen en el Club de La Haya, mayor será la oferta de dólares del ACL y por consiguiente más bajo el premio que hay que pagar por estos en comparación con otras divisas fuera de la zona de ACL. Por otra parte, mientras la cantidad de socios del Club

de La Haya sea limitado, ciertos países que no están dentro del plan podrán obtener beneficios materiales de los descuentos con que algunas de sus monedas se venden en el mercado brasileño. Como consecuencia, tales países no tendrán incentivos para asociarse en el Club de La Haya y para poner sus monedas a la par de las de los otros miembros. Por lo tanto, el problema es un círculo vicioso: existen en el Brasil diferencias en el costo cambiario de las varias monedas porque es limitado el número de miembros del Club de La Haya; y, mientras tales diferencias existan, los estímulos para que se unan nuevos países serán, hasta cierto punto, reducidos. Además, el reclutar nuevos miembros también implica, en muchos casos, el problema primero de liquidar deudas bilaterales de compensación, de tal modo que no se dé prioridad a una cantidad excesiva de dólares del ACL para liquidación de deudas y así mermar en vez de ampliar el comercio ordinario con el Brasil.

Consideraciones de esta clase demoraron el año pasado la inclusión de Austria y Francia en el Club de La Haya y, en general, impidieron la afiliación de los países escandinavos. Francia y Austria, por ejemplo, temían que su participación tuviera como consecuencia que Brasil utilizara sus monedas para financiar la importación de bienes de producción de Alemania Occidental y Gran Bretaña o para remesas a otros países miembros. Francia, en particular, estaba también preocupada por la posibilidad de que su afiliación al Club de La Haya abriera el camino para el aumento de las importaciones de café brasileño, en detrimento de los plantadores francoafricanos de café. Aunque Francia y Austria se daban cuenta de los beneficios que a la larga les acarrearía el comercio con el Brasil sobre bases multilaterales más libres, esta sola consideración tal vez no hubiera sido suficiente para determinar su pronta afiliación, de no haber sido por la renuencia del Brasil a renovar los acuerdos de pagos bilaterales existentes con los países interesados.

El problema del reclutamiento de nuevos miembros y el de las transacciones a través de los terceros países fueron algunos de los temas estudiados en la reunión del Club de La Haya, celebrada a principios de octubre de 1956 en Río de Janeiro con el propósito de revisar el primer año de funcionamiento del nuevo sistema de pagos. Es interesante saber que Brasil en esta reunión, apoyado firmemente por Alemania Occidental, llevó la iniciativa para proponer la inclusión de otros países no sólo de Europa Occidental, sino también de América Latina y de otras partes del mundo, en particular Japón.

El interés del Brasil por aumentar el número de países miembros del Club de La Haya consistía principalmente en el deseo de ampliar las oportunidades para los importadores brasileños de comprar en el mercado más barato y de incrementar la competencia entre los proveedores extranjeros del Brasil. El más importante interés de Alemania Occidental en

aumentar las afiliaciones del Club de La Haya era reducir el campo de las negociaciones a través de país intermediario y expandir la oferta total de dólares del ACL de manera que se acrecentaran las posibilidades de compra del Brasil en favor de las muy competitivas mercaderías alemanas.

En la reunión todos los miembros apoyaron la inclusión de los restantes países de la Unión Europea de Pagos, especialmente la de los países escandinavos. Sin embargo, fue rechazada la propuesta del Brasil relativa a que se aceptara el ingreso de Argentina y Uruguay al Club de La Haya con base en que el comercio entre esos países y el Brasil era fundamentalmente estacional y siendo así podría ocasionar perturbaciones dentro de la zona de pagos. Se pospuso para otra oportunidad el problema de la afiliación del Japón. Respecto al problema de las diferencias entre tipos de cambio que estimulan las transacciones a través de país intermediario y que no permiten el ingreso de varios países al Club de La Haya, Brasil indicó que tomaría medidas adecuadas para reducir las diferencias entre los tipos de cambio de las distintas divisas que se subastan en el Brasil.

Después de la reunión de Río de Janeiro, Brasil inició negociaciones con Suecia, Noruega y Dinamarca. Sin embargo, las deliberaciones no han tenido éxito hasta ahora. Suecia, particularmente, parece ser reuente a abandonar los actuales convenios bilaterales con el Brasil y a renunciar la ventajosa posición competitiva que tiene en el mercado debido al descuento con que se ha vendido la corona en el Brasil en relación con el dólar del ACL. Noruega y Dinamarca se resisten a afiliarse sólo por temor a que tal paso perjudique su posición competitiva en el mercado brasileño con relación a Suecia. Iguales motivos han determinado que Islandia se oponga a hacerse socio. Este país posee balanza comercial favorable con el Brasil y por tal razón podría serle ventajoso adherirse al Club de La Haya con el objeto de usar el excedente con el Brasil para financiar importaciones de otros miembros de la zona de convertibilidad limitada. Pero en tanto Noruega esté fuera del Club de La Haya, Islandia teme que su ingreso abriría, inevitablemente, el camino para que Noruega se aprovechara del mercado del Brasil para las exportaciones de pescado.

De acuerdo con ciertos compromisos informales contraídos por Brasil en la reunión de Río de Janeiro encaminados a reducir el campo de las transacciones a través de país intermediario y privar a algunas naciones que tienen suscritos convenios bilaterales de las ventajas de primas de cambio más bajas—lo que disminuye el interés de esos países por ingresar al Club de La Haya— el Banco del Brasil introdujo ciertas modificaciones el pasado febrero en el sistema de cambios. Conforme a las nuevas regulaciones, los premios *mínimos* fijados para las compras de certificados de cambio extranjero en el mercado de subastas se sustituyen por premios mínimos que se

fijan cada semana por las autoridades en un nivel equivalente al 80% del promedio ponderado de los premios totales pagados por los dólares de los Estados Unidos y del ACL en cada una de las cinco clases de importaciones durante la semana anterior a la subasta. De esta manera, el descuento sobre las monedas de convenios bilaterales en relación con el dólar de los Estados Unidos y del ACL se mantiene a un máximo del 20%. En consecuencia, el atractivo de las transacciones a través de país intermediario y el incentivo para no entrar al Club de La Haya se reducen, pero en ningún caso se elimina por completo. Que las nuevas regulaciones han convertido el comercio bilateral en menos lucrativo se prueba con el hecho de que inmediatamente después que las disposiciones cambiarias se pusieron en vigor, los importadores brasileños—que acostumbraban comprar algunas mercaderías de Polonia con “baratos” dólares polacos de compensación— desviaron sus compras hacia Alemania Occidental. Sin duda, las nuevas medidas reducirán también la posición ventajosa de los países escandinavos por el hecho de permanecer fuera del Club de La Haya. Sin embargo, bien puede ser que en última instancia lo que induzca a ciertos países a ingresar al Club de La Haya sea la negativa del Brasil a renovar sus convenios bilaterales de pago y la posibilidad de que el intercambio comercial con el Brasil se asiente sobre el sistema de pagos en dólares.



La creación del Club de La Haya significó un plausible abandono del bilateralismo y el principio de un movimiento por largo tiempo esperado en América Latina hacia el multilateralismo. Sin embargo, no se sabe aún hasta qué grado esto se logrará a expensas de los Estados Unidos. Se puede argüir, por ejemplo, que a mayor transferibilidad de las divisas de los países miembros dentro de la zona—pero no entre ésta y la zona del dólar (Brasil se ha comprometido informalmente a no convertir divisas del fondo común (*pool*) en dólares en los mercados de libre cambio)— mayor será la capacidad del Brasil para exportar café a Alemania Occidental, verbigracia, y para usar los marcos alemanes recibidos en pago en compras al Reino Unido, tales como generadores o turbinas que antes se tenían que importar de los Estados Unidos. Es más, habida cuenta de que la oferta de monedas del *pool* ha estado aumentando y ahora es casi tan grande como la de dólares de los Estados Unidos, las posturas para los dólares del ACL en las subastas cambiarias del Brasil han caído por debajo de la de los dólares norteamericanos. En consecuencia, las importaciones procedentes de países del Club de La Haya se han abaratado, en términos de cruzeiros, más que las de los Estados Unidos, favoreciendo así la posición competitiva de algunos países europeos frente a los Estados Unidos.

Hasta ahora no hay indicios de que las exportaciones de los Estados Unidos al Brasil hayan sufrido una baja como resultado de la formación del Club de La Haya; de haberla, más bien indicaría lo contrario. Como puede verse en el cuadro inserto, las exportaciones al Brasil registraron una pronunciada expansión el año pasado en cuanto los mayores ingresos de dólares provenientes del café permitieron ofertas más grandes de dólares de los Estados Unidos a una tasa cambiaria más baja. Por supuesto que también podría argüirse que de no haber existido el Club de La Haya, el aumento de las exportaciones estadounidenses al Brasil podría haber sido mayor de lo que fue. Este argumento tendría validez si se pudiera demostrar que el total de las exportaciones del Club de La Haya al Brasil también había aumentado. Sin embargo, las cifras del cuadro muestran, de hecho, una baja, lo que posiblemente invalida la afirmación de que hubo una importante desviación de las importaciones del Brasil de los Estados Unidos hacia los países del Club de La Haya.

Comercio del Brasil con los Países del Club de La Haya y con E.U.A.

(En Millones de Dólares de E.U.A.)

	1955	1956	1955	1956
	Importaciones		Exportaciones	
Reino Unido	17	43	60	53
Alemania Occidental .	73	78	112	115
Holanda	34	14	42	51
Bélgica y Luxemburgo	25	17	18	26
Italia	49	29	48	32
Austria	6	8*	6	5*
Francia	72	25	51	55
Total	276	214	337	337
E.U.A.	309	354	602	734

* Estimadas.

FUENTE: Banco de Brasil, Relatório 1956, Superintendencia de Moeda e do Crédito, Boletín, Marzo de 1957. Economist Intelligence Unit, *Three Monthly Economic Review of Brazil*, junio de 1957, para las cifras de Alemania Occidental.

Asimismo, podría argüirse *a priori* que hasta donde el convenio del Club de La Haya puede contribuir a la prosperidad general de los países miembros, los exportadores de los Estados Unidos siempre llevan, sin duda, las de ganar. Pero hay algo más importante: el convenio del Club de La Haya permite el funcionamiento de ciertas fuerzas autocompensadoras que al menos tienden a mantener en su punto mínimo las diferencias entre la tasa de cambio del dólar de los Estados Unidos y el dólar del ACL. Así, un cambio muy profundo de la demanda de importación brasileña de la zona del dólar a la zona de convertibilidad limitada —siempre que permanezca igual la oferta de las respectivas monedas— haría bajar el premio sobre el dólar y elevar el de la moneda del *pool*. Es más,

puesto que el convenio del Club de La Haya todavía permite las transacciones a través de país intermediario, la tasa de cambio en vigor para los dólares de los Estados Unidos —que es más alta que la del dólar del ACL— permite a los comerciantes importar mercaderías de los Estados Unidos y reexportarlas al Brasil por intermedio de los países del Club de La Haya. Por consiguiente, actualmente no parece muy probable que los Estados Unidos lleguen a sufrir una baja substancial en sus exportaciones en general; lo que sí puede suceder es una disminución de sus ventas directas al Brasil.

Como nota final puede observarse que la formación del Club de La Haya refleja esencialmente el hecho de que al relajarse los controles comerciales y cambiarios en los principales países comerciales, el bilateralismo ya no es tan útil y necesita ser substituido por convenios más acordes con las nuevas condiciones. Así, pues, los efectos del convenio del Club de La Haya deben juzgarse con dos criterios: 1) hasta qué grado ha cumplido los propósitos esenciales para los que fue creado, y, 2) el grado de su contribución para el multilateralismo y el trato no discriminatorio en general. Desde el punto de vista del primer criterio el estudio anterior sugiere que la zona de convertibilidad limitada ha sido en conjunto fructuosa. Ha reducido las diferencias en las tasas de cambio, ayudado a limitar la discriminación y creado condiciones que se necesitaban para una recuperación del comercio entre los países europeos y el Brasil.

En cuanto al segundo punto de vista, la respuesta es menos sencilla y directa. Los aspectos discriminatorios que todavía subsisten en el convenio del Club de La Haya son inevitable consecuencia de cualquier régimen de pagos que se limite a una región y no se extienda a todo el comercio mundial. Al mismo tiempo, sin embargo, las posibilidades que todavía se presentan dentro del convenio del Club de La Haya para las transacciones a través de país intermediario y al sistema de arbitraje para productos, pueden aliviar al menos hasta cierto punto sus aspectos discriminatorios. No obstante, una de las más importantes pruebas para saber si un convenio monetario regional acrecienta o limita el multilateralismo y la no discriminación, quizá depende de su agilidad para absorber nuevos países miembros y ampliar su radio de acción. Sin embargo, es preciso subrayar que tal amplificación no debería cumplirse mediante crecientes restricciones frente a aquellos países todavía fuera del agrupamiento monetario. Además, un convenio monetario regional, que comprende pocos o muchos países, no es en sí una meta final, sino más bien una etapa en el camino hacia un comercio y un sistema de pagos internacionales libres globales. Juzgado sobre esas bases, el Club de La Haya representa indudablemente una de las poderosas fuerzas en pro del multilateralismo que ha surgido en la América Latina desde hace un cuarto de siglo.