Se examinan los progresos realizados hasta ahora, las posiciones de Estados Unidos y Gran Bretaña, las condiciones para lograr la convertibilidad y las consecuencias para América Latina.

Perspectivas de la CONVERTIBILIDAD

Por *Miguel S. Wionczek.*

La reunión anual de los Gobernadores del Banco Internacional y del Fondo Monetario Internacional ha mostrado al Secretario de la Tesorería, Sr. George Humphrey y a sus colegas en la Administración norteamericana, probablemente mejor que lo podría hacer cualquier otra reunión, hasta qué grado los planes del área esterlina y de Europa occidental de liberalizar el intercambio comercial y sus restricciones de cambios están realmente paralizados por falta de seguridad en cuanto a la dirección futura de la política económica exterior norteamericana y de la economía misma de los Estados Unidos", opinó textualmente a mediados de octubre el influyente ECONOMIST de Londres en un artículo fechado en Washington.

Parece que esta opinión del semanario financiero británico explica la parte mayor de la paradoja visible de que hoy día, cuando las condiciones para la convertibilidad de monedas europeas son más ventajosas que en cualquier otro momento del período post-bélico, la convertibilidad misma está sin duda más lejos de realizarse de lo que fué por ejemplo al principio de 1954.

Progresos hacia la Convertibilidad

Hay un acuerdo completo en los círculos financieros y económicos internacionales en que los niveles de comercio internacional en 1953-54 son más satisfactorios que en los años anteriores, que el problema del "dollar-gap" en Europa parece estar —al menos transitoriamente— eliminado, que las reservas de dólares y de oro en Gran Bretaña y en la mayoría de los miembros de la Unión Europea de Pagos son más grandes que en cualquier otro año de post-guerra y que durante el año de 1954, los países europeos han liberalizado considerablemente sus restricciones de importaciones desde la zona del dólar. Como lo ha anotado el último Informe Anual del F.M.I. "*se ha logrado un progreso significativo hacia la convertibilidad y hacia la eliminación de restricciones, debido tanto a la mejora general de las condiciones económicas, como a la actitud general respecto a la política (monetaria internacional)*" y "*hay indicaciones de acontecimientos favorables en el futuro*".

Pero a la vez, ya antes de las últimas reuniones del F.M.I. y del B.I.R.F. en Washington en septiembre de este año, fué completamente claro para los expertos internacionales que no habrá convertibilidad de monedas europeas ni este año ni el próximo y que es demasiado temprano y difícil hacer algunas predicciones en cuanto a las perspectivas de convertibilidad en 1956. Después de las reuniones en Washington y de las declaraciones públicas del Ministro de Tesorería del Reino Unido, Sr. Butler y del Secretario de Tesorería de los Estados Unidos, Sr. Humphrey, no hay probablemente en todo el mundo una persona interesada en los problemas financieros internacionales que tuviera ilusiones o esperanzas en cuanto a posibilidades inmediatas de convertibilidad.

Suponiendo un acuerdo de parte de nuestros lectores respecto a la necesidad de lograr la convertibilidad de monedas europeas para extender el comercio internacional entre las tres zonas monetarias actuales: del dólar, de la libra ester-

lina y de la Unión Europea de Pagos, y suponiendo también el conocimiento de los detalles del plan inglés de convertibilidad limitada, preparado en la Conferencia de la Comunidad Británica en 1952, vamos a presentar aquí los aspectos decisivos de todo el problema y las perspectivas de convertibilidad en este momento.

Posición de Estados Unidos

Los partidarios de una convertibilidad rápida, encabezados por círculos gubernamentales y exportadores de los Estados Unidos presentan los argumentos más importantes siguientes:

- La convertibilidad de monedas europeas y la unificación de las tres zonas monetarias son necesarias no sólo para la expansión del comercio internacional, sino también para la expansión de la corriente de capitales privados norteamericanos hacia otros países.
- Las reservas del área esterlina y de los países de Europa continental lograron a mediados de 1954 el nivel más alto en todo el período post-bélico a pesar de una recesión económica en los EE. UU. Específicamente las reservas del área esterlina aumentaron de 2.486 millones de dólares en septiembre de 1953 a 3.018 millones de dólares para junio de 1954. Al igual que el área esterlina, otros países de Europa occidental como Alemania occidental, Bélgica, Holanda y Suiza lograron un aumento considerable de sus reservas. En el caso de Alemania occidental sus reservas han registrado en el período de septiembre de 1953 a marzo de 1954 un aumento de más de un 30%, de 1.053 millones a 1.381 millones de dólares para marzo de este año. Esta mejora de reservas de oro y de dólares continúa, pues según los últimos datos del Departamento de Comercio de los EE. UU., los países extranjeros aumentaron sus reservas durante el segundo trimestre de 1954 en 252 millones de dólares y —como lo surayan las fuentes norteamericanas— esto se ha logrado a pesar de la eliminación simultánea de restricciones de importaciones desde la zona del dólar y de una reducción sustancial de préstamos y donaciones norteamericanas a Europa.
- Los países europeos mismos han mostrado durante este año por medio de la liberalización de importaciones y de la eliminación de una parte de las restricciones de cambios, que no esperan ningún empeoramiento drástico de la situación económica internacional. El Reino Unido, después de extender su sistema de "cuentas transferibles" a todos aquellos países fuera de las áreas esterlina y del dólar, reabrió en marzo de este año el mercado de oro para personas residentes fuera del área esterlina. Durante el verano, el mismo país extendió la lista de productos básicos que puedan comprarse en cualquier fuente y venderse por libras, en junio adoptó una política más liberal en cuanto a importaciones de maquinaria desde la zona del dólar, y a fines de septiembre dobló asignaciones para los turistas británicos. Al mismo tiempo, Alemania occidental, Italia, Suecia y los países de Benelux también han introducido ciertas medidas importantes para fines de liberación del comercio internacional.
- El Fondo Monetario Internacional tiene reservas de más de 3.000 millones de dólares que pueden ser usadas *"de acuerdo con el reglamento del F.M.I."* para ayudar a aquellos países que están listos para la convertibilidad de sus monedas.

Estos argumentos generales presentados y discutidos ampliamente por los círculos financieros en los EE. UU. este verano, representaron una base para la posición oficial de los Estados Unidos antes y durante las últimas reuniones internacionales en Washington. Pero parece que todos estos argumentos fueron más o menos académicos a pesar del apoyo recibido por Estados Unidos de parte de países como Alemania occidental u Holanda. El Tesorero del Reino Unido, Sr. Butler, hablando en nombre de toda la zona esterlina, que representa más de un 40% del comercio mundial (fuera del bloque comunista) vino a Washington decidido en contra de una convertibilidad rápida, es decir, en 1954 y en 1955, a menos que los Estados Unidos puedan dar al Reino Unido garantías financieras nuevas y muy estrictas, las que la presente Administración norteamericana no podría dar, aun si realmente lo quisiera, frente al Congreso Republicano proteccionista y frente a la situación insegura de la economía norteamericana.

Posición de Gran Bretaña

Lo que hizo a Gran Bretaña cambiar dentro de los últimos meses su actitud hacia la convertibilidad fué —si se cree a las fuentes mejor informadas de ambos lados del Atlántico— en primer lugar, la evolución de los acontecimientos económicos en los EE. UU. en 1953-54, el clima general del Congreso en Washington y, adicionalmente, algunos elementos nuevos de la situación política interna en la Gran Bretaña misma.

En el segundo semestre de 1952, cuando el plan británico de convertibilidad limitada fué preparado, la economía norteamericana marchaba muy bien; los elementos proteccionistas en Washington estaban relativamente débiles; y el actual Gobierno británico tenía por lo menos tres años más de vida. Hoy en día, en el otoño de 1954, la economía norteamericana está pasando por una recesión y a pesar de las expectativas optimistas de la Administración en Washington, nadie realmente sabe cuál será el fin de esta recesión; el campo proteccionista está dominando en Washington no sólo en el Congreso sino dentro de la Administración misma, pues con la excepción del Presidente y del Administrador del Programa de Ayuda Extranjera, Stassen, cuya posición no es demasiado fuerte, todos los miembros del Gabinete se inclinan hacia el proteccionismo; y el Partido Conservador se enfrenta a elecciones nacionales en 1955 o 1956, en los cuales los Laboristas atacarían la convertibilidad como sumisión de los intereses de la Gran Bretaña a los Estados Unidos.

Pero como todos los elementos arriba mencionados aún nuevos no han aparecido en los últimos seis meses, sino que datan de más de un año, vale la pena preguntarnos cuál era la razón directa de este cambio de la posición británica a mediados de 1954. Parece que el futuro de la convertibilidad fué decidido este mayo y no fué decidido en Londres, sino en Washington. El 20 de mayo pasado, el Presidente Eisenhower capituló ante el Congreso, publicando una declaración diciendo que estaba listo para dejar todo su programa de liberalización de la política económica exterior, basada en el Informe Randall, a la consideración del próximo Congreso en 1955. Lo que los delegados de la Comunidad Británica han preguntado en las discusiones privadas en la reunión del F.M.I. en Washington este otoño, fué qué va a pasar con

el Informe Randall el año próximo. Y cuando el Secretario Humphrey en nombre del Presidente Eisenhower y en el suyo propio declaró que la Administración hará todo lo posible para lograr la liberalización y la expansión del comercio internacional, el delegado de Australia, Sir Arthur Fadden, observó con una franqueza total: "*Todavía esperamos cualquier acción. Nunca tuvimos duda de que el Presidente tiene la cabeza y el corazón en el lugar propio. Pero como gente práctica, con responsabilidad para la seguridad económica de nuestras naciones, tenemos que tomar en serio sólo la posibilidad y los hechos, y no palabras y esperanzas*".

Lo que significa la Convertibilidad

Hay que reconocer que la noción de "convertibilidad" tiene sentidos diferentes, o más bien, desempeña papeles diferentes en la zona del dólar y en el área esterlina. Para los Estados Unidos, la convertibilidad de monedas europeas significaría una expansión visible de las exportaciones hacia Europa y hacia la Comunidad Británica. Nadie en Washington hace secreto de esto. Algunos días antes de las reuniones del F.M.I. y del B.I.R.F., el *Wall Street Journal* en un artículo prediciendo el aplazamiento de decisiones sobre la convertibilidad, escribió textualmente: "Esto resultará por cierto en el aplazamiento de una expansión de ventas en el extranjero esperadas por muchos exportadores estadounidenses después de la introducción de la convertibilidad libre de monedas extranjeras en dólares. Las restricciones de cambios hacen más difícil para las compañías americanas la competencia en el extranjero".

Para el Reino Unido la convertibilidad significaría en primer lugar, una elevación o reelevación de la libra esterlina a una posición internacional igual a la del dólar con todas las consecuencias en cuanto al prestigio y el papel de Londres como un centro internacional de actividades financieras. Pero al mismo tiempo significaría también no sólo un incremento de importaciones procedentes de la zona del dólar en toda la zona esterlina, sino también un aumento considerable de la competencia entre productos de la Comunidad Británica y los norteamericanos en los terceros países, como por ejemplo en los países de América Latina fuera de la zona del dólar. Como resultado de la convertibilidad —aun de la cuenta corriente— países tales como Argentina, Brasil o Indonesia podrían disponer libremente de sus superávit de libras usándolos probablemente para expansión de compras en la zona del dólar. Esto es precisamente porque hay una oposición considerable contra la convertibilidad dentro del Partido Conservador británico mismo y en algunas partes de la Comunidad Británica. Esta oposición encontró su expresión en una declaración, hecha ya después de la reunión de Washington, por un industrial británico muy importante, el vizconde Bruce, presidente de la "Finance Corporation for Industry", quien dijo en Londres, el 30 de septiembre pasado que a menos que la Gran Bretaña incremente su productividad y reduzca costos de producción, nuevos pasos hacia la convertibilidad sólo aumentarían sus dificultades. El Vizconde Bruce ha declarado que la consecuencia más importante de la convertibilidad sería que los países que reciben libras esterlinas por sus ventas a la zona esterlina, podrían escoger libremente sus fuentes de abastecimiento y que los exportadores británicos perderían protección en contra de la competencia norteamericana.

Es perfectamente claro que en estas circunstancias y no sin relación con la situación insegura de la economía norteamericana, el Reino Unido no quiere hacer ninguna decisión rápida en el campo de la convertibilidad y lo mismo puede decirse de otros países de Europa occidental. El Sr. Butler sólo ha apuntado esta realidad, observando después de llegar al aeropuerto de Washington que "*hay mucho que hacer en el campo de la liberalización del comercio para preparar la convertibilidad*".

Condiciones para lograr la Convertibilidad

De las discusiones en la prensa financiera de la Comunidad Británica puede reconstruirse fácilmente lo que según el Reino Unido debería lograrse por parte de los EE.UU. como condición de la convertibilidad. Los discursos públicos y las discusiones privadas del Sr. Butler y de sus ayudantes en Washington añadieron los detalles restantes. La zona esterlina pondría en práctica su plan de convertibilidad en cualquier momento bajo las condiciones siguientes:

- *Además del uso de todas las facilidades del F.M.I. para apoyar la libra convertible, la creación de disponibilidades de crédito de* 500 *a* 1,000 *millones de dólares por parte de la Tesorería norteamericana a través del Sistema de la Reserva Federal, como lo ha sugerido el Informe Randall.*
- *El fortalecimiento del G.A.T.T., su ratificación por el Congreso de los EE.UU. y la creación del mecanismo nuevo para la colaboración entre el Fondo Monetario y el G.A.T.T.;*
- *La aceptación por el Congreso de EE.UU. de todas las recomendaciones del Informe Randall en cuanto a la baja de los aranceles, la prolongación de la Ley de Convenios Recíprocos por tres años, la eliminación de la Ley "Buy American" y la simplificación de las reglas aduanales y de su administración.*
- *La eliminación de la cláusula de escape de la Ley de Convenios Recíprocos —demanda que va más lejos que el Informe Randall mismo— y la declaración inequívoca de parte del Gobierno norteamericano en cuanto al alcance disponible en el futuro de las compras "off-shore" estadounidenses en el Reino Unido y en los otros países europeos.*

No se han cumplido las Condiciones

La reunión del F.M.I. en Washington ha tenido momentos festivos, cuando después de la sugestión del Presidente del Consejo de Gobernadores, el banquero holandés, Holltrop, instó a que la Gran Bretaña "*salte en el agua sin temor*",

el Sr. Butler respondió que en su país las muchachas antes de nadar en el mar examinan la temperatura del agua. Pero desde el principio de las discusiones fué perfectamente claro que "*la temperatura del mar de la convertibilidad*" no era satisfactoria. Ya lo admitió el Informe Anual del Fondo haciendo una observación muy cuidadosa: "*Las metas de la liberalización completa y de la convertibilidad están lográndose cautelosa y gradualmente, y puede esperarse también que los pasos nuevos hacia esta dirección se tomarán con la misma actitud*". Pero lo que es aún más importante, las condiciones exigidas por el Reino Unido ni se han cumplido ni podrán cumplirse en el futuro inmediato. Los argumentos de los partidarios de la convertibilidad en los Estados Unidos: que las balanzas de pagos de Europa occidental son más que satisfactorios y que el Fondo Monetario dispone de 3,000 millones de dólares de reservas adicionales, no pudieron convencer a los partidarios europeos de una cautela extrema. Para citar una fuente no inglesa, basta recordar una declaración sobre las condiciones de convertibilidad hecha al principio de septiembre en Oslo por el Gobernador del Banco de Noruega, el Sr. Brofoss, quien dijo que la convertibilidad puede ser aceptada sólo cuando se eliminen los riesgos de nuevos desequilibrios de balanzas de pagos en Europa, de la disminución de empleo y de la contracción del intercambio comercial. El Sr. Brofoss puso en tela de juicio la aserción de que ya todo está en orden respecto a balanzas de pagos europeas y observó que "*hay que lograr estas balanzas de pagos que todavía no existen, sobre la base de transacciones comerciales, porque el aumento de reservas de dólares en la Europa occidental en los últimos dos años se ha debido a la ayuda norteamericana a Europa, a los gastos de los EE.UU. para fines militares del Pacto del Atlántico, a las compras "off-shore" en Europa, y a los gastos del Ejército norteamericano en los países de la O.E.E.C.*"

En cuanto a la posición de los Estados Unidos, la Administración estaba lista sólo a cumplir parcialmente la primera demanda de los países europeos, es decir, ha ofrecido todas las facilidades existentes del Fondo Monetario para apoyar la convertibilidad. Pero la Administración estadounidense no ha mostrado ningún interés en los planes del uso adicional del Sistema de la Reserva Federal o directamente de la Tesorería norteamericana para ayudar a la convertibilidad y con respecto a otros puntos de las demandas británicas, se ha limitado a declaraciones de que va a hacer todo lo que sea posible para poner en práctica las recomendaciones de la Comisión Randall.

No hay ninguna duda de que aun si los representantes del Gobierno de los EE.UU. hubieran dado su palabra de que van a realizar el programa de la Comisión Randall, esto sería un acto políticamente heroico, pero inútil. En los EE.UU. el Presidente propone y el Congreso dispone, y, además, nadie en los EE.UU. está completamente seguro de cuál será la dirección de los acontecimientos económicos en los meses y años venideros. Como los Gobiernos europeos tampoco están seguros del futuro de la economía norteamericana, las decisiones sobre la convertibilidad tendrán que ser pospuestas a un futuro todavía no definido.

Esto no quiere decir que no habrá algún progreso hacia la convertibilidad en 1954-55. Ya después de la reunión en Washington la Gran Bretaña dió un paso nuevo hacia la liberalización de cambios en forma de aumento de asignaciones para los turistas británicos. Durante la reunión misma, Suecia y Alemania occidental dieron otros pasos hacia la liberalización del comercio internacional y de los movimientos de capital privado. Pero el plan de la convertibilidad de la libra esterlina, preparado en 1952 y la convertibilidad de otras monedas europeas no serán puestos en práctica antes de que la situación económica en los EE.UU. se mejore decisivamente y antes de que el Gobierno de los EE.UU. esté listo para cumplir las demandas de la Comunidad Británica.

Consecuencias para América Latina

El aplazamiento de la fecha de convertibilidad de monedas europeas es para América Latina un acontecimiento negativo. La convertibilidad de la libra esterlina y de otras monedas brindaría ventajas tanto a los países de la zona del dólar como a México, Cuba, Colombia y países de Centroamérica, así como a los demás países del sur del continente americano. En el caso de los países latinoamericanos de la zona del dólar, la convertibilidad significaría entre otras, la posibilidad clara de expansión del intercambio con los países latinoamericanos fuera de la zona del dólar. Antes de la reunión de F.M.I. en Washington, podía leerse en boletines norteamericanos de información privada, estimaciones de que, por ejemplo, la convertibilidad de la libra esterlina influirá positivamente en oportunidades de comercio entre México y Brasil, Argentina y Uruguay. El resultado inmediato de la convertibilidad para los países latinoamericanos fuera de la zona del dólar sería su mayor libertad en cuanto a la oportunidad de hacer compras de bienes de inversión donde quieran. Ahora sus superávit de libras tienen que ser gastados en Inglaterra, superávit de marcos en Alemania, etc.

Pero si tomamos en cuenta la interdependencia de la economía mundial y el hecho de que la pronta convertibilidad de monedas europeas pudiera dañar más a Europa y a otras regiones indirectamente que su aplazamiento, parece entonces en la situación actual, que este aplazamiento fué la única cosa posible y sensata. Además, de todos modos no sólo la convertibilidad, sino el futuro de la economía occidental, depende de los acontecimientos próximos en la economía norteamericana.