

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA



GENERAL

E/CN.12/569

1º de marzo de 1961

ORIGINAL: ESPAÑOL

© 1961

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Noveno período de sesiones
Caracas, mayo de 1961

ESTE DOCUMENTO
PRESENTA TAMBIEN
TITULO PERLETA
SECRETARIA DEL COMI
TE DE COMERCIO.

DOCUMENTOS SOBRE PROBLEMAS FINANCIEROS PREPARADOS POR LA
SECRETARIA EJECUTIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA PARA LA ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE LIBRE COMERCIO

INDICE

	<u>Página</u>
Nota de la Secretaría	
Nota	
A. PAGOS Y CREDITOS EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO PROYECTADA POR PAISES DE AMERICA LATINA. POSIBLES SISTEMAS	
I. <u>Consideraciones generales</u>	3
A.. Objeto del informe.....	3
B. Orientaciones derivadas de la Conferencia de Montevideo.....	3
C. Facilidades crediticias.....	5
D. Los pagos internacionales.....	7
E. Sistemas de pagos.....	8
F. Agencia.....	10
II. <u>Funciones y operación de un sistema de pagos</u>	11
III. <u>Estructura de los posibles sistemas de créditos</u>	15
A. Sistema de créditos preventivos (sistema mixto).....	16
B. Régimen de créditos a posteriori.....	19
C. Aspectos comunes de ambos sistemas.....	23
1. Crédito multilateral.....	23
2. Situación de las cuentas bilaterales subsistentes	28
3. Créditos y medios de pagos internos.....	29
IV. <u>Apreciaciones finales</u>	30
B. NUEVAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL SISTEMA DE CREDITOS RECIPROCOS EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO.....	33
C. INFORME QUE LA REUNION DE REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES DE BANCOS CENTRALES ELEVA A LA SEGUNDA REUNION DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA.....	43
Introducción.....	45
I. <u>Reunión de representantes gubernamentales de bancos Centrales</u>	46
A. Asistencia y organización del trabajo.....	46
Sesión de apertura.....	46
Composición y asistencia.....	46
Autoridades.....	48
Secretaría.....	48
B. Temario.....	49
	/II. <u>Conclusiones</u>

	<u>Fágina</u>
II. <u>Conclusiones</u>	50
D. EL SISTEMA DE CREDITOS RECIPROCOS PARA LA ZONA DE LIBRE COMERCIO.....	51
I. <u>El principio esencial de la reciprocidad</u>	53
II. <u>El sistema de créditos recíprocos</u>	57
III. <u>Las objeciones a un sistema de créditos con recursos provenientes de excedente de exportaciones</u>	60

NOTA DE LA SECRETARIA

La Secretaría recoge en este documento, que presenta a la consideración del Comité de Comercio y de la Comisión en sus respectivos períodos de sesiones, algunos trabajos que hasta ahora sólo habían tenido circulación restringida y que se refieren a diversos problemas financieros del mercado común latinoamericano. Esos trabajos se llevaron a cabo dentro del programa de trabajo establecido en las resoluciones 1 (I) y 9 (II) del Comité de Comercio, y fueron especialmente preparados a petición de la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina. Asimismo se solicitó a la Secretaría la organización de una reunión de representantes gubernamentales de bancos centrales, que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en enero de 1960 y cuyos resultados pueden conocerse en el informe correspondiente, incluido también en las páginas que siguen.

Nota

Nota: Los trabajos que se recogen en este documento tienen el siguiente origen, examinados por el orden en que se ha incluido;

- A. El documento Pagos y Créditos en la Zona de Libre Comercio proyectada por países de América Latina. Posibles sistemas se publicó, con carácter restringido, el 30 de octubre de 1959, y fue el documento de trabajo N°1 presentado a la reunión de representantes gubernamentales de bancos centrales celebrada en Montevideo en enero de 1960.
- B. Las Nuevas consideraciones acerca del sistema de créditos recíprocos en la Zona del Libre Comercio, están fechadas el 14 de diciembre de 1959 y complementan el documento A. La reunión de bancos centrales mencionada tuvo oportunidad de considerar estas páginas, a las que no se había dado publicidad alguna hasta ahora.
- C. El Informe que la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales eleva a la Segunda Reunión de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina no se había publicado anteriormente más que en la forma provisional en que se presentó a sus destinatarios. Sin revisión alguna, se incluye aquí por el interés que tiene su contenido.
- D. El trabajo El sistema de créditos recíprocos para la Zona de Libre Comercio, que cierra el presente documento, comenta los resultados de la mencionada reunión de representantes gubernamentales de bancos centrales y sólo había circulado hasta ahora internamente en la segunda Reunión de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina.

Por urgencias de tiempo no ha sido posible dar forma final a los trabajos que se incluyen en el presente documento. Por ello deben considerarse sujetos a modificaciones si se les llega a publicar con carácter más definitivo.

A

PAGOS Y CREDITOS EN LA ZONA DE LIBRE COMERCIO
PROYECTADA POR PAISES DE AMERICA LATINA,
POSIBLES SISTEMAS

(CEPAL, Santiago de Chile, 30 de octubre de 1959)

I. CONSIDERACIONES GENERALES

A. Objeto del informe

1. En la Primera Reunión de la Conferencia que los Gobiernos de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú, y el Uruguay celebraron en Montevideo a comienzos de septiembre de 1959 con el fin de preparar un proyecto de tratado de Zona de Libre Comercio, se acordó invitar a representantes gubernamentales de los Bancos Centrales de esos países a una reunión a celebrarse a principios de diciembre en esa misma ciudad, para estudiar los problemas de pagos que se plantean en relación con el funcionamiento de dicha Zona.^{1/}

Con el propósito de facilitar los trabajos de la reunión de Bancos Centrales, los gobiernos interesados solicitaron a la CEPAL y al Fondo Monetario Internacional la preparación de estudios especiales sobre el problema indicado y sus posibles soluciones, y recomendaron que en ellos se tomaran en cuenta los puntos de vista expuestos al respecto por las delegaciones asistentes a la Conferencia de Montevideo.

La secretaría de la CEPAL, por su parte, recibió del Comité de Comercio (Resolución 9(II), Panamá, mayo de 1959) el pedido de estudiar el problema de los pagos en un mercado común regional. Si bien este informe se refiere especialmente a la situación de los siete países que están interesados en crear la Zona de Libre Comercio, sus apreciaciones y conclusiones son en buena medida valederas para todos los países de América Latina y deben considerarse en cierto modo como un anticipo del informe solicitado por el Comité de Comercio.

B. Orientaciones derivadas de la Conferencia de Montevideo

2. Hubo acuerdo general entre los delegados asistentes en sentido de que para el buen funcionamiento de la Zona sería útil que todos los pagos del comercio y las transacciones se efectuaran dentro de ella sobre una base uniforme. Si ello no fuese viable, sería necesario considerar el establecimiento de un mecanismo de pagos que, en la medida de lo posible, armonice los distintos sistemas en vigor, desde el punto de vista de sus efectos sobre el comercio de la Zona.

^{1/} La Resolución 3 de la Conferencia para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio invita asimismo a los Bancos Centrales de los demás países de América Latina a enviar observadores a la reunión.

Por otra parte, no hubo divergencias en cuanto a la conveniencia de desarrollar un sistema de créditos que tenderá al logro de los siguientes objetivos:

a) Contrarrestar los efectos deprimentes que ejercen en el intercambio de la Zona los desequilibrios estacionales de sus movimientos, y

b) Facilitar la política de expansión comercial emergente del programa de reducción y eliminación de derechos arancelarios y otras restricciones.

Aunque hubo coincidencia de opiniones sobre la necesidad de establecer algún sistema de facilidades crediticias especiales, no se entró a debatir en sus pormenores el alcance del sistema y las fuentes de las cuales provendrían los créditos.

3. Además, las distintas delegaciones manifestaron la posición general de sus respectivos países sobre determinados aspectos de los pagos. En líneas generales estas opiniones pueden resumirse en la forma siguiente:

a) Los países que se mantienen desde antiguo en la convertibilidad - como es el caso de uno de los posibles miembros de la Zona - no son partidarios de ningún sistema que implique adoptar prácticas limitativas de la convertibilidad. Tampoco apoyarían un sistema que procure equilibrar los pagos dentro del grupo de participantes. A su juicio, el buen funcionamiento de la Zona de Libre Comercio, en cuanto toca a los pagos, se aseguraría si cada país evita los desequilibrios persistentes de su balance de pagos con el resto del mundo.^{2/}

b) Los países que desde hace poco tiempo, y en virtud de programas generales de reordenación monetaria se vienen esforzando por aplicar y mantener un régimen de creciente convertibilidad - situación en que se encuentran varios de los interesados en formar parte de la Zona -, no verían con agrado ningún proyecto que lleve a fortalecer o revivir procedimientos restrictivos o bilateralistas que esa reordenación monetaria elimina o tiende a eliminar; y

^{2/} A este respecto cabe recordar que en el Artículo 4 del proyecto de Tratado se establece el principio de reciprocidad en virtud del cual se procurará mantener la equivalencia entre los beneficios derivados de las concesiones comerciales.

/c) Los países

c) Los países - como uno de los de mayor participación en el comercio interlatinoamericano - que por diferentes causas no estiman posible ni conveniente abandonar ahora o a plazo más o menos corto las cuentas bilaterales dentro de las cuales liquidan hoy, sin empleo de monedas convertibles, la mayor parte de las transacciones con el resto de América Latina, creen aconsejable que el sistema de pagos de la Zona se estructure en forma de conciliarlo con el funcionamiento de esas cuentas y con un avance gradual hacia la convertibilidad y la ampliación de los procedimientos multilaterales.

C. Facilidades crediticias

4. Es útil hacer aquí un breve comentario sobre la relación general entre el movimiento hacia la eliminación de las barreras artificiales y selectivas que se oponen al desarrollo del comercio multilateral en la región, y la conveniencia de mantener mecanismos de créditos entre los participantes de la Zona.

5. Factores como la unificación de los tipos múltiples de cambio en una sola tasa real; la desaparición consiguiente tanto del subsidio indirecto que la exportación solía recibir por medio de dichos tipos múltiples - como del gravamen que por igual concepto recaía a menudo sobre la exportación y se reflejaba sobre ciertas actividades productoras, y el reemplazo de los métodos directos de control de pagos y de selección de las importaciones por sistemas indirectos, aparte de otros elementos positivos de la reordenación, tienen sin duda efectos saludables que benefician al comercio exterior en general.

6. Sin embargo, el movimiento hacia un sistema uniforme y más ortodoxo de pagos pareciera no influir positivamente en la expansión del comercio interlatinoamericano en particular, dada las peculiares circunstancias en que éste se desenvuelve. El método de control directo de las importaciones y las exportaciones permitía a cada país acordar a otros de la región preferencia o tratamientos especiales para el tráfico recíproco y atenuaba la competencia de productos similares provenientes de otros mercados. Al desaparecer el control directo, desapareció también la posibilidad de mantener los tratamientos especiales que eran concedidos por esa vía. El descenso

/consiguiente de

consiguiente de las corrientes comerciales trajo consigo una disminución en la producción de algunos renglones. Aunque en cierta medida se está hoy recurriendo a otro tratamiento especial - el de eximir a los países latinoamericanos de la obligación del depósito previo ahora exigido a los importadores en muchos países -, esta concesión no constituye un aliciente tan poderoso como el que daba el método anterior. Por otra parte, esta nueva forma de estímulo es en esencia precaria, pues el monto del depósito previo puede ser variado en cualquier momento y es posible que se reduzca hasta desaparecer totalmente, a medida que se progrese en extender la libertad de comercio y pagos a una zona más amplia.

7. Una vez establecida, la Zona de Libre Comercio dispondrá de otros elementos para proporcionar incentivos sustanciales al comercio que en ella se desarrolle, pues, conforme con su programa, reducirá y eliminará para las partes contratantes los gravámenes aduaneros y otras restricciones a la importación. Como se prevé que esta eliminación de barreras dará un fuerte impulso a un renglón del intercambio hoy casi inexistente - el de manufacturas duraderas y bienes de capital - preocupa naturalmente el efecto que podría tener en las tenencias cambiarias el hecho de que las liquidaciones se efectúen en monedas de libre convertibilidad. Por otra parte, uno de los principios de la Zona de Libre Comercio es que debe haber reciprocidad de beneficios derivada de la aplicación de sus reglas; pero estos beneficios - en lo que se refiere individualmente a cada país - sólo se lograrán gradualmente y podría ser necesario salvar, mediante la concesión de créditos, las diferencias temporales entre los resultados que podrían obtenerse de inmediato, de las concesiones otorgadas por un país en particular y los beneficios derivados de las concesiones recíprocas otorgadas por los demás participantes, cuyo efecto tardará en hacerse sentir.

8. En general, parece razonable pensar que la existencia de facilidades especiales de crédito ligadas al comercio de la Zona, ayudaría a disipar las dudas o recelos que suscitará inevitablemente la aplicación de las medidas de liberalización comercial previstas en el programa, a la vez que contribuiría a asegurar la reciprocidad de concesiones y las ventajas que de ella emanen.

D. Los pagos internacionales

9. En principio, la liquidación de las transacciones internacionales en la Zona podría efectuarse en alguna de las formas siguientes:

- a) Exclusivamente en monedas convertibles (comprendidos los créditos en tales monedas);
- b) Exclusivamente a través de cuentas bilaterales (incluso créditos bilaterales otorgados recíprocamente);
- c) En parte en monedas convertibles y en parte por intermedio de cuentas bilaterales (con créditos en monedas convertibles y créditos bilaterales).

10. Según las opiniones expresadas en la Conferencia de Montevideo, la primera posibilidad no gozaría de general aceptación - al menos por el momento - pues algunos países prefieren mantener las cuentas bilaterales vigentes. Creen ellos que sería prematuro desmontar una estructura cuya desaparición podría afectar los niveles del intercambio alcanzados en ciertos sectores, y no desean verse en el caso de cubrir en moneda convertible saldos estacionales que suelen ser cuantiosos. Estos son argumentos poderosos y sólo queda por señalar que si las liquidaciones se efectúan a través de las cuentas bilaterales habrá que tomar las providencias del caso para que tales arreglos monetarios no distorsionen las corrientes del intercambio de la Zona o resulten discriminatorios para aquellos países que desean cubrir sus saldos en monedas convertibles.

11. La segunda posibilidad - que los pagos se efectúen a través de cuentas bilaterales - tampoco tendría buena acogida; además, está en pugna con la tendencia que se ha manifestado en los últimos tiempos hacia la supresión de los sistemas de pagos bilaterales. Con todo, si se acordara adoptar en toda la Zona regímenes bilaterales de créditos y pagos, es evidente que habría que establecer algún mecanismo (del tipo de la Unión Europea de Pagos) por el cual se pudieran liquidar en forma multilateral y periódica todos o parte sustancial de los saldos que arrojen dichas cuentas. De no ser así, el intercambio de la Zona no se podría, como es imprescindible, desenvolver por cauces multilaterales; se correría el riesgo de que los movimientos comerciales sean orientados más por consideraciones de orden financiero que comercial, y las deformaciones consiguientes, junto con las

/discriminaciones inevitables

discriminaciones inevitables, resultarían contraproducentes para los propios objetivos de la Zona de Libre Comercio.

12. Por último, existe la posibilidad de que los pagos dentro de la Zona se efectúen tanto en monedas convertibles como a través de cuentas bilaterales, según los arreglos concertados por los distintos países. Este método, que tiene la ventaja de la flexibilidad y el dinamismo tendría el inconveniente de que no existiría dentro de la Zona una base uniforme para los pagos.

Pero habría que precisar la gravedad de este inconveniente. Esto dependería del grado de transferibilidad que se dé a los saldos en cuenta bilateral y de la medida en que los arreglos bilaterales tiendan o no a introducir un elemento de discriminación en el comercio interior de la Zona. Si el comercio privado queda en libertad de llevar a cabo las transacciones autorizadas en cualquier parte de la Zona, sin discriminaciones en cuanto a países, y tiene derecho automáticamente a hacer o recibir pagos por estas transacciones, entonces la única fuente de discriminación radicaría en las transacciones intergubernamentales. Este peligro puede obviarse en gran parte mediante la compensación regular, periódica y multilateral de los saldos en cuenta bilateral (o de una parte importante de ellos) a través de alguna agencia central.

13. Más adelante se presentarán algunas sugerencias sobre cómo podría funcionar en la práctica un sistema mixto de pagos de esta clase, en que algunos países liquidan en moneda convertible y otros lo hacen a través de cuentas bilaterales.

E. Sistemas de pagos

14. En los últimos años se ha pensado frecuentemente en la posibilidad de establecer algún sistema latinoamericano de pagos similar al que se desarrolló en Europa a partir de 1947. En realidad, se distinguen tres etapas en la evolución del sistema europeo. La primera - un acuerdo de pagos multilaterales más bien limitado - que duró de 1947 a 1949; después la Unión Europea de Pagos, que establecía la transferibilidad completa dentro de la zona monetaria de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y un amplio sistema de créditos recíprocos. Finalmente, en diciembre de 1958, cuando la mayoría de los países europeos habían restaurado

/la convertibilidad

la convertibilidad externa de sus monedas, la Unión de Pagos fue reemplazada por el Convenio Monetario Europeo, que se proyectó expresamente para entrar en funciones en esta eventualidad.^{3/}

El desarrollo de un sistema de compensaciones como paso previo hacia una unión de pagos, que se siguió en Europa, presupone la existencia de numerosas cuentas bilaterales, pues el volumen de posibles transferencias multilaterales que podrá producir el sistema aumenta a medida que crece el número de saldos negativos y positivos que entran en la compensación. A la inversa, si son relativamente pocas las cuentas bilaterales, el sistema no rendirá probablemente resultados satisfactorios. Hasta hace poco, el número de cuentas bilaterales que mantenían los países latinoamericanos y la tendencia hacia el establecimiento de nuevas cuentas, inclusive a fines de 1958, favorecían un movimiento hacia el multilateralismo a través de la evolución gradual a partir de algún sistema sencillo de compensación de saldos bilaterales. Sin embargo, la reciente tendencia a suprimir cuentas bilaterales, el deseo de no crear nuevas y la posibilidad de adoptar medidas más eficaces para eliminar el bilateralismo parecen indicar que para América Latina el procedimiento más adecuado no es actualmente aquel que consiste en un sistema de compensación basado en el mantenimiento de las cuentas bilaterales.

^{3/} Conviene recordar que uno de los puntos cardinales de la política de la OECE es que la libertad de comercio y la de pagos deben evolucionar juntas y que era necesario establecer algún sistema de créditos recíprocos para reforzar las reservas de los países miembros y permitirles ampliar sus medidas de multilateralización del intercambio. Es así como el Código de Liberalización de la OECE - que ha estado en vigor desde agosto de 1950 y cuya adopción se condicionó a la puesta en marcha de la Unión Europea de Pagos - señala que la creación de un mercado lo más amplio posible en que los bienes y servicios puedan comerciarse libremente no podrá lograrse por completo hasta que no se dé a los pagos intereuropeos suficiente equilibrio, como parte de un empeño por establecer un sistema único de comercio multilateral en el mundo. Este equilibrio permite a los países miembros intercambiar libremente bienes y servicios sin poner en peligro sus reservas monetarias. Además, uno de los objetivos explícitos de la Unión Europea de Pagos fue el facilitar al máximo la liberalización del comercio y las transacciones visibles sobre una base no discriminatoria y proporcionar a los países miembros, en particular, recursos que pudieran desempeñar parcialmente el papel de reservas de oro y divisas.

Por último, el Fondo Europeo, establecido en virtud del Convenio Monetario Europeo que entró en vigor en diciembre de 1958, fue creado expresamente para dar créditos a los países miembros a fin de ayudarlos a afrontar las dificultades temporales de balance de pagos cuando estas dificultades pudieran afectar el mantenimiento del nivel de las medidas intereuropeas de liberalización.

F. Agencia

15. Si se acepta la necesidad de créditos especiales en la Zona y sobre todo si una parte de los pagos comerciales se efectúa en ella a través de cuentas bilaterales, habiendo acuerdo sobre la necesidad de establecer algún mecanismo para la multilateralización periódica de parte o el total de estos saldos, será indispensable crear una agencia central.

Habrá que definir exactamente y con todos los detalles técnicos las funciones de esta agencia, pero en líneas generales sus tareas podrían ser las siguientes:

- a) Canalizar el sistema de créditos de la Zona, especialmente si son automáticos;
- b) Proveer el mecanismo para la multilateralización de los saldos en cuenta bilateral; y
- c) Actuar como centro de recopilación de informaciones y estudios financieros, que permitan a organismos competentes analizar los problemas financieros de la Zona.

Es evidente que para que la agencia funcione con eficacia ha de contar con recursos propios, lo que a su vez implica que deberá tener personería jurídica internacional.

16. El monto del capital o fondo de la agencia sólo podrá determinarse en una etapa más avanzada, pues dependerá de los acuerdos a que se llegue en cuanto a los créditos dentro de la Zona y multilateralización de los saldos en cuenta bilateral. Baste indicar que el capital o fondo de la agencia

- a) podría derivarse de cuotas suscritas por los países miembros y también quizá de contribuciones aportadas por gobiernos no miembros y organismos internacionales, y que
- b) no necesitaría integrarse por completo en la fecha de establecimiento de la Agencia; por ejemplo, sería perfectamente factible que se pague al comienzo un porcentaje relativamente pequeño y que el remanente de las contribuciones acordadas se integre cuanto la agencia requiera recursos adicionales.

Huelga decir que la agencia tendría que mantener los más estrechos vínculos con los bancos centrales de los países miembros y que estaría subordinada a la autoridad y directivas de los organismos competentes de la Zona de Libre Comercio.

II. FUNCIONES Y OPERACION DE UN SISTEMA DE PAGOS

17. Entre las principales funciones ya mencionadas de un sistema de pagos concebido para facilitar el pleno y armónico desarrollo de la Zona de Libre Comercio, se destacan las dos siguientes:

- a) asegurar en lo posible que el mantenimiento de cuentas y créditos bilaterales no tenga un efecto discriminatorio sobre el comercio de la Zona; y
- b) establecer el mecanismo para el funcionamiento de los créditos recíprocos de la Zona, sobre todo si estos son automáticos.

Aunque estas dos funciones están relacionadas, al menos en cuanto los arreglos multilaterales de crédito deben tomar en consideración - total o parcialmente - el estado de los saldos en cuentas bilaterales, para mayor claridad, es preferible considerar por separado las distintas maneras en que pueden desempeñarse.

18. En primer lugar conviene tener presente la organización general del sistema. Se prevé que:

- a) se establecerá una agencia central con la cual mantendrán cuentas los bancos centrales de los países miembros;
- b) estas cuentas se llevarán en dólares y periódicamente - cada bimestre o trimestre - se calcularán los saldos correspondientes, sobre la base de aquellos pagos y transferencias que según las reglas, la agencia deberá registrar y contabilizar; y
- c) cuando se hayan determinado los saldos al cierre de cada período contable, la agencia procederá a la liquidación correspondiente a cada participante. Según cuales fueran las reglas del sistema la liquidación podría efectuarse mediante uso de los créditos, en monedas convertibles, o parte en crédito y parte en moneda convertible.

19. En los casos en que las transacciones de la Zona se liquidan libremente en moneda convertible - o transferible dentro de la Zona - no hay, por supuesto, necesidad de un mecanismo especial que asegure la multilateralidad de los pagos.

Sin embargo, la situación es muy distinta cuando los pagos se efectúan a través de cuentas bilaterales, cuyos saldos sólo pueden emplearse para pagar al otro titular de la cuenta bilateral. Esto encierra dos peligros. En primer lugar, un país que se mantiene más o menos en equilibrio con la

/Zona puede

Zona puede hacer frente a considerables dificultades de pago si tiene que cancelar sus importaciones principalmente en moneda convertible en tanto que la mayoría de sus exportaciones se liquidan a través de cuentas bilaterales y, por lo tanto, en monedas que no puede emplear para saldar sus importaciones.

El segundo peligro se origina en desviaciones que pueden sufrir las corrientes comerciales por efecto de las liquidaciones a través de cuentas bilaterales no transferibles. Por ejemplo, en el caso citado, el país podría verse obligado a orientar gran parte de sus importaciones hacia el país con el cual mantiene una cuenta bilateral a fin de utilizar el saldo acumulado y reducir sus erogaciones de moneda convertible. Del mismo modo, de existir grandes facilidades de crédito bilateral, los países podrían optar por adquirir sus importaciones donde existen esos créditos aunque un criterio comercial normal habría aconsejado efectuar esas adquisiciones en otro país de la Zona.

20. La forma más sencilla de evitar estas dificultades es establecer, a través de un mecanismo de pagos, la multilateralización periódica de todos los saldos en cuenta bilateral. Este fue en realidad uno de los principales objetivos de la Unión Europea de Pagos, cuyas disposiciones sobre el particular eliminaron eficazmente todo peligro de una distorsión comercial motivada por consideraciones financieras.

Aunque ésta sea la meta hacia la cual deben avanzar lo más rápidamente posible los arreglos de pagos latinoamericanos, no parece posible lograrla de inmediato y habrá que poner en marcha algún sistema interino que permita y estimule un progreso gradual hacia la completa transferibilidad monetaria y la plena convertibilidad.

21. A este respecto, se puede señalar varias posibilidades, de las cuales las dos siguientes serían las más fáciles de llevar a la práctica. Podría acordarse la imposición de límites a los créditos bilaterales recíprocos de modo que - al cierre del período contable - cualquier saldo en exceso de esos límites se transfiera a la agencia y esté disponible para que lo utilice cualquier país acreedor de la Zona. La eficacia de esta disposición dependerá naturalmente de la magnitud de los créditos dentro de los cuales los saldos retendrán sus características estrictamente bilaterales.

/Otro método

Otro método para lograr la multilateralización parcial de las cuentas bilaterales podría ser que, al término de cada período contable, se transfiera a la agencia determinada proporción - por ejemplo, 20 por ciento inicialmente - de los saldos bilaterales o de una parte de ellos. Un porcentaje de esta magnitud significaría que el crédito extendido bilateralmente se transformaría en un crédito multilateral en un período de 15 a 18 meses y ello daría plazo suficiente para que se compensen las variaciones estacionales.^{4/} Sin embargo, habría que llegar a un acuerdo sobre el tratamiento que se daría a los saldos bilaterales existentes al entrar en vigor el sistema de pagos.

22. Cualquiera que sea el método adoptado - otra posibilidad, por ejemplo sería la de transferir los saldos que hubieran estado pendientes de pago durante determinado plazo - la agencia seguiría el mismo procedimiento.

Se acreditaría el monto transferido a la cuenta multilateral con la agencia del país acreedor y se cargaría el mismo importe al pasivo de la cuenta del país deudor. Estos asientos contables serían tomados en consideración cuando la agencia calcule la liquidación contra el crédito multilateral y los pagos resultantes en dólares.

23. Hay otra situación por considerar. Puede haber países, y efectivamente los hay, que exportan artículos esenciales como azúcar y algodón a otros países que son eventuales integrantes de la Zona y que resultan de continuo fuertemente acreedores de los importadores de dichos productos.

Una vez constituida la Zona, el régimen de reciprocidad de concesiones que ella pondrá en juego influirá posiblemente sobre situaciones como la indicada, pero probablemente lo hará de un modo gradual. Mientras tanto, el país persistentemente acreedor podría ingresar al sistema sólo con una proporción del valor exportado de tales artículos. La proporción crecería gradualmente de año en año hasta llegar a la totalidad del valor o hasta una fecha en que los órganos competentes de la Zona vuelvan a considerar el problema.

24. Otra función importante del sistema de pagos consistirá en canalizar, a través de la agencia, los créditos necesarios para apoyar la política de liberación del comercio.

^{4/} La liquidación multilateral no excluye la posibilidad de reservar ciertos saldos bilaterales a fin de hacer frente a contingencias del intercambio.

Para su mejor desempeño es evidente que el sistema debe funcionar con el mayor grado de automaticidad posible y a tal fin el crédito de cada país con la Agencia - así como los procedimientos para aplicar esos créditos - habrán de convenirse en el momento de establecer el sistema.

25. Una vez que se hubieran acordado los márgenes crediticios ^{5/} sería necesario llegar a una decisión acerca de dos puntos:

a) La forma como funcionarán los créditos en relación con las liquidaciones periódicas de la agencia y

b) El procedimiento para calcular la posición de cada país en la agencia tanto para determinar su derecho a obtener créditos como su obligación de otorgarlos y la forma de establecer qué pagos en moneda convertible debe recibir o hacer la agencia.

26. Por lo que toca al primer punto, se conciben muchas fórmulas, pero para mayor simplicidad (y también para evitar que los recursos de la agencia puedan reducirse en forma muy rápida) habría que elegir entre:

a) cancelar los saldos negativos y positivos enteramente con créditos hasta el límite de éstos, y, una vez superado el límite, enteramente en monedas convertibles, o

b) cancelar una proporción de los saldos negativos o positivos haciendo uso de los márgenes crediticios y el saldo en monedas convertibles. Cuando se haya agotado el crédito, las liquidaciones se harían también enteramente en monedas convertibles.

Existen argumentos en favor de ambas fórmulas y la decisión - que, desde luego, no se relaciona con el monto del crédito que cada país otorga o recibe en el sistema - dependerá esencialmente de las discusiones y negociaciones entre las partes contratantes a la luz de sus preferencias individuales en la materia.

27. En ambos casos la agencia necesitaría contar con capital o fondos propios. Esta necesidad deriva de la posibilidad de que uno o más países acreedores hayan excedido los créditos que otorgan a la agencia (y que por consiguiente tengan derecho a recibir pagos enteramente en monedas convertibles) en circunstancias que los países deficitarios todavía no hayan llegado al límite de sus márgenes crediticios y por lo tanto estén haciendo las liquidaciones con la agencia enteramente en crédito, o parte en crédito y parte en monedas convertibles.

^{5/} Véanse los puntos 41 y siguientes.

III. ESTRUCTURA DE LOS POSIBLES SISTEMAS DE CREDITOS

28. Antes de exponer las fórmulas para armonizar las diferentes posiciones que en materia de pagos mantienen los países interesados en constituir la Zona de Libre Comercio, conviene describir brevemente la evolución reciente de los pagos interlatinoamericanos. Las cuentas bilaterales por cuyo intermedio se cursaba antes la mayor parte del intercambio respondían a bases y procedimientos muy heterogéneos. La ausencia casi general de paridad entre el valor de la moneda de cuenta y el asignado a la moneda convertible para iguales operaciones deformaba el régimen de precios y contribuía a la constante inmovilización de los saldos. En los últimos dos años el panorama ha sido favorable a la creación de las condiciones necesarias para concertar entendimientos de carácter multilateral. La etapa inicial se caracteriza por la aprobación del Convenio-Tipo y el Procedimiento Bancario Uniforme en la Primera Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (Montevideo, 1957) y su adopción para reglamentar la casi totalidad del tráfico en cuenta. La paridad entre las monedas de cuenta y las genuinas, sobre todo, y la consiguiente influencia de este régimen en la cotización de las mercaderías a precios internacionales proporcionaron los elementos fundamentales para seguir avanzando hacia la multilateralidad.

La Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (Río de Janeiro, 1958) arrojó nuevas luces sobre el problema de los pagos y su evolución y acordó los términos de un Protocolo destinado a sistematizar las transferencias de saldos que en forma circunstancial se venían realizando sobre la base del convenio tipo,^{6/} para el caso de que los países continuasen con el sistema de cuentas.

En vista de estos antecedentes, así como de las orientaciones surgidas de la reciente Conferencia de Montevideo y la tendencia manifestada por los últimos meses en el sentido de suprimir cuentas bilaterales, podrían adelantarse algunas fórmulas de pago y créditos recíprocos para las transacciones en el interior de la Zona de Libre Comercio.

^{6/} Véanse los siguientes documentos de la Comisión Económica para América Latina: "Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre régimen de pagos multilaterales eleva al Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina" (E/CN.12/484; "Pagos del Comercio Interlatinoamericano" (E/CN.12/C.1/WG.1/8 y sus anexos 1 y 2) e "Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre régimen de pagos multilaterales eleva al Comité de la Comisión Económica para América Latina" (E/CN.12/C.1/WG.1/10 Rev.1).

Algunas se basan en la posibilidad de organizar sistemas de crédito preventivo, sistemas que podrían tener vigencia en caso de seguirse estimando - como hoy ocurre en países interesados en la Zona - que, por consideraciones generales relacionadas con el balance global de pagos, conviene reducir en cuanto sea posible el empleo de dólares en las transacciones comerciales corrientes de la Zona. Otra, fundada en créditos a posteriori, tendría vigencia para el caso de cubrirse en dólares las transacciones corrientes.

A. Sistema de créditos preventivos (sistema mixto)

29. El sistema se desarrollaría en dos planos distintos. El primero abarcaría las transacciones de países no vinculados entre sí por cuentas bilaterales y el segundo las de países miembros del sistema vinculados entre sí por cuentas bilaterales. La agencia del sistema mantendría una cuenta por país a través de las cuales se cursarían los pagos y cobros multilaterales y, además, se incorporarían los saldos bilaterales acordados.

30. El mecanismo del sistema resultaría complicado si la agencia registrara individualmente todos los cobros y pagos inherentes al comercio interior de la Zona. Para simplificar el esquema habría que optar por la descentralización operativa.^{7/}

Cada Banco Central determinaría cuáles son los bancos comerciales y los organismos autorizados para operar en el sistema. Las instituciones autorizadas realizarán cobros y pagos por intermedio de sus representantes en los demás países de la Zona. Al finalizar cada período contable o cuando fuera conveniente, los bancos comerciales liquidarían su posición neta en el respectivo banco central, el cual registraría así un solo saldo - deudor o acreedor - para cada institución autorizada. La consolidación de los saldos sería, como es lógico, la posición que cada banco central registraría ante la agencia, que recibiría así las posiciones de todos los bancos centrales.

^{7/} De no existir esta descentralización sería necesario seguir el procedimiento siguiente. A través de cada una de las cuentas mantenidas por la agencia se efectuarían los pagos correspondientes a renglones tales como el valor de las mercaderías intercambiadas, los gastos de transporte y seguro y otros cuya inclusión se acuerde. Para liquidar las operaciones se emplearían créditos documentarios o simples, u órdenes de pago, abiertos o emitidos por bancos centrales o directamente por bancos comerciales u otras instituciones del respectivo país, comunicándolos a la Agencia para su contabilización y al banco central del país que debe efectuar el pago, esto último con el carácter de autorización de

31. Dentro de este esquema no sería difícil localizar las diferencias que se presenten al computarse las operaciones. Para ello se requeriría simplemente que, al término de cada período contable, las instituciones autorizadas declaren los saldos con cada uno de sus corresponsales. Como la declaración de cada par de corresponsales para sus operaciones recíprocas debe ser equivalente - con signo contrario - sería posible determinar las diferencias rápidamente.

32. En otro aspecto, la adopción de este esquema encauzaría las operaciones del comercio interlatinoamericano hacia la banca privada, cuya intervención en aquéllas ha sido hasta ahora, y por diversas causas, más reducida que la que tiene en el intercambio con el resto del mundo.

33. Dentro del sistema, los países que mantienen cuentas de carácter bilateral operarían en forma idéntica a los multilaterales en sus relaciones con los últimos. Desde este punto de vista, la participación en la agencia de todos los países miembros estaría sometida a reglas y procedimientos comunes.

34. El establecimiento de la agencia no comportaría necesariamente la terminación de las relaciones bilaterales fundadas en convenios de pagos vigentes. En tanto lo consideren preferible, los países titulares de dichos convenios proseguirían efectuando sus pagos recíprocos a través de las respectivas cuentas, pero a condición, como ya se dijo, de seguir las reglas del Convenio-Tipo de Montevideo.

Al cabo de los mismos plazos acordados para las liquidaciones hechas por la agencia, se transferirían periódicamente al sistema multilateral determinadas porciones de los saldos de las cuentas bilaterales. Con tal fin podría determinarse que una proporción fija del saldo de cada cuenta bilateral registrado en una fecha dada - no importa cual sea el monto de dichos saldos - se incorpore a la compensación multilateral de la agencia. Dicha porción podría ser, por ejemplo, del 20 por ciento del respectivo saldo bilateral.

La porción de los saldos bilaterales que, por aplicación de esta regla pasaría a la agencia, determinaría la posición de los países miembros en sus relaciones bilaterales, y se incorporaría a la que cada país registre como consecuencia de sus transacciones en dólares.

35. El ejemplo siguiente aclara el procedimiento señalado en cuanto se refiere a incorporar al sistema una porción de los saldos bilaterales.

Para simplificar el ejemplo, supóngase que son sólo cuatro los miembros y que existen relaciones bilaterales entre los países B y D y entre C y D.

Los saldos bilaterales liquidables a través de la agencia serían:

B-3 D 3
 C-4 D 4

y éstos los saldos multilaterales:

A 8
 B-3
 C 2
 D-7

Suponiendo que se trata del primer período de operaciones y que, por lo tanto, la posición inicial de cada país no registra saldo alguno, se obtendrá el siguiente resultado:

País	Posición multilateral	Posición bilateral	Posición neta	Saldo con la agencia
A	8	0	8	+5
B	-3	-3	-6	-5
C	2	-4	-2	-2
D	-7	+7	0	0

Por consiguiente, si el crédito multilateral fuera, por ejemplo, de 5 para cada participante, el país A obtendría un reembolso de 3 y el país B debería efectuar un pago de 1, o sea que la agencia experimentaría un desembolso neto de 2, compensado por un aumento equivalente en el saldo a su favor.

El modelo desarrollado muestra cuán apreciable es la proporción en que sería posible disminuir el empleo de monedas convertibles en el financiamiento del comercio dentro de la Zona, sobre todo si se recuerda que los saldos de las posiciones multilaterales corresponden sólo a la diferencia entre exportaciones e importaciones.

/B. Régimen

B. Régimen de créditos a posteriori

36. Un esquema de esta clase se aplicaría si dentro de la Zona se desea realizar diariamente en dólares las transacciones corrientes entre los países que siguen o que han adoptado la convertibilidad, así como las transacciones entre estos países y los titulares de cuentas bilaterales.

Bases operativas

37. Habría dos fases en el sistema: una, correspondiente a los pagos efectuados en dólares; otra, derivada de la incorporación al sistema de una porción de los saldos bilaterales para liquidación multilateral automática.

38. La agencia, como se señaló antes, dispondría de un capital o fondo en dólares proveniente de las cuotas suscritas por los miembros, así como de contribuciones - tal vez complementarias - de instituciones gubernamentales o internacionales ajenas a la Zona.

Cada país otorgaría un crédito de la agencia y lo recibiría a la vez de ella. La magnitud de este crédito recíproco se establecería siguiendo consideraciones como las desarrolladas en los párrafos 41 y siguientes.

39. Los miembros compilarían y suministrarían a la Agencia informaciones periódicas correspondientes a lapsos contables de 60 ó 90 días, relativas al saldo neto de los cobros y pagos en dólares hechos por cada uno de ellos por concepto de transacciones corrientes recíprocas. Para ese fin cada banco central computaría las informaciones que le suministren los bancos comerciales o las otras instituciones autorizadas para efectuar operaciones de cambio.

Además, y con la misma periodicidad de 60 ó 90 días, los países titulares de cuentas pasarían al régimen de la agencia la porción preestablecida del saldo de cada cuenta bilateral, con objeto de proceder a su liquidación multilateral.

40. La agencia determinaría la posición neta de cada miembro al término del respectivo período contable, tomando en consideración los dos elementos mencionados, esto es, el saldo de los pagos hechos en dólares y el saldo resultante de la liquidación multilateral de porciones de saldos bilaterales.

Quando la posición neta de un país señale que éste efectuó pagos

/en dólares

en dólares que superaron sus ingresos en la misma moneda, la agencia le suministraría automáticamente, con imputación al crédito de aquél, una suma igual al excedente desembolsado, siempre que hubiera margen en dicho crédito. De otro modo, el préstamo automático se reduciría al nivel del margen disponible.

Ahora bien, si la posición neta de un país muestra que obtuvo ingresos superiores a sus pagos, éste entregaría dólares a la agencia por una suma igual al saldo neto resultante. Pero ello se hará efectivo en la medida en que el correspondiente crédito tenga margen, como en el caso anterior.

El procedimiento descrito podría ilustrarse con las cifras del ejemplo expuesto en el párrafo 35.

Sobre la base de las posiciones supuestas para los cuatro países y en la hipótesis de que el crédito multilateral fuese de 5 para cada participante y se tratase del primer período contable, habría los siguientes resultados:

País	Pagos multi- laterales	Posición bilateral	Posición neta	Entregas		Saldo con la Agencia
				a la Agencia	de la Agencia	
A	8	0	8	5		5
B	-3	-3	-6		2	-5
C	2	-4	-2	2		-2
D	-7	7	0		7	0

La agencia tuvo ingresos por 7 y erogaciones por 9, con una salida neta de 2, igual al monto en que aumenta el saldo deudor neto de los países participantes.

El país A registra un saldo a favor de 8 en sus relaciones multilaterales y no ofrece posición bilateral. Por tanto, entrega 5 a la agencia, pues es éste el límite de su crédito recíproco. Su posición con la agencia queda así en más 5.

Viene ahora el caso del país B. Desembolsó 3 por pagos en dólares. Tiene además que cubrir 3 a la agencia, a efectos de la liquidación de su posición bilateral. Como la agencia por este capítulo le restituirá

2, o sea la diferencia hasta el límite de su crédito recíproco con ella, el país B queda con su crédito utilizado en menos 5 y hace un desembolso neto de 1.

El país C ganó 2, que entrega a la agencia y además debe entregarle otros 4 como resultado de su movimiento bilateral. En tal caso, la última suma se imputa al crédito del mismo país, que quedará con un saldo de menos 2.

El país D pierde 7 en el plano de sus cobros y pagos en dólares. Además, el mismo país presenta una posición bilateral positiva de 7. Estos 7 le serán restituidos por la agencia. Por tanto, compensará ambas posiciones y su saldo quedará en cero.

Si en períodos sucesivos se vuelve a producir idéntica situación los resultados serán:

País	Saldo con la agencia	Pagos multilaterales	Posición bilateral	Posición neta	Entregas		Nuevo saldo con la agencia
					a la agencia	de la agencia	
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-2	2	-4	-4	2		-4
D	0	-7	7	0		7	0

El país A queda con su excedente. El país B no recibe reintegro por su desembolso de dólares y paga su saldo bilateral, pues en su crédito no hay margen disponible. El país C entrega 2 a la agencia, que toma a su cargo el compromiso bilateral de 4 mediante el aumento del saldo deudor del mismo país en 2. El país D compensa sus posiciones: recibe 7 de la agencia y mantiene su saldo en cero.

Supóngase un tercer período con las mismas cifras. La situación sería:

País	Saldo con la agencia	Pagos multi- laterales	Pagos bila- terales	Posición neta	Entregas		Nuevo sal do con la agencia
					a la agencia	de la agencia	
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-4	2	-4	-6	3		-5
D	0	-7	7	0		7	0

/La agencia

La agencia que, en el período anterior entregó dólares por 2, ahora lo hace por 1. En este monto crece el saldo deudor neto de los participantes. Se modifica la situación del país C, que ha utilizado todo su crédito y en el futuro tendrá que atender la totalidad de sus compromisos mediante pagos en dólares.

Finalmente, se indican a continuación los resultados de un cuarto período con las mismas posiciones:

País	Saldo con la agencia	Pagos multilaterales	Pagos bilaterales	Posición neta	Entregas a la agencia	de la agencia	Nuevo saldo con la agencia
A	5	8	0	13			5
B	-5	-3	-3	-11	3		-5
C	-5	2	-4	-7	4		-5
D	0	-7	7	0		7	0

Ya en este cuarto período la agencia equilibra sus ingresos y egresos. Sus entregas netas en dólares subieron a 5 y a la misma suma llega el saldo neto que le adeudan los países participantes.

C. Aspectos comunes de ambos sistemas

1. Crédito multilateral

41. Al ingresar a la agencia, los miembros concederían un crédito permanente. La concesión de este crédito no es en esencia un hecho nuevo. Aparte de existir en las cuentas bilaterales, en cierto modo existe también - cubierto en dólares - en el comercio interlatinoamericano, ya que para facilitar determinadas exportaciones pagaderas en esta moneda suelen otorgarse créditos comerciales de variado plazo. Además, el país que dentro del sistema otorgue un crédito recibiría otro en contrapartida. El crédito podría ser de nivel adecuadamente reducido (la determinación del monto resultaría de una negociación) y por lo demás, su otorgamiento es necesario si han de alcanzarse los fines de la Zona de Libre Comercio.

En el caso de cualquiera de los dos sistemas - el preventivo o el de créditos a posteriori - el crédito recíproco de cada país con la agencia debiera ser establecido tomando principalmente en consideración la magnitud de los desequilibrios estacionales del intercambio tradicional. También habría que proceder con sentido de precaución en vista del posible y acaso rápido aumento en las importaciones que podría resultar del establecimiento de la Zona.

¿Cuál podría ser la cuantía de los créditos multilaterales? Para facilitar la formación de un criterio al respecto puede ser útil el examen del cuadro 1, que presenta los valores del intercambio producido entre los siete países interesados en constituir la Zona de Libre Comercio. Se distingue entre el intercambio cubierto en dólares y que se realiza por cuentas bilaterales. Estos valores permiten adelantar cálculos preliminares sobre la posible cuantía de los créditos recíprocos de cada país con la agencia.

/Cuadro 1.

Cuadro 1

TRANSACCIONES COMERCIALES EFECTUADAS ENTRE LA ARGENTINA, BOLIVIA
EL BRASIL, CHILE, EL PARAGUAY, EL PERU Y EL URUGUAY EN 1958 a/

(Valores FOB en millones de dólares)

	Expor- tación	Impor- tación	Saldos	
Argentina				
Multilateral	7.9	13.2	-5.3	
Bilateral	115.6	134.4	-18.8	(Con Bolivia, el Brasil, Chile, el Uruguay y el Perú)
Bolivia				
Multilateral	-	3.9	-3.9	
Bilateral	0.2	7.7	-7.5	(Con la Argentina, Chile y el Uruguay)
Brasil				
Multilateral	1.9	1.5	0.4	
Bilateral	141.5	89.4	52.1	(Con la Argentina, Chile y el Uruguay)
Chile				
Multilateral	3.6	29.5	-25.9	
Bilateral	28.5	32.9	-4.4	(Con la Argentina, Bolivia y el Brasil)
Paraguay				
Multilateral	13.2	9.2	4.0	
Bilateral	0.5	0.5	-	(Con Uruguay)
Perú				
Multilateral	35.0	4.7	30.3	
Bilateral	2.6	11.2	8.4	(Con la Argentina)
Uruguay				
Multilateral	1.8	1.4	0.4	
Bilateral	10.9	23.7	-12.8	(Con la Argentina, el Brasil, Bolivia y el Paraguay)

Fuente: Estadísticas oficiales de comercio exterior.

a/ De acuerdo con las cifras existentes en la CEPAL, el año 1958 es representativo del trienio 1956/58.

Nota: La clasificación de las transacciones comerciales en multilateral y bilateral es aproximada.

42. Un criterio para calcular la posible magnitud de los créditos es el que éstos debieran ser suficientes para cubrir en dólares el valor de las transacciones realizadas durante un trimestre, o sea, que equivaldrían a la cuarta parte del valor del comercio anual del respectivo país con la Zona. En cuanto concierne a esa parte de los saldos de cuentas bilaterales que vaya a liquidarse por intermedio de la agencia, dado que subsistirían los créditos establecidos en las cuentas, podría pensarse en fijar una proporción más reducida; por ejemplo, el 10 por ciento del valor del comercio anual en las respectivas cuentas bilaterales.

De acuerdo con estas ideas, se han hecho los cálculos cuyos resultados se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2

ZONA DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA:
CALCULO SOBRE POSIBLE MAGNITUD DEL CREDITO MULTILATERAL

(Millones de dólares)

País	25 por ciento del comercio multilateral	10 por ciento del comercio bilateral	Crédito	Total
			A a/	B b/
Argentina	5.3	25.0	30.3	15.2
Bolivia	1.0	0.8	1.8	0.9
Brasil	0.8	23.1	23.9	11.9
Chile	8.3	6.1	14.4	7.2
Paraguay	5.6	0.1	5.7	2.9
Perú	9.9	1.4	11.3	5.7
Uruguay	0.7	3.5	4.2	2.1

Fuente: CEPAL, a base de las cifras del cuadro 1.

a/ Los créditos de la columna A se han estimado para cada país sobre la base del 25 por ciento del valor del intercambio realizado en 1958 en moneda convertible y el 10 por ciento del valor del intercambio en cuentas bilaterales.

b/ Los créditos de la columna B se calcularon con los mismos elementos que en el caso de la Columna A, pero tomando el promedio del valor de importaciones y exportaciones.

43. Es interesante comparar los posibles créditos señalados en el cuadro 2 con los saldos del balance comercial del año 1958 entre los países que organizarían la Zona, a fin de tener una idea acerca de cual hubiera sido la magnitud de los excedentes liquidables por intermedio de la agencia. Con este fin se presenta el cuadro 3, cuyas estimaciones han de mirarse con cierta reserva, porque el valor FOB de las exportaciones, en que hubo que fundarlas, no es del todo representativo de la situación del balance de pagos, pues faltan las cifras correspondientes a servicios y a otros invisibles. Además, como los saldos de las cuentas bilaterales serían en primer lugar absorbidos fuera de la agencia por los créditos previstos en ellas, al elaborarse el cuadro 3 se adoptó la hipótesis de que una porción igual al 20 por ciento del valor de esos saldos ingresaría a la liquidación multilateral. Por último, cabe señalar que para los cálculos fue necesario basarse en saldos anuales, en circunstancias que en la práctica la agencia efectuaría las liquidaciones en períodos más cortos: 60 ó 90 días. Por lo tanto, es muy posible que se produzcan desequilibrios estacionales más agudos que los reflejados por el saldo anual.

Cuadro 3

ESTIMACION DE COBROS Y PAGOS ORIGINALES POR LAS TRANSACCIONES DE 1958 ^{a/}
 (Millones de dólares)

País	Crédito ^{b/}		Saldo ^{c/}	Cobros o pagos (-)	
	A	B		A	B
Argentina	30	15	-9	-	-
Bolivia	2	1	-6	-4	-5
Brasil	24	12	14	-	2
Chile	14	7	-27	-13	-20
Paraguay	6	3	4	-	1
Perú	11	6	28	17	22
Uruguay	4	2	-4	-	-2

Fuente: Calculado a base de las cifras del cuadro 1.

^{a/} Sobre la base del ejemplo del cuadro 2.

^{b/} Véase la nota del cuadro 2. Los valores han sido redondeados.

^{c/} Los multilaterales, más un 20 por ciento de los bilaterales.

44. Una vez conocida la magnitud que registrarían los créditos recíprocos como resultado de la negociación que se efectúe al organizarse el sistema, podrá determinarse con precisión el monto máximo del capital o fondo de la agencia.

Esa falta de sincronización provendría, como se dijo antes, del hecho siguiente. Puede ocurrir que varios países deudores no hayan sobrepasado en una fecha dada el límite de sus créditos y estén así libres de la obligación de realizar pagos a la agencia. Esta, por su parte, podría en la misma fecha verse obligada a efectuarlos a un país acreedor, por haber éste concentrado en su saldo positivo todos los déficit de los miembros deudores. Con ello habría excedido el nivel de su crédito y quedaría en condiciones de reclamar el cobre del excedente.

El capital o fondo de la agencia funcionaría en cierto modo como el efectivo o encaje de un banco comercial. En el caso de la agencia, el activo de su balance comprendería la masa de dólares de su capital más sus créditos contra países deudores. En contrapartida, en el pasivo estarían los créditos contra la agencia de los países acreedores y el reconocimiento contable de la propiedad de los dólares respecto de los países o instituciones que los suministraron. Si los movimientos comerciales de la Zona se desenvuelven en un marco de equilibrio relativo y los saldos de los participantes no sobrepasan los créditos establecidos, la agencia no experimentará movimiento alguno en su efectivo. En cambio, los desequilibrios en un sentido u otro, en cuanto sobrepasan el nivel de los créditos, pueden hacer disminuir o aumentar el efectivo, dentro de límites extremos que pueden calcularse con precisión.

En esta situación, la hipótesis menos favorable es aquella según la cual seis de los siete países integrantes de la Zona se encuentren simultáneamente en el límite deudor de sus créditos, y el séptimo - el de crédito de nivel más reducido - sea acreedor de todos ellos. En esta eventualidad, el importe máximo que la agencia habrá de desembolsar será de 87 millones de dólares en el caso del cálculo de la letra A y de 44 millones en el de la letra B.

Es muy difícil que tal hipótesis se convierta en realidad. Las cifras del cuadro 3, elaborado según los supuestos anteriores, indican que la agencia no hubiera tenido que realizar ninguna erogación en el caso A (ingresos y egresos por 17 millones) y un desembolso neto de 2 millones en el caso B (ingreso 25 millones y egresos por 27 millones).

/El establecimiento

El establecimiento de ciertas condiciones transitorias especiales para facilitar la adhesión al sistema de aquellos países cuyos saldos dentro del comercio de la Zona son constantemente acreedores, ayudaría a evitar un fenómeno como el previsto en la hipótesis.

2. Situación de las cuentas bilaterales subsistentes

45. Como se ha expresado, las cuentas subsistentes se vincularían al sistema de créditos sea éste preventivo o a posteriori, entregando a la liquidación periódica y automática efectuada por la Agencia una proporción fija del saldo, proporción que se revisaría de tiempo en tiempo.

Es útil considerar la forma en que esta disposición afectaría las cuentas que presentan saldos estacionales elevados, como la vigente entre la Argentina, y el Brasil, países que mantienen la principal corriente de comercio interlatinoamericano. En esta cuenta tienen fuerte gravitación algunos artículos cuyo intercambio fluctúa apreciablemente de valor de un año a otro. Además las operaciones que originan el intercambio de esos artículos se concentran en ciertos períodos de cada año. Las oscilaciones más agudas se registran en el trigo, cuyo comercio está sometido a dos variables principales: el volumen de la producción tanto en la Argentina como en el Brasil y la magnitud de las compras de este país en otros mercados. También fluctúa acentuadamente el comercio de frutas frescas y maderas.

Cuadro 4

SALDOS DE LA CUENTA ENTRE LA ARGENTINA Y EL BRASIL AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

(Millones de dólares)

	Saldo a/	Diferencia con el año anterior
1955	+10.1	.
1956	-12.1	22.2
1957	-15.8	3.7
1958	+19.2	35.0

Fuente: CEPAL, a base de informaciones suministradas por el Banco Central de la República Argentina y la Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil.

a/ Los signos se refieren a la posición del Brasil.

/El cuadro

El cuadro 4 indica el saldo de la cuenta de pagos argentino-brasileña al cierre de cada uno de los últimos cuatro años. Se observa que el balance de pagos entre ambos países registró en el conjunto del período oscilaciones por un total de 61 millones de dólares, alcanzando en un solo año un desequilibrio de 35 millones de dólares.

Esas oscilaciones tan marcadas tienden a equilibrarse, pero en plazos muy largos. Por este motivo, la Argentina y el Brasil han establecido un crédito recíproco ilimitado en su cuenta de pagos, eliminando así para ambos el riesgo de verse en el caso de desviar dólares para el financiamiento de su intercambio.

Situaciones como la descrita explican la cautela con que en algunos medios se hace frente a la eventual modificación del régimen de pagos vigente entre algunos países latinoamericanos y la preocupación por llegar gradualmente hacia la multilateralidad y la convertibilidad. Se da así tiempo para que el incremento del tráfico de artículos como los manufacturados - cuyo intercambio puede llegar a ser más regular y constante que el de productos primarios ahora predominante - imprima cierta estabilidad a las respectivas corrientes comerciales.

3. Créditos y medios de pagos internos

46. ¿En qué medida tendrían consecuencias inflacionarias para cada país los créditos acordados dentro del sistema, sean éstos de carácter preventivo o a posteriori?

Como se sabe, el efecto monetario expansivo de una exportación realizada a crédito es de hecho idéntico al originado por otra cuyo valor se recibió en dólares que pasaron a aumentar las reservas de divisas del país exportador. Dicho en otras palabras, el efecto expansivo depende de la posibilidad de aplicar a nuevas importaciones los recursos obtenidos por las exportaciones, lo cual se facilitaría dentro del sistema por la participación del mayor número posible de países.

El efecto monetario expansivo de los créditos que requeriría el sistema de la agencia puede considerarse más bien reducido, si se relaciona su eventual magnitud con el volumen de medios de pagos internos de los países interesados en la formación de la Zona. Los posibles créditos significarían, de acuerdo con los cálculos preliminares de este trabajo, entre 0.9 y 1.8 por ciento de los medios de pago del conjunto de países.

IV. APRECIACIONES FINALES

47. En este trabajo se han ~~reseñado los posibles~~ sistemas de créditos multilaterales y de liquidación periódica de las transacciones entre los países participantes.

Las diferencias principales entre ambos sistemas pueden resumirse como sigue:

- a) Para las transacciones que se realicen a través de cuentas bilaterales, no existe ninguna diferencia entre uno y otro sistema. En los dos casos, una porción de los saldos bilaterales se liquidaría en forma multilateral y el excedente neto que resulte sería incorporado a la posición general de cada participante, a fin de ser sometido a las reglas de liquidación que hubieren sido convenidas.
- b) En los casos en que las transacciones se realicen en dólares, la aplicación de uno u otro sistema sería diferente: i) en el sistema de créditos preventivos, los países con superávit concederían un crédito interino a los países deficitarios, por la duración de cada período contable, es decir por 60 ó 90 días de intervalo entre las liquidaciones de la agencia. Este crédito interino es completamente distinto - en su esencia - y adicional a los convenidos multilateralmente con la agencia. Su monto sería, como es lógico, igual a la cuantía del excedente sobre el crédito multilateral registrado a lo largo del período contable; ii) En el otro sistema (créditos a posteriori) no existiría ese crédito interino.

48. Desde el punto de vista operativo también existirían algunas diferencias entre ambos sistemas:

- i) En cuanto a las transacciones diarias, para los pagos en dólares - dentro del sistema a posteriori - los bancos comerciales procederían como es habitual mediante cartas de crédito, órdenes de pago o letras, con imputación a las cuentas que entre sí mantienen los bancos corresponsales y con liquidaciones sobre la plaza de Nueva York o la que se utilice a tales fines. Por otro lado, en el sistema de pagos que acompañaría al régimen de créditos preventivos, las operaciones entre bancos comerciales se harían sin otra diferencia que la originada en el procedimiento para las liquidaciones entre corresponsales, las cuales se harían contra los respectivos bancos centrales.

/ii) En uno

- ii) En uno u otro sistema sería necesario un cómputo preciso de las transacciones a fin de establecer el saldo entre pagos y cobros. En ambos casos, este cómputo podría descentralizarse, de modo tal que los bancos centrales recibieran de los bancos comerciales solamente el saldo final de las operaciones de cada uno de ellos con sus corresponsales de la Zona. En un caso, claro está, los bancos centrales tomarían esos saldos contra pago y cobro según corresponda, en la moneda local. En el otro, en cambio, solamente tendrían un valor estadístico, a fin de obtener el resultado final de los pagos y cobros realizados efectivamente durante cada período contable.
- iii) Las cuentas que en uno u otro sistema mantenga cada Banco Central con la agencia serían también similares en cuanto a que ellas reflejarían la posición de cada país frente al conjunto de los otros participantes en la Zona. Según un sistema, cada país iría girando contra esa cuenta los importes resultantes de sus transacciones diarias mientras que según el otro, sólo volcaría al cierre de cada período contable los resultados de la liquidación periódica, pero en ambos casos se incorporaría periódicamente la porción de saldos bilaterales que se hubiera acordado transferir a la Agencia para su liquidación multilateral.

49. Cualquiera de las dos fórmulas esbozadas, o alguna otra de parecida índole, proporcionaría las facilidades crediticias requeridas para afrontar sin vacilaciones el programa de liberación comercial, y al mismo tiempo encaminaría los pagos de la Zona hacia las condiciones de uniformidad y convertibilidad que se consideran necesarias. Los propios países habrán de examinar los aspectos positivos y negativos de cada sistema a la luz de sus intereses y posibilidades, dentro del común propósito de alcanzar los fines buscados por la Zona de Libre Comercio.

B

NUEVAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL SISTEMA
DE CREDITOS RECIPROCOS EN LA
ZONA DE LIBRE COMERCIO

(CEPAL, Santiago de Chile, 14 de diciembre de 1959)

En conversaciones que representantes de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) mantuvieron en Washington durante noviembre último con funcionarios del Fondo Monetario Internacional, así como con representantes del Gobierno de los Estados Unidos vinculados con el Fondo, se explicó la significación y el alcance de las dos alternativas que acerca de un sistema de créditos recíprocos ha propuesto dicha Secretaría a los gobiernos participantes en la próxima reunión de bancos centrales de Montevideo.^{1/} A continuación se resumen los puntos más importantes que fueron esclarecidos en las mencionadas conversaciones de Washington, así como algunas reflexiones acerca de ellos.

I

1. El establecimiento de un sistema de créditos recíprocos para la proyectada Zona de Libre Comercio no obedece a consideraciones relacionadas con el balance de pagos. Es indiscutible que el equilibrio de éstos ha de buscarse de modo global y no en forma bilateral o con respecto a un grupo de países. El propósito que se persigue no es equilibrar los pagos, sino estimular una vigorosa política de liberalización del comercio entre los países integrantes de la Zona. Entre tales países, la mayoría de los que ya alcanzaron la convertibilidad lo han logrado aplicando fuertes recargos o depósitos previos para restringir las importaciones. En la imposición de estas restricciones han influido decisivamente razones generales que tienen que ver con el balance de pagos.

En la práctica y aparte de lo que pudiera hacerse a través de negociaciones en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), no sería concebible un acuerdo de liberalización destinado a eliminar esas restricciones con el resto del mundo en general, a cambio de concesiones de efecto equivalente. Pero sí es concebible hacerlo entre los países

^{1/} Documento de trabajo, No. 1, de 30 de Octubre de 1959.

latinoamericanos, pues al aumento de importaciones provocado en cada uno de ellos por dicha política de liberalización iría acompañado por el efecto que las medidas de liberalización aplicadas por los demás países tendrían sobre sus propias exportaciones. Es este un campo promisor de expansión del intercambio.

Es de pensar que ningún país adoptaría una política de liberalización como la señalada si no hubiera reciprocidad. Por lo demás, el principio de reciprocidad fue claramente definido por los gobiernos en el Proyecto de Tratado de la Zona de Libre Comercio aprobado en Montevideo.

No se justificaría traer desde países de la Zona y pagar en dólares importaciones que por escasez de esta moneda no se realizan ahora desde el resto del mundo. En cuanto a las exportaciones que ahora se realizan y que provienen del resto del mundo: ¿qué objeto tendría dejarlas de adquirir allí y traerlas desde la zona, si habría que pagarlas también con dólares que son escasos? Si tales importaciones no se pagaran con exportaciones adicionales la desviación hacia la zona no sería ventajosa pues las importaciones desde el resto del mundo suelen ser comercialmente más atractivas.

Recuérdese en qué consiste esencialmente el principio de reciprocidad. Los países de la Zona se proponen expandir su intercambio para acelerar el desarrollo económico. Si un país aumenta sus importaciones desde los otros, estimula el desarrollo de éstos y en consecuencia cabe esperar que los demás estimulen su propio desarrollo adquiriéndole mayores exportaciones. Nada hay en esto que difiera esencialmente del principio de reciprocidad tal como se observa tradicionalmente en toda negociación de tratados comerciales.

2. En las conversaciones de Washington se hicieron dos observaciones al principio de reciprocidad contenido en el Proyecto de Tratado. La principal fue que la simple correlación entre el aumento de importaciones y exportaciones no significa necesariamente equivalencia de ventajas. En efecto, un país podría aumentar sus exportaciones de artículos para cuya colocación dentro de la Zona no es necesario obtener preferencias o sólo en escaso grado, y a cambio de ello recibir importaciones que sólo podrían realizarse si se les concede una acentuada preferencia.

/Ante esta

Ante esta observación cabe manifestar que situaciones como la mencionada tienen que ser materia de negociación. Si un país exporta sin dificultades ciertos artículos al mercado mundial, puede no necesitar preferencias para colocarlos dentro de la Zona. Por lo tanto, a las exportaciones hechas así sin necesidad de preferencias no habría motivo para aplicarles el principio de reciprocidad. Este, según lo establecido en el Proyecto de Tratado, no se aplicaría más que a los artículos que disfrutaban de tales preferencias.

Por lo demás, cada país podrá elegir los productos en que le interesa otorgar preferencias y lo hará en el grado y medida en que pueda obtenerlas de los otros países de la Zona. Así, la aplicación del principio de reciprocidad, lejos de ser automática, dependería de la negociación entre las partes contratantes.

La segunda observación fue que el principio de reciprocidad podría conducir a situaciones arbitrarias. En efecto un exceso persistente de exportaciones sobre importaciones acaso es el resultado de factores naturales que habría que respetar.

¿Pero a qué se llama factores naturales y cuáles son? ¿Podría hablarse propiamente de ellos cuando el régimen arancelario - resultante de una determinada política - obstaculiza las importaciones? Desde luego que no. Si al amparo de las concesiones recibidas de los demás un país desarrolla cierto exceso persistente de exportaciones a la Zona, parecería lógico que acelerase su política de liberalización a fin de aumentar sus importaciones desde la misma Zona. Esta es precisamente la forma en que se concibió la aplicación del principio de reciprocidad en el Proyecto de Tratado.

II

3. En relación con el sistema de créditos recíprocos, se hizo resaltar los dos aspectos esenciales siguientes:

/a) Por un

a) Por un lado, los países que a raíz de la política de liberalización desarrollen un exceso de importaciones desde la Zona deberían disponer de créditos hasta un límite preestablecido que les permitan absorber el posible impacto desfavorable de tal política, asegurándose así un plazo adecuado para que la liberalización aplicada por los otros países haga sentir también sus efectos sobre las exportaciones de aquellos. De no existir tal crédito, razones de prudencia aconsejarían a los países proceder con toda cautela en su política de liberalización, a fin de no crear nuevos problemas en sus pagos exteriores.

b) Por otro lado, los países que desarrollen un exceso de exportaciones deberían conceder créditos a los países importadores dentro de límites también preestablecidos.

Es indudable que si estos últimos países acreedores, sin acordar crédito alguno, recibieran inmediatamente el pago de su exceso de exportaciones, no tendrían gran interés en tomar prontas medidas para acelerar su política de liberalización. Pero si tuvieran que conceder un crédito y éste fuera movilizable dentro de la Zona para realizar más importaciones, se generaría un fuerte estímulo a la liberalización.

4. No parecería haber ninguna objeción fundamental a estos dos principios, que se inspiran en razones de política comercial y no de política de pagos. Las objeciones conciernen más bien a la forma de su aplicación. Se insistió mucho acerca de la conveniencia de no otorgar en forma automática créditos a los países deudores. Tales créditos, se dijo, deberían ser el resultado de una negociación.* Se desearía que los créditos sólo se concedan cuando fuera indispensable en virtud del deterioro del balance de pagos global y siempre que ello no conspire contra la política de contención monetaria que un país debiera seguir para lograr el equilibrio de dicho balance.

Sin embargo, no deja de verse que la certidumbre de tener un crédito disponible contribuirá a que los países vayan tan lejos como crean posible en su política de liberalización y que la falta de automaticidad, por lo menos en los primeros tiempos, podría comprometer seriamente la amplitud y eficacia de tal política.

No cabe duda que los gobiernos tendrán que pesar cuidadosamente estas razones, en uno y otro sentido, antes de escoger la solución definitiva en un aspecto tan importante.

5. También se señaló la conveniencia de dar menos automaticidad a los créditos que concederían los países acreedores. Se ha sugerido al respecto que el crédito podría liquidarse cuando el país acreedor demuestre que la falta de correspondencia entre importaciones y exportaciones no se debe a su propia política, sino a la de los deudores. ¿Hasta qué límites podría llegarse en el empleo de esta facultad? Ello dependerá, desde luego, del grado de automaticidad de los créditos concedidos a los deudores, pues se trata de dos aspectos de un mismo problema íntimamente ligados entre sí.

III

6. Quedó subrayado en las discusiones que lo esencial es disponer de un sistema de créditos que facilite la liberalización dentro del área, siempre a través de la expansión del intercambio y no contrayéndolo.

Si este criterio es aceptado, la elección del sistema de créditos dependerá sobre todo de consideraciones prácticas. En el informe enviado por la Secretaría de la CEPAL a los respectivos Gobiernos se ofrecen con carácter alternativo dos fórmulas: una inspirada en algunos aspectos del mecanismo de la Unión Europea de Pagos y la otra tomando en cuenta ciertos elementos del Convenio Monetario Europeo que la sucedió.

La primera fórmula encontró fuertes objeciones. Haría necesario anotar en registros contables todas las operaciones de intercambio de cada país con los demás de la Zona. Se teme que tal régimen podría contribuir a perpetuar el bilateralismo en los países que aún no han logrado eliminarlo o a reimplantarlo en aquellos que ya lo abandonaron. Para conjurar este riesgo se desea evitar cualquier sistema de cuentas.

/No puede

No puede negarse que existe este riesgo, si bien cabe recordar que la experiencia europea de la Unión de Pagos contribuyó a liquidar el bilateralismo, no a perpetuarlo. Los factores determinantes del bilateralismo no son las cuentas, pues antes no existían, sino fenómenos de otra naturaleza que precisamente se trata de corregir con la política de liberalización y reciprocidad dentro de la Zona de Libre Comercio.

Hay además otra preocupación: la variabilidad del tipo de cambio en el curso de las operaciones diarias podría dar lugar a maniobras especulativas que sólo podrían evitarse concentrando todas las operaciones en el banco central del respectivo país, lo cual sería contrario a la rapidez y simplicidad de trámite de que se desea dotar a estas operaciones.

7. Anticipándose a preocupaciones como las señaladas, el informe de la Secretaría presenta también una fórmula alternativa que las operaciones dentro de la Zona se liquidarán a diario en dólares. Periódicamente los países que según un cómputo estadístico hubiesen resultado con superávit, debido a la liberalización tendrían que depositar los dólares recibidos hasta cierta cantidad preestablecida. Estos recursos se pondrían a disposición de los países deficitarios, en forma de préstamos. Se eliminaría así por completo el dólar de cuenta, implícito en la fórmula anterior.

Al lado de esta ventaja, dicha fórmula tiene el inconveniente - según se nos ha señalado - de que un banco central podría verse obligado a adquirir dólares en el mercado a fin de realizar el depósito referido mientras el superávit a su favor no habría dado lugar al ingreso de dólares en su posición de divisas. Sin embargo en la medida en que los países del área decidieran hacer automáticos los reembolsos y depósitos mencionados el inconveniente señalado - si lo es - podría ser reducido o eliminado.

8. No cabe duda que la tendencia hacia el restablecimiento de la convertibilidad tiene gran importancia. Sin embargo, debe acompañarla una amplia política de liberalización entre los países de la Zona. Cuanto más aumente el número de integrantes de ésta, más efectiva podrá ser dicha política y tanto mejor podrá cumplirse el principio de reciprocidad.

/La política

La política de liberalización es un complemento indispensable del restablecimiento de la convertibilidad y en un sistema de créditos recíprocos nada hay adverso a la implantación de esa convertibilidad. Por el contrario, el buen éxito de la política de liberalización, estimulado por el sistema de créditos recíprocos, contribuiría al afianzamiento definitivo de la convertibilidad.

C

INFORME QUE LA REUNION DE REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES
DE BANCOS CENTRALES ELEVA A LA SEGUNDA REUNION DE LA
CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL
ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA DE LIBRE
COMERCIO ENTRE PAISES DE
AMERICA LATINA

(Montevideo, Uruguay, enero de 1960)

INTRODUCCION

1. Este informe resume las conclusiones alcanzadas por la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales que se celebró en Montevideo, Uruguay, en enero de 1960. La reunión tuvo su origen en la resolución 3, adoptada en la Primera Reunión de la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina (Montevideo, 16-30 de septiembre de 1959).
2. La resolución mencionada - luego de tomar en cuenta que las delegaciones asistentes a esa conferencia informaron sobre los regímenes de pagos vigentes en sus respectivos países y formularon consideraciones acerca de la forma que sería más adecuada para realizar los pagos de la Zona - considera que de esas exposiciones han surgido aspectos especiales que conviene examinar en forma exhaustiva. En consecuencia, dispone la celebración de una reunión de representantes del más alto nivel técnico de los Bancos Centrales de los países que negocian la formación de la Zona de Libre Comercio. Asimismo, solicita a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) la realización de estudios especiales sobre el problema de los pagos en el interior de la proyectada Zona de Libre Comercio y sus posibles soluciones. La resolución invita a los Bancos Centrales de los demás países de América Latina, con carácter de observadores y, finalmente, solicita a la CEPAL la organización de la reunión y la invita, así como al FMI, a prestar asistencia técnica durante su desarrollo.

/I. REUNION

I. REUNION DE REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES DE BANCOS CENTRALES

A. Asistencia y organización del trabajo

Sesión de apertura

3. La reunión se inauguró el 12 de enero de 1960 en la Sala de Gerentes del Banco de la República Oriental del Uruguay, institución que concedió generosamente todas las facilidades necesarias para el buen éxito de la conferencia. En la sesión de apertura pronunció un discurso el señor Mateo Magariños de Melo, Presidente de la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina. A continuación, el Excelentísimo señor Homero Martínez Montero, Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, y el señor Felipe Gil, Presidente de la Delegación del Uruguay, hicieron uso de la palabra. En nombre de las delegaciones asistentes, habló el señor Luis Mackenna, Presidente de la Delegación de Chile. Después de elegida la mesa, hizo una exposición de carácter técnico el señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, y luego habló el señor Herbert K. Zassenhaus, representante del Fondo Monetario Internacional.

Composición y asistencia

4. Asistieron a la reunión representantes de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay y observadores de los Bancos Centrales de Colombia, el Ecuador y México, así como de la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional, de la Organización de los Estados Americanos, y del Consejo Interamericano de Comercio y Producción. La lista de participantes es la siguiente:

/Representantes gubernamentales

Representantes gubernamentales

- Argentina: Alberto H. Mage, Gerente de Cambios del Banco Central
Rodolfo Korenjak
Teodoro A. Fernández
Asesor: Aníbal Silva Garretón
- Bolivia: Mario Ojara Agreda, Asesor General del Ministerio de
Relaciones Exteriores
Hugo Ortíz Justiniano
Claudio Calderón
Luis Viscarra
- Brasil: Herculano Borges da Fonseca, Jefe del Departamento Económico
de la Superintendencia de Moneda y Crédito
Paulo Cabral de Mello
Ernane Galveas
Alcides P. Costa
Lázaro Bauman das Neves
Irlío Octavio de Figueiredo Pessoa
J.O. Knaack de Souza. (Observador)
- Chile: Luis Mackenna, Gerente General del Banco Central
Eduardo Morgan
- Paraguay: Juan Félix Morales, Director del Banco Central
Julio Sanabria
- Perú: Emilio Foley, Gerente General del Banco Agropecuario
José Morales Urresti
Rodolfo León Carrera
- Uruguay: Felipe Gil, Director del Banco de la República
Antonio Odicini Lezama
Crisólogo Brotos
Mario H. Maldini
Romeo Maeso Sueiro
Luis I. Carlevaro
Julio C. Solsona Flores
Washington E. Demaría
Alberto Casal
Alberto Morillo Otero
Juan C. Arrosa
Juan A. Eguiluz
Juan C. Mussio
Asesores: D. Flaubiano Simoens Arce
Luis C. Panizza
Gilberto Boasso
Raúl H. Torre
Fernando Oliú
Washington E. Souto
Mario Buchelli
Justo B. Otegui

Observadores gubernamentales

Colombia: Rodrigo Botero, Asesor Económico del Banco de la República
Ecuador: José María Avilés Mosquera, Director del Departamento de Cambios del Banco Central
México: Octaviano Campos Salas, Gerente del Banco de México
Sergio Luis Cano
Panamá: Fernando Díaz, Subgerente del Banco Nacional

Representantes de diversas organizaciones nacionales e internacionales

Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas

Raúl Prebisch, Director Principal
Esteban Ivovich, Director de la División de Política Comercial
Alberto Sola, Economista de la División de Política Comercial
Julio Valdés, Secretario Adjunto de la Comisión

Organización de los Estados Americanos

Phillip Glaessner, Subdirector del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Asesores: Michael Zuntz
Fernando Fugazot

Fondo Monetario Internacional

Herbert K. Zassenhaus

Consejo Interamericano de Comercio y Producción (C.I.C.Y.P.)

Carlos Sanguinetti, Vicepresidente continental
José Ma. Roca Sienra, Asesor de la Sección Uruguaya

Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos

Ives Maroni, Economista de la División de Finanzas Internacionales.

Autoridades

5. La reunión eligió la siguiente Mesa:

Presidente: Felipe Gil (Uruguay)

Vicepresidentes: Alberto H. Mage (Argentina)
Herculano Borges da Fonseca (Brasil)

Secretaría

6. La Secretaría General fue desempeñada por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, y estuvo a cargo del señor Esteban Ivovich.

/B. Temario

B. Temario

7. La reunión aprobó el siguiente temario:
1. Exposiciones iniciales.
 2. Elección de la Mesa.
 3. Aprobación del temario.
 4. Posibles sistemas de crédito y pagos.
 5. Debate general
 6. Aprobación del Informe y conclusiones que se elevarán a la Segunda Reunión de la Conferencia para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina.

Documentación

"Pagos y créditos en la Zona de Libre Comercio proyectada por países de América Latina".

Memorandum acerca del "Sistema de créditos recíprocos en la Zona de Libre Comercio proyectada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay."

"Nuevas consideraciones acerca del sistema de créditos recíprocos en la Zona de Libre Comercio".

"Problemas de pagos entre los países que proponen formar una zona latinoamericana de libre comercio y su posible solución".
(Informe del Fondo Monetario Internacional).

/II. CONCLUSIONES

II. CONCLUSIONES

9. Como resultado de las deliberaciones, los representantes de los Bancos Centrales de los países participantes llegaron a las siguientes

Conclusiones de la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales, que se elevan a la consideración de la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina

Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, se reunieron en Montevideo entre los días 12 y 19 de enero de 1960 en virtud de la resolución número 3 de la primera reunión de la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre Países de América Latina.

La reunión analizó la materia relacionada con los diferentes sistemas de pagos - de cuentas bilaterales y monedas convertibles - existentes en el área y la forma en que por medio de créditos podría ser facilitada la consecución de los fines económicos perseguidos por la creación de la Zona.

En el curso de las discusiones se efectuaron importantes esclarecimientos sobre aspectos fundamentales de los problemas debatidos y se establecieron orientaciones de positiva utilidad, que permiten proseguir en sucesivas etapas las labores tendientes a alcanzar soluciones que respondan a las exigencias dinámicas de la Zona de Libre Comercio. Las conclusiones a que al respecto llegó la Reunión son las siguientes:

1. En el plano de los pagos el objetivo por alcanzar es el de la libre convertibilidad monetaria.
2. La coexistencia de los diferentes sistemas de pagos y créditos que rigen en el área no impide poner en funcionamiento la Zona de Libre Comercio, que es designio firme de los países representados en la Reunión.
3. En la Zona de Libre Comercio deben evitarse las discriminaciones que pudiesen resultar de la coexistencia de diferentes regímenes de pagos y créditos.
4. Para que la Zona de Libre Comercio alcance plenamente sus objetivos, es conveniente facilitar el uso más amplio posible de créditos apropiados para financiar las transacciones intrazonales. Con este fin, es aconsejable proseguir los estudios sobre posibles sistemas de pagos y créditos, para cuyo objeto se considerarán las observaciones y puntos de

D

EL SISTEMA DE CREDITOS RECIPROCOS PARA LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Consideraciones de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL acerca de
la Reunión de Representantes Gubernamentales de Bancos Centrales

(Montevideo, enero de 1960)

(CEPAL, Santiago de Chile, enero de 1960)

Las discusiones de Montevideo han dejado libre el camino para llegar a un sistema de créditos que responde a las exigencias de la Zona de Libre Comercio. Se ha visto a través de ellas que en tal sistema no hay nada que contrarie el principio de la convertibilidad ni cualquier otro sano principio monetario. Sin embargo, se han expresado ciertas aprensiones acerca del establecimiento de una Agencia responsable de las operaciones de crédito entre los países de la Zona, no ya fundadas en razones de principios, sino en consideraciones acerca de las consecuencias que pudieran derivarse si ella no fuera bien manejada. En este sentido las discusiones de Montevideo fueron también muy esclarecedoras.

I. EL PRINCIPIO ESENCIAL DE LA RECIPROCIDAD

Equivalencia de ventajas en el intercambio

Los gobiernos interesados en la formación de la zona de libre comercio encomendaron a la Secretaría Ejecutiva estudiar un sistema de créditos adecuado a la zona de libre comercio que trata de formarse. No podría proyectarse en abstracto este sistema, sin estrecha relación al objetivo que esta zona persigue. El objetivo fundamental es crear corrientes adicionales de intercambio entre los países latinoamericanos, que, al promover la especialización industrial, y una más activa concurrencia dentro de la zona, así como el mejor aprovechamiento productivo de la tierra, contribuyan a acelerar el ritmo del desarrollo económico.

Esta formación de corrientes adicionales de intercambio no tendría por qué afectar el comercio con el resto del mundo. El volumen de éste depende de la demanda exterior, especialmente de los grandes centros industriales, y de la aptitud para satisfacer esta demanda por los países latinoamericanos, evitando ciertos errores de política económica que malograron posibilidades de exportar en el pasado reciente.

/Para conseguir

Para conseguir el objetivo señalado, el Tratado que se proyecta crea un sistema preferencial dentro del cual habrán de realizarse negociaciones para rebajar y eliminar derechos y restricciones entre las partes contratantes. En tales negociaciones, es obvio, cada país procurará lograr equivalencia entre las ventajas que otorgue a los otros y las que de ellos reciba. Sin embargo, por grande que sea el cuidado y la sagacidad que se despliegue en estas negociaciones, no será posible cuantificar anticipadamente los resultados de estas ventajas recíprocas. Por ello se ha creído conveniente establecer en el proyecto un procedimiento de corrección, de sucesivos ajustes, para lograr una reciprocidad efectiva.

Antes de explicar este procedimiento conviene hacer una aclaración acerca de la índole de los productos del intercambio. Por un lado, en una primera categoría están los productos de exportación relativamente fácil en el mercado internacional, que los países contratantes no tendrán interés especial en desviar hacia la Zona mediante el régimen de preferencias. Y por otro, la mayor parte de los productos que ahora se comercian entre los países latinoamericanos, así como los productos industriales que podrían dar lugar a corrientes cada vez más amplias de intercambio recíproco. Es esta segunda categoría de productos la que será objeto de negociaciones dentro del régimen preferencial.

La primera categoría se refiere a unos pocos productos de exportaciones tradicionales. En la mayor parte de estas exportaciones tradicionales, como es sabido, la demanda del resto del mundo crece en forma relativamente débil y el desarrollo de la demanda latinoamericana abrirá nuevas perspectivas de incremento de la producción, que sólo podrán aprovecharse intensamente dentro de un régimen preferencial.

Forma de lograr la equivalencia en la práctica

Para apreciar en la práctica los efectos de las ventajas que los países se hubieran concedido recíprocamente, no hay otra medida que el crecimiento de las exportaciones e importaciones de cada país de la zona en todos aquellos productos sujetos al régimen preferencial. El procedimiento establecido en el proyecto de Tratado se propone conseguir que los países que tuvieran

/un exceso

un exceso persistente de exportaciones de los artículos en cuestión hacia los otros países de la zona, aceleren la disminución o eliminación de derechos y restricciones a fin de facilitar la evolución de aquellos que están en una situación inversa, o sea que tienen un exceso persistente de importaciones. Por supuesto que cada país, para cumplir los objetivos del Tratado, deberá trazar su programa de rebaja o eliminación de derechos y restricciones, a fin de poder negociar ventajas recíprocas en el seno del Comité de Gobiernos que se crea de acuerdo con el proyecto. Cuando hubiere exceso persistente de exportaciones habrá que avanzar con más celeridad en el cumplimiento de este programa. Acaso conviniera establecer en el Tratado esta medida complementaria: que si ello no fuera suficiente, el país con exceso persistente de importaciones podría retardar el ritmo de reducción y eliminación de derechos y restricciones.

El estímulo recíproco al desarrollo económico

El hecho que la reciprocidad se establezca en relación a los productos sobre los cuales se hubieran acordado ventajas con exclusión de otros, es prueba evidente de que el principio de reciprocidad no responde a consideraciones de balance de pagos sino de política comercial.

¿Cuáles son estas consideraciones de política comercial? Se dijo anteriormente que el objeto fundamental de la Zona de Libre Comercio es contribuir a la aceleración del crecimiento económico. El aumento de las exportaciones que un país logre a favor de las concesiones recibidas estimula su desarrollo económico, y este país ha de corresponder a ello dando a los otros un estímulo similar, mediante el crecimiento de sus propias exportaciones. Si no fuera así: ¿qué ventajas tendría la zona de libre comercio para un país que acrecienta sus importaciones de los otros a raíz del régimen preferencial sin lograr lo mismo en sus exportaciones? Más aún, no sólo no habría ventajas sino que posiblemente las consecuencias de esa falta de equivalencia serían desventajosas para el país en cuestión, pues debería pagar la diferencia entre exportaciones e importaciones con dólares que pudo haber empleado más convenientemente en realizar importaciones desde el resto del mundo.

/La reciprocidad

La reciprocidad con el resto del mundo

Explicada la razón de ser del principio de reciprocidad, cabría preguntarse por qué se ha de extender solamente a los países de la Zona de Libre Comercio y no al resto del mundo. Hay una diferencia fundamental en cuanto a posibilidades de exportación. Entre los países latinoamericanos estas posibilidades son considerables, tanto en los productos de exportación tradicional como principalmente en productos industriales de muy escaso comercio hasta ahora. No sucede así generalmente en el comercio de los países latinoamericanos con los grandes centros industriales. Estas posibilidades son por ahora limitadas, y no es dable esperar un crecimiento intenso de las exportaciones de productos tradicionales por el hecho bien conocido que su demanda tiende a crecer con intensidad relativamente débil conforme se acrecienta el ingreso. Es cierto que esta debilidad en la demanda también se debe a la política proteccionista que siguen los países importadores; un aflojamiento de esta política podría, sin duda, dar impulso apreciable a las exportaciones latinoamericanas. Desde otro punto de vista, no sería dable pensar en que pudiera desenvolverse con intensidad la aptitud para exportar productos manufacturados a los grandes centros industriales. Pero sí existe esta posibilidad en alto grado dentro del ámbito latinoamericano, y a medida que estas posibilidades se cumplan en la práctica y aumente el volumen de la producción industrial, y ésta se especialice, descenderán también los costos y podrá iniciarse con relativa amplitud la exportación de productos manufacturados a los grandes centros. Se presentará entonces la oportunidad, hoy limitada precariamente a las exportaciones tradicionales, de entrar en negociaciones con aquellos sobre bases de reciprocidad, aunque no necesariamente en la forma establecida en el Tratado.

II. EL SISTEMA DE CRÉDITOS RECÍPROCOS

Función de los créditos

Se expresó más arriba que la reciprocidad tendrá que conseguirse en la práctica mediante la aceleración o retardo del cumplimiento del programa que cada país hubiera trazado en materia de rebajas y eliminaciones de derechos y restricciones. Sin embargo, será necesario esperar cierto tiempo para conseguir los efectos de estos reajustes, y, mientras tanto, continuará habiendo falta de paralelismo en el crecimiento de las exportaciones e importaciones generado por el Tratado. Esto hace sumamente conveniente establecer un sistema de créditos recíprocos.

En efecto, las reservas monetarias de los países latinoamericanos distan mucho en general de ser adecuadas, y sus necesidades de importación del resto del mundo tienden a crecer con más fuerza que las posibilidades de exportación. Frente a ello, la prudencia aconsejaría ser muy cauteloso en los compromisos de liberalización (empleando este vocablo en su sentido más amplio, esto es, reducción o eliminación de derechos y restricciones), si no se cuenta con créditos adicionales que permitan hacer frente a cualquier deterioro en el balance de pagos emergente de dicha política de liberalización. Expresado en otra forma, el crédito deberá dar tiempo para que el efecto desfavorable de las medidas de liberalización pudiera tener sobre el balance de pagos en un país sea seguido por el efecto favorable de las medidas de liberalización que deberán tomar los países con exceso persistente de exportaciones.

En esta forma, la Secretaría Ejecutiva ha interpretado el requerimiento que se le hizo, estudiando un sistema de créditos que ayude al cumplimiento del principio de reciprocidad, que es la piedra angular de todo el Convenio. Las discusiones de Montevideo, según ya se dijo, han fortalecido la convicción de que es posible establecer un sistema de esta índole sin afectar ningún principio fundamental en materia monetaria.

/Los créditos

Los créditos y la convertibilidad

A este respecto, se ha expresado la preocupación que un sistema de créditos recíprocos pudiera entorpecer la marcha hacia la convertibilidad que han iniciado acertadamente ciertos países latinoamericanos, o lo que sería más serio, que pudiera traer un retroceso en esta política. En las discusiones se ha visto que no habría inconveniente alguno en que un sistema de créditos recíprocos se establezca completamente en dólares, y no en moneda de cuenta, sin desmedro alguno para la convertibilidad. Conviene recordar previamente la forma en que podría funcionar tal sistema para dejar dilucidado este punto de tanta importancia.

Se establecería una agencia de créditos recíprocos en los países de la Zona, en la cual se negociaría periódicamente y con anticipación los créditos que cada país estuviera dispuesto a dar al conjunto de los otros, por intermedio de tal agencia, y el crédito que estos otros darían al primero.

Una agencia concebida en esta forma no tiene por qué interferir en los pagos entre los países. Estos se harían en dólares como en las operaciones que se realizan ordinariamente en un régimen de convertibilidad; pero se establecerían períodos de cómputo del resultado de estos pagos que podrían ser trimestrales. Si al final de un trimestre el cómputo demostrara que un país ha pagado dólares en exceso de los que ha recibido en virtud de las preferencias concedidas a la Zona, y ello hubiera deteriorado su balance de pagos, el país en cuestión podría hacer uso del crédito que le hubiera sido acordado previamente. En otros términos, el país recuperaría los dólares que hubiera pagado en exceso, en todo o en parte, según fuera la relación entre este exceso y el crédito concedido.

Los dólares así recuperados por los países con exceso de importaciones podrían emplearse sin limitación alguna, tanto dentro de la Zona de Libre Comercio como en el resto del mundo, sin afectar en modo alguno la convertibilidad. En este aspecto creemos que se han disipado completamente las dudas que habían antes de la discusión de Montevideo.

/Fuente de

Fuente de los recursos del sistema

Subsisten sin embargo las dudas en lo que concierne a los recursos que se aportarán al sistema a fin de que éste pueda acordar los créditos a que acaba de hacerse referencia. A este respecto, en las discusiones se ha señalado una distinción importante acerca de la fuente de estos recursos. Así, las aportaciones en dólares al sistema podrían determinarse anticipadamente mediante cuotas que subscribiría cada país de acuerdo con ciertos índices de capacidad financiera, o hacerse teniendo en cuenta, en cada caso, el exceso de los pagos en dólares que un país hubiera recibido, como se dijo anteriormente, a raíz de las concesiones preferenciales. Esta distinción no quiere decir que ambas fuentes sean excluyentes, porque aun en el caso de aceptarse las aportaciones de la segunda fuente que acaba de indicarse, sería necesario, como se explica en nuestros informes, que el sistema tenga un capital que podría constituirse con aportaciones de la primera fuente.^{1/}

Funcionamiento de la Agencia

Antes de examinar las objeciones que se han hecho a los recursos de la segunda fuente conviene explicar brevemente cómo funcionaría el sistema con este tipo de aportaciones.

Los países que hubieran recibido un exceso de pagos en dólares tendrían que depositarlos en la Agencia al final del período de cómputo hasta el monto del crédito que se hubieran comprometido a conceder. El crédito así concedido por un país a la Agencia no quedaría inmovilizado; por el contrario, quedaría disponible para poder pagar el exceso de importaciones del país en cuestión si su situación se invirtiera a raíz de la aceleración del programa de rebaja de derechos o restricciones a que se hizo referencia

^{1/} También se concibe otra combinación entre los recursos de las dos fuentes. Por ejemplo, establecer las aportaciones anticipadamente, fijando una cuota para cada país, pero no exigir inmediatamente la aportación correspondiente sino en cuanto fuera necesario otorgar créditos a los países con exceso de importaciones. En tal caso, serían llamados a contribuir con aportaciones los países que tuvieran correlativamente exceso de exportaciones y en la medida correspondiente a la cuota preestablecida.

/anteriormente. Así

anteriormente. Así pues, si un país que antes tenía excedente de exportaciones pasara a tener excedente de importaciones, y hubiera realizado, por consiguiente, un exceso de pagos, podría recuperar, como en el caso anterior, los dólares correspondientes mediante un crédito concedido por la Agencia, y este crédito se compensaría inmediatamente con el que dicho país había concedido anteriormente a la Agencia, en la medida en que correspondiere.

Los argumentos en contra de este tipo de aportación radican en el incentivo que se desarrollaría en esta forma para acrecentar las importaciones provenientes de la Zona; pues el país que ha concedido crédito a la Agencia tendría evidentemente interés en movilizarlo cuanto antes, ampliando sus importaciones provenientes de la Zona. Esto es precisamente lo que el Tratado se propone lograr y que ha sido objeto de ciertas objeciones, a las cuales nos referiremos en seguida.

III. LAS OBJECIONES A UN SISTEMA DE CREDITOS CON RECURSOS PROVENIENTES DE EXCEDENTE DE EXPORTACIONES

Limitación en el empleo de los recursos de los acreedores

La objeción más importante se refiere a la movilización de los recursos del crédito concedido a la Agencia por los países con excedente en exportaciones. Estos recursos, se dijo, deberán estar disponibles no solamente para realizar importaciones desde la Zona, sino también desde el resto del mundo. Si esto se hiciera no se ayudaría al cumplimiento del principio de reciprocidad sino todo lo contrario: a fin de disponer por el mayor tiempo posible de recursos que sirvan para comprar en cualquier otra parte del mundo en condiciones generalmente mejores que las de la Zona, el país con exceso de exportaciones, a raíz de las ventajas del Tratado, se inclinaría a dilatar lo más posible el cumplimiento de las obligaciones de liberalización que impone el principio de la reciprocidad.

Se ha expresado además que el limitar a la Zona el empleo de los recursos depositados en la Agencia, significaría inconvertibilidad. De acuerdo con ello todo crédito que no pueda usarse en cualquier parte del mundo sería

/contrario al

contrario al principio de convertibilidad. Este punto ha sido también motivo de amplia discusión. Los préstamos del Banco Internacional son por su carácter de uso ilimitado en cualquier parte del mundo. Por el contrario, los créditos del Export-Import Bank de Estados Unidos, así como del Development Fund, lo mismo que ciertos créditos de países europeos, solamente pueden usarse para estimular las exportaciones provenientes de esos países y no para financiar exportaciones de otros países del mundo. Si no se ha encontrado incompatibles estas limitaciones con el principio de convertibilidad, no se ve razón alguna por la que habrían de serlo los créditos concedidos para fomentar las exportaciones recíprocas de la Zona, o sea para lograr el fin primordial del Tratado.

Desviación de exportaciones realizadas hacia el resto del mundo

Se ha aducido también que para liquidar esos créditos contra la Agencia el país acreedor se vería llevado a desviar corrientes normales de comercio en perjuicio de exportaciones que otros países pudieran realizar fácilmente hacia el resto del mundo, llevándoles a importar de la Zona lo que antes compraban libremente de cualquier parte del mundo.

A este argumento se ha respondido que la reciprocidad y el régimen de créditos se refieren a aquellos artículos de la segunda categoría a que antes nos hemos referido, esto es, aquellos en que hay conveniencia de estimular la exportación. Si un país exporta fácilmente ciertos productos en el mercado internacional, no tiene por qué aceptar ni negociar preferencias y reciprocidad acerca de ellos, si no cree conveniente abrir un nuevo mercado en el ámbito latinoamericano. Pero es obvio que esta situación no es típica, pues en la mayor parte de los casos habrá un claro interés en aprovechar las ventajas del mercado latinoamericano a fin de estimular el mayor crecimiento de la producción.

Realización de importaciones innecesarias

También se ha argumentado que la disponibilidad de recursos que un país tenga en la Agencia (o el crédito que de ella pudiera obtener) podría promover importaciones superfluas o de lujo. Este es, por supuesto, un argumento que concierne en general al empleo de las reservas monetarias de

/un país,

un país, y no solamente de los recursos de la Agencia, y plantea un problema de otra índole que no debe confundirse con el que estamos considerando. Si por razones económicas se desea reducir el consumo de artículos de lujo, el gravar solamente la importación no resuelve el problema, pues ello podría estimular la inversión de capital en la producción de tales artículos, como ha ocurrido en algunos casos; habría pues que extender los gravámenes a esta producción si se desea restringir el consumo. Pero si no fuera así, no habría razón para no liberalizar en la oportunidad que se crea conveniente las importaciones de artículos de este tipo, pues también con respecto a ello rigen las ventajas de la especialización y la división del trabajo dentro de la Zona de Libre Comercio.

Discriminación contra los deudores

La acumulación de créditos, se dijo también, conduciría a la discriminación comercial; el país acreedor podría verse precisado, en un cierto momento, a desviar las exportaciones que venía realizando hacia los países deudores a fin de no aumentar la cuantía de los créditos. Dos claras respuestas ha tenido esta objeción: primero, las discriminaciones no caben dentro del Convenio y segundo, no se trata de establecer créditos ilimitados sino créditos cuya cuantía se determinará por negociaciones entre las partes y en relación al volumen del intercambio. Más aún, estos créditos podrían negociarse periódicamente y si han resultado excesivos en relación a la finalidad que persiguen nada impediría reducir su monto en la próxima negociación.

Créditos concedidos por países con déficit global de pagos

Se ha hecho notar asimismo que en el sistema que se comenta, un país que ha recibido dólares en exceso en las operaciones con la Zona tendría que conceder crédito a la Agencia y devolver en todo o en parte esos dólares, aun cuando tuviera un déficit de pagos en el resto de sus transacciones, tanto dentro de la Zona (en los artículos de la primera categoría no abarcados por el Tratado) como con el resto del mundo. Si así fuera, no es a través del comercio con la Zona como ha de corregirse este déficit, sino con medidas adecuadas que obren sobre el balance de pagos, ya se trate de medidas

monetarias o de otras de más largo alcance para lograr transformaciones estructurales y llegar al equilibrio. Por otro lado, el país que estuviera en estas condiciones no podría pretender mejorar sus situación a expensas de las reservas monetarias de otro país que hubiese deteriorado su balance de pagos a raíz de la política de liberalización.

La automaticidad de los créditos

La automaticidad de los créditos también ha sido motivo de ciertas objeciones. Sin embargo, ha habido consenso general con respecto a la conveniencia de que los créditos no se negocien en cada caso sino que se establezca una línea de créditos por un período después del cual se haría una nueva negociación con los reajustes que fuera conveniente introducir a la luz de la experiencia. Una línea de créditos así tendría las ventajas de la automaticidad al dar seguridad a los deudores de que en determinadas condiciones, previamente pactadas, tendrían libre acceso al crédito, y, al mismo tiempo, permitiría hacer esos reajustes a fin de corregir cualquier situación que hubiera resultado inconveniente.

La consolidación de la convertibilidad

Si se encara todo este problema con más amplia perspectiva, un sistema de créditos recíprocos que estimule el desarrollo del comercio entre los países de la Zona, lejos de contrariar el movimiento hacia la convertibilidad, contribuiría a que ésta se asiente sobre bases más sólidas que las muy precarias que hoy existen en varios de los países del Sud.

En efecto, para hacer convertibles ciertas monedas ha sido necesario sustituir medidas de control de cambios por restricciones cambiarias aplicadas en forma de recargos y depósitos previos. No cabe duda que esto representa un paso en el buen sentido; pero, por otro lado, no podría ser motivo de gran satisfacción que dichas restricciones cambiarias hayan tenido que acompañar el movimiento hacia la convertibilidad. Hay pues que mejorar gradualmente el balance de pagos para que puedan eliminarse esas restricciones cambiarias, no solamente entre los países latinoamericanos, como se ha hecho en ciertos casos, sino con respecto al resto del mundo, en tal forma que sólo se apliquen a las importaciones los derechos aduaneros que fueran necesarios por razones proteccionistas o fiscales. Este mejoramiento del

/balance de

balance de pagos sólo se conseguirá por la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones: y en todo ello, la constitución de la Zona de Libre Comercio y el establecimiento de un sistema de créditos recíprocos tendría una importancia fundamental. Lejos pues de contrariar el movimiento hacia la convertibilidad, tales iniciativas contribuirán a la consolidación de ella.

Objeciones a la creación de una Agencia

En síntesis, a juicio de la Secretaría Ejecutiva, las discusiones de Montevideo han constituido una tarea preparatoria cuyos resultados permitirán considerar la forma concreta de establecer un sistema de créditos recíprocos, que, sin afectar el principio esencial de la convertibilidad, coadyuven a la obtención de los propósitos fundamentales de la Zona de Libre Comercio.

Por cierto que un sistema de créditos requiere ineludiblemente el establecimiento de una Agencia con personería para operar. Esta idea también ha sido en sí misma objeto de observaciones. Expresáronse dudas acerca de la forma en que podría ser manejada por los países interesados. Ya se ha visto hace un momento la preocupación acerca del exceso de crédito y las discriminaciones que ello podría traer consigo, así como acerca de las importaciones innecesarias que un país pudiera realizar en virtud de tales créditos.

Todas estas preocupaciones forman parte de un problema mucho más vasto. La política de la Zona de Libre Comercio no será de fácil realización. Nunca hasta ahora los gobiernos latinoamericanos habían desarrollado una acción común de tanto alcance, y para llevar a la práctica esta idea tendrán que entrar en una experiencia que, sobre todo en los primeros tiempos, presentará grandes dificultades. Según como éstas se resuelvan, la Zona de Libre Comercio tendrá considerable eficacia en la promoción del intercambio y el desarrollo económico, o se transformará en un mecanismo estático, y aun de consecuencias perturbadoras, si no se procede con elevado sentido de responsabilidad.

/Insinuar que

Insinuar que los gobiernos no sabrán afrontar acertadamente esta responsabilidad, no podrá ser motivo suficiente para abstenerse de crear la Zona de Libre Comercio o privarla de un adecuado mecanismo de créditos. Los gobiernos tendrán necesariamente que hacer esa experiencia y aleccionarse de sus propios errores y nada podrá eximirlos de ella si han de resolver sus problemas fundamentales de crecimiento. Pensar que las normas de buen funcionamiento de aquella Zona y la vigilancia de su cumplimiento tengan que venir desde afuera y no ser el resultado auténtico de esa misma experiencia, significaría malograr el principio mismo de la cooperación internacional.

