

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SERVICIOS DE INFORMACION

AV. PROVIDENCIA 871. SANTIAGO, CHILE
CABLE: UNATIONS SANTIAGO. CASILLA 179-D.



NACIONES UNIDAS

Santiago, Chile, 13 de enero de 1960

DECLARACIONES DEL SEÑOR RAUL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL DE
LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL) AL INAUGU-
RARSE EN MONTEVIDEO, EL 12 DE ENERO DE 1960, LA REUNION DE
REPRESENTANTES DE BANCOS CENTRALES QUE ESTUDIARA EL SISTEMA
DE PAGOS Y CREDITOS PARA LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

El 12 de enero de 1960 se inició en Montevideo la reunión de representantes de los Bancos Centrales de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, cuyo objeto es discutir el sistema de pagos y créditos más adecuado para impulsar y apoyar la política de liberación progresiva del comercio que los mencionados países piensan aplicar entre sí al entrar en vigor el Tratado de Zona de Libre Comercio que actualmente gestionan.

Los gobiernos de las naciones citadas, aparte de solicitar a la Secretaría de la CEPAL que organizara la reunión de Montevideo, le pidieron que elaborara un estudio especial sobre el problema de los pagos y créditos en la Zona de Libre Comercio y sus posibles soluciones. Un informe semejante fué solicitado al Fondo Monetario Internacional.

A continuación sigue el texto de la exposición del Director Principal de la CEPAL, señor Raúl Prebisch, al inaugurarse la reunión de los expertos bancarios en la capital uruguaya:

"Ha sido muy grato para la Secretaría de la CEPAL contar en todo momento con la colaboración cordial y eficiente del Banco de la República en la organización de esta conferencia; y así, mis primeras palabras están destinadas a expresar nuestro sincero agradecimiento a las autoridades del Banco, y, muy especialmente, a su Presidente, don Solano Amilivia, así como al personal que con tanta dedicación ha trabajado con nosotros.

Objeto de la Reunión de Montevideo

Estamos reunidos aquí para abordar la discusión del régimen de pagos que mejor convenga a la Zona de Libre Comercio; así lo determinaron los Gobiernos en su reciente reunión en esta misma ciudad, antes de volver a considerar próximamente el proyecto que sobre dicha Zona está a su firma. El régimen de pagos tiene pues que responder a las exigencias de la Zona de Libre Comercio que está por crearse, y por ello he creído conveniente iniciar esta exposición, comentando a grandes rasgos los objetivos que persiguen los Gobiernos con este proyecto de tanta significación para la América Latina; y establecer en esta forma un adecuado enlace entre las discusiones habidas aquí en septiembre, y las que ahora se van a iniciar.

Finalidades de la Zona de Libre Comercio

La Zona de Libre Comercio se crea para desarrollar el intercambio en la forma más intensa posible entre nuestros países, sin desmedro alguno para el comercio que mantenemos con el resto del mundo. No se trata, pues, de desplazar corrientes tradicionales de comercio, sino de crear nuevas formas de comercio entre los países dispuestos a formar la Zona.

Este designio de alentar estas nuevas corrientes de intercambio en los países latinoamericanos no responde a un fin en sí mismo, sino a la necesidad imperiosa de romper los compartimentos estancos en que se ha venido desarrollando el proceso de industrialización de nuestros países, y mejorar, al mismo tiempo, los recursos productivos del suelo.

Se debe fomentar la industrialización

La industrialización, ya lo hemos dicho muchas veces, ha sido y seguirá siendo con mayor intensidad que en el pasado, una exigencia ineludible del desarrollo económico. Esta exigencia nos ha llevado de tiempo atrás a la substitución de importaciones en la medida en que nuestras exportaciones resultaban insuficientes para satisfacer nuestra creciente demanda de productos manufacturados. En este proceso de substitución de las importaciones, cada país ha procedido aisladamente de los otros, y hemos desarrollado así las mismas industrias sin las consabidas ventajas de la especialización y la división del trabajo. Y se ha dado en esta forma la situación paradójica de países, que no obstante su escasez crónica de capital lo emplean en formas de productividad relativamente bajas, cuando podrían obtener mayor producto de ese mismo capital.

La Zona de Libre Comercio aspira a que esta política substitutiva pueda realizarse en condiciones más racionales que en el pasado. Tenemos que iniciar nuevas industrias, más complejas que las que hemos podido establecer hasta ahora, y es necesario, urgente diría, que se cuente con mercados más amplios que los mercados nacionales. Si se crea la Zona de Libre Comercio, esas nuevas industrias podrían distribuirse entre todos los países participantes, aparte del esfuerzo gradual de especialización que vaya realizándose para adaptar las industrias existentes a las exigencias del Mercado Común.

El principio de la reciprocidad es esencial para el buen funcionamiento de la Zona de Libre Comercio

En este vasto movimiento de progresiva integración, será un principio esencial el de la reciprocidad. Así lo han establecido los gobiernos en el proyecto de Montevideo. Ningún país podrá pretender que el Mercado Común, que con la Zona de Libre Comercio empieza a formarse, le dé mayores ventajas que las que él otorgue a los otros países. En otros términos, el buen funcionamiento de la Zona de Libre Comercio no sería compatible con que un país, a favor de las concesiones otorgadas por los otros, desarrolle un superávit persistente en sus exportaciones. Si ello ocurre, el país en cuestión tendrá que acelerar la eliminación de sus restricciones a las importaciones de los otros, y la rebaja y eliminación según fuera el caso, de sus derechos de aduana.

No hay en esto consideraciones de balance de pagos, puesto que es obvio que el equilibrio exterior ha de encararse desde un punto de vista global, sino consideraciones fundamentales de desarrollo económico. Al establecer el principio de reciprocidad, los gobiernos han querido, decía, y esta es mi interpretación, que el país que obtenga un sobrante de recursos en la Zona, en virtud de un exceso persistente de exportaciones, use ese sobrante en adquirir importaciones de la Zona y no del resto del mundo. En efecto, el crecimiento de las exportaciones de un país significa estimular el desarrollo de su economía, y es lógico que quien recibe este estímulo dentro del mercado común dé un estímulo semejante a los otros miembros, tomándoles en reciprocidad sus propias exportaciones. De lo contrario, no se cumplirá el objetivo fundamental del Mercado Común que es contribuir a la aceleración del desarrollo económico mediante el intercambio recíproco.

Supongamos, para aclarar este punto, que un país de la Zona empleara los recursos provenientes de su excedente de exportación a los países de la

Zona en adquirir importaciones en el resto del mundo. No estaría creando con ello una corriente adicional de intercambio que estimulara el desarrollo económico, sino un simple desplazamiento del intercambio existente, o sea que ciertos países, los países deudores dentro de la Zona, se desprenderían de recursos en dólares con los cuales hubieran podido hacer importaciones desde el resto del mundo, para que otros países de la misma Zona, los países acreedores, pudieran hacerlas. En consecuencia, no se habrían cumplido en forma alguna los objetivos del Mercado Común.

Para que este estímulo recíproco pueda cumplirse, los gobiernos han juzgado conveniente la creación de un sistema preferencial en forma de Zona de Libre Comercio. Así, pues, procederán a eliminar las restricciones entre ellos y rebajar progresivamente y eliminar derechos aduaneros, sin extender estas medidas al resto del mundo. El régimen preferencial significa, desde luego, interferir deliberadamente en el sistema internacional de precios. Si se reducen o eliminan los aranceles entre los países de la Zona, manteniéndolos frente al resto del mundo, es porque entre dichos países no podría desarrollarse en otra forma una vigorosa corriente de intercambio recíproco.

Diferencias fundamentales de enfoque parece tener el Fondo Monetario Internacional

No parece ser éste el punto de vista del Fondo Monetario Internacional a juzgar por el contenido del documento que ha presentado a los Bancos Centrales concurrentes a esta Conferencia. Es notoria la diferencia fundamental de óptica entre este documento del Fondo y el que hemos presentado nosotros, y no habría motivo útil alguno en disimularla. Es de celebrar que los gobiernos puedan disponer así de distintos elementos de juicio para tomar decisiones en materia de tanta trascendencia. Por eso mismo he creído conveniente exponer con toda franqueza mis opiniones con respecto al contenido del documento del Fondo Monetario.

Para comprender estas divergencias fundamentales hay que subrayar nuevamente el objetivo que se persigue con la Zona de Libre Comercio que es, según lo dijimos, acelerar el desarrollo económico mediante el desenvolvimiento de corrientes adicionales del intercambio.

El Fondo Monetario no parece admitir el principio de la reciprocidad

La divergencia fundamental está en esto: que el Fondo Monetario no admite el principio de reciprocidad que contiene el proyecto de Montevideo, y, por lo tanto, no reconoce la conveniencia de que tales recursos provenientes de

excedente de exportaciones que obtenga un país dentro de la Zona, los emplee en la misma Zona. Aquí está la clave de todo. Se dice, en efecto, en la página 5, Sección 1, 2º párrafo, que "desde que el volumen del comercio que se realiza entre los probables miembros de la Zona constituye una pequeña proporción de su comercio total, y desde que típicamente consiste de relativamente pocos artículos, el comercio de estos países con los otros probablemente continuará siendo desequilibrado, y seguirán habiendo acreedores netos y deudores netos en el área".

Por lo visto, el documento del Fondo no cree en la posibilidad de desarrollar nuevas corrientes de comercio en que una cantidad creciente de productos industriales acompañe a la expansión del comercio de esos productos tradicionales a que se refiere. Pero los gobiernos sí lo creen, y por esa razón precisamente se proponen crear la Zona de Libre Comercio; y nosotros en la Secretaría de la CEPAL estamos persuadidos de que la rebaja progresiva y eliminación de derechos entre los países miembros, sin hacerlo con respecto al resto del mundo, traerá consigo este resultado.

Política de reciprocidad impulsaría el comercio interlatinoamericano

No deja de ver ciertamente el documento en cuestión, que la obligación que el proyecto establece para los países persistentemente acreedores de acelerar su política de liberalización, va a estimular el intercambio recíproco. Pero en seguida nos manifiesta una seria preocupación. ¿Qué es lo que va a suceder cuando termine esta posibilidad de liberación por haberse eliminado todos los derechos y restricciones entre los países contratantes? Nos dice, en efecto, página 8, punto 6º, segundo párrafo, "Una vez que la liberalización sea completa en toda la Zona, no habrá lugar a generosidad especial en el otorgamiento de concesiones por los países acreedores". Pero precisamente esto es lo que se desea. Si con el andar del tiempo, y sin duda se va a tardar un dilatado período, se logra esta completa liberalización, se habrá terminado la razón de ser de esta política, puesto que se habrán derribado definitivamente todos los obstáculos que ahora se le oponen; pero mientras eso no sea así, la política de reciprocidad impondrá a los países acreedores la necesidad de acelerar su liberalización para conseguir la ampliación del intercambio recíproco.

Sirva, sin embargo, para consuelo de aquellas dudas, esta reflexión: que

aun cuando se hubiera llegado a ese estado límite en la realización del Mercado Común, siempre tendrían los países contratantes la posibilidad de reajustar su tarifa exterior si es que una cantidad excesiva de recursos provenientes del comercio dentro de la Zona se desviarán hacia el resto del mundo.

Otro punto fundamental de divergencia

Desde que el documento del Fondo ya poco reconoce la conveniencia de evitar esa desviación de recursos hacia el resto del mundo, éste es otro punto fundamental de divergencia. Más aún, cree el documento que dado que no sería posible llevar a la práctica el principio de reciprocidad, se producirían consecuencias muy lamentables si es que opera un sistema de créditos recíprocos como el que ha propuesto en la anterior Conferencia de Montevideo la delegación de Chile, y las dos fórmulas que recogen la iniciativa chilena y que ha propuesto la CEPAL a esta reunión.

En efecto, lo que preocupa en el documento del Fondo es lo siguiente: que un país, debido al atractivo del crédito que se le ofrece, desvíe sus importaciones desde el resto del mundo hacia la Zona, originando así saldos acreedores persistentes en otros países de la misma Zona. Como el documento considera que estos acreedores persistentes no podrán desarrollar compras adicionales dentro de la Zona, lo cual, desde luego, es un error, no tendrán más remedio que ver congelados sus créditos, y si esta situación continúa, se verán forzados a aplicar una política discriminatoria, dificultando sus exportaciones a los países deudores o negándose a adquirir el cambio proveniente de tales exportaciones.

El proyecto de tratado prohíbe terminantemente estas discriminaciones, y no habrá necesidad alguna de caer en ellas, puesto que el sistema de créditos que se propone no tiene por qué traer consigo situaciones de esta naturaleza. Sucedería si los créditos fueran ilimitados, pero no es esto lo que se ha sugerido. Los créditos que se recomiendan deberán ser de prudente cuantía y establecerse por cuidadosas negociaciones, y si los países deudores llegan al límite de los créditos que así se les hubiera concedido, tendrían que pagar los excedentes en dólares en la forma que se hubiera acordado en dichas negociaciones, de tal suerte que el acreedor no necesitara en modo alguno frenar sus exportaciones a los países deudores.

Por todas estas preocupaciones es lógico que el documento no esté de acuerdo con un sistema de créditos recíprocos, y preconiza como solución la de que simplemente si un país incurre en saldos deudores, a raíz de la política de liberalización, los pague en dólares, y si no los tiene en cantidad suficiente, que acuda a la ayuda del Fondo Monetario Internacional.

Aparentes contradicciones en el estudio del Fondo Monetario

No ignoran, por supuesto, los autores del documento, que hay una gran preocupación en nuestros países acerca de la magnitud que puedan alcanzar estos saldos deudores en desmedro de las reservas monetarias y de las importaciones que hay que hacer desde el resto del mundo, puesto que los créditos del Fondo Monetario tienen que pagarse al final en dólares. Y para disipar temores se dice en la página 12, tercer párrafo del punto 9, que "estas dificultades no debieran exagerarse, puesto que el comercio recíproco dentro de la Zona es relativamente pequeño," y agrega que el posible incremento de este comercio ocurriría en la forma de corrientes que se compensarían en gran parte.

Yo no sé si he interpretado bien, pero el párrafo que acabo de leer me parece que contradice lo que el documento dijo anteriormente, según lo cual sería impracticable evitar el desequilibrio en las corrientes de comercio entre la Zona, y ahora se nos dice que las corrientes se compensarían en gran parte. Dicho de otro modo, mientras se recurra a un sistema de créditos recíprocos habrá desequilibrio persistente que hará fracasar este sistema, y si en cambio se acuda a los créditos del Fondo Monetario Internacional, no habrá que temer este desequilibrio persistente porque el comercio en gran parte estará compensado.

Admito la posibilidad de que no se trate de una contradicción, sino de que el hecho de usar uno o el otro sistema de créditos tenga efectos diferentes. Yo no he comprendido como podría tenerlos, en virtud de qué proceso podría llegarse a resultados tan distintos, y mucho me agradecería que mis dudas fueran absueltas por una explicación esclarecedora.

Los créditos y la convertibilidad

No terminan aquí las diferencias de apreciación. El documento del Fondo, además de las razones mencionadas, impugna cualquier sistema de créditos recíprocos porque significaría inconvertibilidad monetaria. Confieso que estoy un tanto perdido en materia de convertibilidad. Cuando yo daba mis primeros

pasos en el mundo de la economía, convertibilidad se llamaba el poder transformar inmediatamente una moneda en su equivalente fijo de oro. Después, pasó a llamarse convertibilidad el hecho de poder usar libremente una moneda en el mercado para comprar cambio extranjero a los precios fluctuantes de dicho mercado; y, recientemente, hemos extendido este concepto aún en los casos en que esa libertad está fuertemente limitada en los hechos por considerables restricciones que por razones cambiarias impiden o dificultan la importación en forma de depósitos previos, recargos, etc.

Por otro lado, parece haberse creado un nuevo concepto de inconvertibilidad. Si se concede crédito a un país y este crédito no es inmediatamente liquidable, se dice que el crédito es inconvertible. En consecuencia, todos los créditos son inconvertibles, así los otorgue el Fondo Monetario, porque no hay ningún crédito que pueda ser liquidado en cualquier momento, pues de ser así dejaría de ser crédito.

Entendámonos bien y claramente en esta materia para evitar confusiones. Se propone un sistema de créditos prudentes, como se dijo, y una vez excedido ese crédito habrá que pagarlos en dólares. Tales créditos no necesitan ser indefinidos. Se concibe muy bien que tengan un vencimiento adecuado, y una vez excedidos o vencidos se negocie nuevamente a fin de evitar situaciones que pudieran preocupar. Más aún, los países acreedores no verían inmobilizados sus saldos en el sistema que se propone, tal cual quedan inmobilizados en los créditos ordinarios y corrientes. En efecto, dichos saldos acreedores pueden usarse en cualquier momento para pagar importaciones dentro de la Zona, y cuanto mayor sea el número de países y de bienes que intervengan en el Mercado Común, tanto más grande será la posibilidad de que estos saldos puedan liquidarse en esta forma, y más efectiva será la política de liberalización.

El caso de los países europeos

A propósito de convertibilidad, se dice también en el documento, que los países que están por formar la Zona de Libre Comercio se encuentran en una posición mucho más favorable que la que tenían los países europeos antes de la formación de la Unión Europea de Pagos, y se funda esta apreciación en que estos últimos estaban en plena inconvertibilidad, en tanto que hay países del Sud que ya han alcanzado la convertibilidad, esto es aquella tercera categoría de convertibilidad con fuertes restricciones a que antes me he referido. La distinción me parece formal y no fundamental. En lo fundamental las situa-

ciones son similares, y si alguna diferencia existe es que los países europeos no tuvieron, en aquel entonces, restricciones tan fuertes como los recargos y depósitos previos del Sud. La similitud del problema está en esto: que los países europeos tenían un desequilibrio persistente con la zona del dólar, y los países del Sud tienen un desequilibrio persistente con el resto del mundo. Estos desequilibrios, si bien tienen clara expresión monetaria, han sido y son de carácter estructural, y tienen que corregirse, en consecuencia, por transformaciones estructurales de la economía y del comercio exterior. En los países de la Europa Occidental el desarrollo del comercio recíproco, estimulado por la Unión de Pagos, fué uno de los factores más importantes en la corrección del desequilibrio estructural, y lo mismo podría ocurrir entre nosotros, si se inicia vigorosamente la política del Mercado Común.

La política de reciprocidad ayudaría a mejorar el balance de pagos

Detengámonos por un momento en el caso nuestro. A medida que se desarrolle el comercio recíproco y se obtengan dentro de la Zona bienes que ahora se importan, se aliviará gradualmente la balanza de pagos con el resto del mundo, sin perjuicio de medidas de estímulo a la exportación, que son por cierto muy necesarias. El mejoramiento logrado en esta forma en el balance de pagos, irá permitiendo a nuestros países la reducción y eliminación de las restricciones cambiarias que se ven precisados a mantener aún por razones de balance de pagos; y conforme ello vaya ocurriendo, pasaremos del tercer concepto de convertibilidad, apuntalada en fuertes restricciones, al de convertibilidad sin restricciones por razones cambiarias.

Por lo tanto, se demuestra que la política de reciprocidad que los gobiernos se proponen seguir, además de su objetivo principal de acelerar el desarrollo económico, contribuirá, junto con otras medidas a cumplir el objetivo de equilibrar en forma dinámica y no estática el balance de pagos con el resto del mundo.

En consecuencia, la política que se preconiza, lejos de conspirar contra principios fundamentales, sería una de las medidas más efectivas para conseguir en la práctica la realización de estos principios. Mas aún, corregido el desequilibrio estructural de pagos, la política monetaria podría desempeñar con eficacia su papel importante, pero limitado, pues no es dable pedir a ella lo que solamente podría conseguirse con transformaciones estructurales de la economía. Son estas transformaciones las que debieran dar el equilibrio global del balance de pagos, y una vez logrado este equilibrio, correspondería a la política mone-

taria corregir las desviaciones que de él puedan ocurrir.

Las decisiones que se tomen en Montevideo serán de gran trascendencia para el desarrollo económico latinoamericano

Lamento haberme extendido acaso en forma excesiva en las consideraciones que acabo de formular, y ruego creerme que no lo he hecho con afán alguno de polémica, que no cabría aquí ciertamente, sino hondamente preocupado por la trascendencia de las decisiones que podrán resultar de esta reunión. Hondamente preocupado porque ellas son parte de una política de vastos alcances. Estamos tratando de vigorizar la aptitud dinámica de la América Latina, de darle posibilidad efectiva para acelerar su tasa de desarrollo. El Mercado Común es una de las medidas indispensables para conseguirlo; la reciprocidad es un principio ineludible del Mercado Común, y un régimen adecuado de pagos y créditos es un instrumento eficiente para ayudar a la aplicación de esta política de reciprocidad. Así lo hemos interpretado nosotros, y así hemos concebido las dos fórmulas que ahora traemos. Si no se acepta el principio de la reciprocidad, discutir sobre fórmulas de esta naturaleza carecería de todo sentido; si se acepta, en cambio, este principio, y ya los gobiernos lo han aceptado, la discusión sin duda será proficua, y no correspondería una actitud negativa. El decir nó aquí en nada resuelve el problema.

En todo momento hemos tenido presente que las soluciones que proponemos distan mucho de ser perfectos, y en ningún momento hemos dejado de considerar las dificultades que habrá de encontrar su ejecución. Reclaman ellas un espíritu de efectiva cooperación entre nuestros países en esta materia, cooperación que no ha existido hasta ahora. Pero el hecho de no haber existido no es suficiente argumento para impugnar este sistema. Estos países tendrán que desarrollar progresivamente su aptitud para entenderse entre ellos, tanto en esta materia como en otras, si han de lograr aquellos grandes objetivos del desarrollo económico. Podríamos muy bien, frente a esas dificultades, haber adoptado una actitud de prudente prescindencia. Podríamos habernos envuelto cautelosamente en principios doctrinarios, pero estamos conscientes del daño, tal vez incomensurable, que actitudes negativas han traído al desarrollo de la América Latina, y desde los primeros momentos de la vida de la Comisión, hemos tratado de rehuirlas, buscando soluciones positivas y factibles.

Intimamente asociada esta Secretaría a los grandes objetivos del desarrollo económico por los mismos gobiernos que constituyen la CEPAL, no hubiéramos cum-

plido con nuestro deber de no haber tratado aquí con gran franqueza nuestros puntos de vista porque sentimos plenamente la enorme responsabilidad que nos corresponde por la confianza que nos han depositado una vez más los gobiernos al solicitar nuestro asesoramiento.