

El comercio intrarregional y el problema de pagos

JOSÉ ANTONIO OCAMPO*

Uno de los aspectos más dramáticos de la crisis actual en América Latina es el colapso del comercio intrarregional. Hasta hace poco tiempo se apreciaba tal comercio no sólo como el aspecto más visible del proceso de integración, sino también como una base importante para una política de defensa conjunta ante una eventual crisis internacional. Tales expectativas han resultado enteramente frustradas hasta el momento. El argumento central de este ensayo es que en la raíz de este comportamiento subyace tanto la estructura enormemente desequilibrada del comercio intrarregional en los años anteriores a la crisis, como

un sistema de pagos que fomenta el tipo de políticas contraccionistas del comercio recíproco que se ha experimentado en los últimos años. Por este motivo, se considera que una solución a fondo de la crisis del comercio sólo es posible en la medida en que se ataquen estos problemas.

El trabajo se inicia con unas consideraciones sobre el crecimiento y la estructura del intercambio comercial intralatinoamericano. Posteriormente se analiza el sistema de pagos de la ALADI, a la luz de su comportamiento durante la actual crisis. Este análisis nos lleva a considerar algunos problemas teóricos, a los cuales debe responder la reformulación del sistema de pagos en las actuales circunstancias. Con base en estas apreciaciones teóricas se estudian, por último, las opciones de reforma al sistema actual y los principales obstáculos a los que se enfrenta cualquier innovación en este frente.

* Director Alternativo de Fedesarrollo, Bogotá. Texto de la ponencia presentada en la South-South Conference 1984, organizada por la Third World Foundation for Social and Economic Studies, celebrada en Cartagena, Colombia, del 23 al 26 de febrero del presente año.

AUGE Y COLAPSO DEL COMERCIO INTRARREGIONAL

Durante los años sesenta el comercio intrarregional de América Latina experimentó su primer período de florecimiento. Aunque parte de su dinámica estuvo asociada al inicio de la integración, se trataba de un proceso más general, que buscaba explotar oportunidades de comercio, incluso en regiones fronterizas, que con el proceso de desarrollo hacia afuera, primero, y el desarrollo hacia adentro en escala nacional, después, habían pasado inadvertidas. El dinamismo del comercio fue particularmente notorio en el MCCA, cuyas importaciones intrarregionales crecieron de 1961 a 1970 a un ritmo anual de 26.2%, en comparación con 10.7% para las importaciones totales de los países que lo conforman. En los países que pasaron a constituir la ALALC (hoy ALADI), dichos ritmos fueron de 9.6 y 5.5 por ciento, respectivamente.¹ En 1970, el intercambio recíproco ya representaba 11.6% del total del comercio excluyendo combustibles, dentro de la ALADI, y 12.4% para el conjunto de países de América Latina. Además, dicho intercambio estaba constituido en un alto grado por manufacturas, que representaban entonces 46.9% del intercambio intrarregional total en la ALADI (excluyendo combustibles), y 53.6% para los países en desarrollo del continente.

En el decenio de los setenta, el rápido crecimiento del comercio recíproco se mantuvo gracias al auge de la economía internacional hasta 1973, al incremento en la demanda de los países petroleros de la región, así como a la disponibilidad de fondos prestables en escala internacional, en los años posteriores. El intercambio intrarregional (excluyendo combustibles) creció a un ritmo anual de 22 y 23 por ciento, pasando a representar en 1980 18.9 y 18.4 por ciento del total de comercio de los países en desarrollo de América y de la ALADI, respectivamente. Además, la importancia relativa de las manufacturas en dicho intercambio se acentuó, hasta representar 69% de dicho intercambio en 1980.

La crisis internacional que afectó en forma severa a la región a partir de 1981 ha producido un verdadero desmoronamiento de estas redes comerciales. El primero en mostrar síntomas de debilitamiento acelerado fue el comercio centroamericano, que en dicho año decayó 17%; en 1982 había alcanzado ya una contracción de 32% con relación al nivel de 1980.² En 1982 se comenzó a manifestar, además, el efecto de la crisis en el comercio de la ALADI. Éste había experimentado ya una pequeña disminución en 1981, si se excluyen los hidrocarburos (0.8%), pero su caída acelerada se inició en 1982, alcanzando 17% del comercio total y 23% si se excluyen los combustibles.³ La contracción del comercio andino presentó un mayor rezago con respecto a la del MCCA y la ALADI en su conjunto, debido al atraso de las políticas de reajuste de Venezuela y a la permanencia de las elevadas importaciones en Colombia. Aún así, en 1981 dicho comercio había experimentado una caída (5.8% excluyendo combustibles) y una nueva disminución en 1982 (1.4%). Sin embargo, el verdadero colapso se experimentó en 1983, al registrarse una disminución cercana a 50%.⁴ Además, se han mantenido las tendencias

depresivas en Centroamérica y en la ALADI y la contracción del Grupo Andino ha arrastrado las exportaciones de otros países de la ALADI. Por ese motivo, no es exagerado afirmar que en 1983 la disminución del comercio intrarregional en América Latina, excluyendo combustibles, alcanzó 50% o más con relación a su nivel pico de 1980-1981.

En la raíz de esta dramática contracción del comercio subyacen, por supuesto, las políticas de ajuste de las balanzas de pagos de cada uno de los países latinoamericanos, así como el intento en cada caso de preservar, para la producción nacional, una proporción más elevada de la reducida demanda agregada interna. El impacto de estas medidas en el comercio intrazonal no contribuye, por supuesto, a corregir los desequilibrios de la balanza de pagos de la región en su conjunto, e incluso puede ser contraproducente, en la medida en que la disminución de las exportaciones no tradicionales hacia la región alimente el pesimismo exportador en algunos países. Más aún, la contracción del comercio es espuria desde el punto de vista del ajuste de balanza de pagos si se concentra en aquella porción del intercambio intrarregional que se encontraba equilibrada bilateral o multilateralmente en los años anteriores a la crisis. Sin embargo, que la contracción del comercio recíproco tenga un efecto nulo e incluso negativo en el equilibrio de la balanza de pagos regional no obsta para que algunos países puedan haberse beneficiado con las medidas que adoptaron. Éste parece haber sido, en efecto, el resultado de los procesos de ajuste comercial que se han presenciado en América Latina en los últimos años. La contracción del comercio intralatinoamericano debe visualizarse, así, como el efecto de políticas adoptadas por algunos países de la región dirigidas en algún grado a desplazar el peso del ajuste externo hacia sus vecinos, es decir, como la reproducción, en escala latinoamericana, de las viejas políticas de "mendigar al vecino" (*beggary-neighbor policies*), en la vieja terminología de la teoría de balanza de pagos.

En la base de este desarrollo están, por supuesto, los desequilibrios típicos del intercambio regional en el momento de auge. Una mirada a las matrices del comercio latinoamericano (cuadros 2 y 3) muestra, en efecto, los inmensos desajustes que caracterizaban dicho comercio a comienzos de los años ochenta. En primer término sobresale la fuerte posición superavitaria que mantenía Brasil con respecto a cada uno de los países de la ALADI, si se excluyen los combustibles. Fuera de ello, también es notorio el fuerte superávit de Colombia con respecto a Venezuela, y el de Argentina con relación a Bolivia y México y, en menor medida, a Paraguay, Perú y Venezuela. Este último, aparte de su posición fuertemente deficitaria con respecto a Brasil y Colombia y su déficit con Argentina, mantenía también un saldo negativo apreciable con Chile. Finalmente, en el comercio de países que no pertenecen a la ALADI, excluyendo algunos desequilibrios asociados al petróleo, sobresalen la fuerte posición deficitaria de Nicaragua en el MCCA, que tenía su contrapartida en los saldos positivos de Guatemala y Costa Rica, el superávit de México con América Central, y el de Colombia y Perú con Panamá.

La fuente principal del desequilibrio en el comercio intrarregional era la fuerte posición superavitaria de Brasil. Como analizaremos más adelante, el superávit brasileño constituía en 1981 casi la totalidad del comercio de la ALADI que no podía compensar bilateral o multilateralmente. En cierto sentido, el comercio in-

1. BID-INTAL, *El proceso de integración en América Latina, 1968/71*, cuadros II-1 y VII-8.

2. Calculado con base en FMI, *Direction of Trade*, 1982.

3. BID-INTAL, *Estadísticas de exportación de los países de la ALADI, 1980-1982*; el último cálculo supone que las transacciones petroleras no se vieron afectadas en 1981 y 1982.

4. *Ibid.* y datos de registros de exportación e importación de Colombia, por donde atraviesa 90% del comercio andino en un sentido u otro.

trarregional operaba como un mecanismo para ayudar a compensar el fuerte desequilibrio petrolero de Brasil. El sistema funcionó en la medida en que se mantuvo la posición favorable de divisas a nivel global, pero generó una rápida descomposición del comercio cuando los países se vieron obligados a corregir sus déficit de balanza de pagos. En términos de exportaciones intrazonales, el mayor efecto lo ha sentido Brasil, cuyas ventas a la región disminuyeron 1 381 millones de dólares en 1982, representando 69% de la disminución del comercio dentro de la ALADI. Aunque la contracción de las exportaciones brasileñas ha sido en la mayoría de los casos un efecto directo de las políticas de ajuste de los otros países de la región, algunos efectos indirectos han sido importantes. Conviene destacar en este aspecto el impacto de la crisis venezolana sobre las exportaciones colombianas, que generó un déficit en el comercio intrarregional de un país tradicionalmente en equilibrio; este hecho obligó a Colombia a reducir sus importaciones provenientes de América Latina, en especial de Brasil, con el cual había tenido fuertes déficit en los años anteriores.

La manera como se ha registrado la contracción del comercio intralatinoamericano es un reflejo de los desequilibrios que caracterizaban dicho intercambio en los años anteriores a la crisis. Según trataremos de mostrarlo más adelante, ningún reajuste a fondo en los mecanismos de pagos es posible si antes no se soluciona el problema que representa para la región el desequilibrio brasileño.

EL CONVENIO DE PAGOS DE LA ALADI

El sistema de créditos recíprocos y de compensación multilateral de saldos bilaterales de la ALADI constituye la pieza central del sistema de pagos del comercio intrarregional. Estos instrumentos se complementan con el denominado Acuerdo de Santo Domingo, que permite financiar temporalmente los déficit asociados al sistema de compensación. El MCCA dispone de mecanismos paralelos, con características similares. Además, el Grupo Andino cuenta con un fondo común de reservas que actúa, empero, con total independencia de los flujos de intercambio subregionales. Dado el peso relativo del convenio de pagos de la ALADI, nuestro trabajo se orientará al funcionamiento de dicho sistema.

Tanto los créditos recíprocos como la compensación multilateral de saldos son mecanismos para ahorrar transferencias efectivas de divisas en el comercio intrarregional y, por ende, los costos asociados a dichas transferencias. Constituyen, además, una manera de dar un uso óptimo a las reservas internacionales de los países de la región, ya que reducen al mínimo los requisitos de reservas para fines transaccionales en el comercio intrarregional. Finalmente, el Acuerdo de Santo Domingo actúa como un instrumento multilateral para extender los créditos a los países deudores, más allá de lo que establece el sistema de compensación.

Hasta 1981, el sistema de pagos funcionó en forma satisfactoria, ampliando gradualmente su cobertura en el intercambio intrarregional y ahorrando de 70 a 80 por ciento de las transferencias de divisas en las operaciones cursadas (véase el cuadro 3). Sin embargo, desde 1979 era evidente la insuficiencia de las líneas de crédito, lo cual obligaba a realizar transferencias bilaterales de divisas con antelación a la compensación multilateral de saldos.

Además, esa misma insuficiencia forzó a algunos bancos centrales a efectuar operaciones fuera del convenio, para evitar exceder las líneas correspondientes. Sin embargo, las dificultades más importantes comenzaron a experimentarse a partir de 1982, cuando varios países utilizaron la facultad de retirar la totalidad o parte de sus saldos deudores de la compensación multilateral, con lo que se redujo de manera significativa la cobertura del sistema. En efecto, las operaciones cursadas disminuyeron 30% en 1982, en comparación con 17% en el caso del comercio intrarregional. Las dificultades han estado asociadas con la imposibilidad de financiar los saldos deudores de los países más grandes en el marco del Acuerdo de Santo Domingo, impulsándolos a retirarse de la compensación multilateral para obtener una extensión forzosa de los créditos que les conceden sus acreedores bilaterales. Más aún, dadas las características del Acuerdo, en particular en lo relativo a plazos, ha sido imposible ayudar incluso a solucionar las dificultades de los países más pequeños, en especial de Bolivia; para hacer frente a esta situación ha sido necesario elaborar mecanismos *ad-hoc*.⁵

CUADRO 1

Evolución del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI (Millones de dólares)

	Valor de la compensación (1)	Transferencias anticipadas (2)	Total de divisas transferidas (3)	Operaciones cursadas ^a (4)	3 ÷ 4 (%)
1966	31.4		31.4	106.4	29.5
1967	93.8		93.8	332.8	28.2
1968	129.5		129.5	376.6	34.4
1969	81.0		81.0	479.2	16.9
1970	94.5	15.0	109.6	560.5	19.6
1971	111.9	24.0	136.0	708.1	19.2
1972	179.9	8.7	188.6	984.4	19.2
1973	271.1	9.4	280.5	1 403.1	20.0
1974	309.6	77.8	387.4	2 288.3	16.9
1975	608.8	51.7	660.4	2 396.3	27.6
1976	546.9	105.4	652.2	2 925.5	22.3
1977	717.2	170.1	887.3	3 936.0	22.5
1978	1 079.2	55.7	1 134.9	4 459.0	25.5
1979	1 329.6	300.0	1 629.6	6 420.7	25.4
1980	1 338.6	681.9	2 020.6	8 663.1	23.3
1981	1 684.7	868.9	2 553.6	9 331.4	27.4
1982	1 293.6	632.9	1 926.6	6 553.0	29.4

a. No todos los intercambios se compensan por este mecanismo.

Fuente: BID-INTAL, *El proceso de integración en América Latina, 1982*, p. 61.

El problema principal del sistema de pagos ha sido, sin embargo, su impotencia frente al colapso del comercio intrazonal. Incluso puede afirmarse que la contracción del comercio es indisoluble del sistema de pagos vigente. En efecto, una característica

5. Alfredo Echegaray Simonet, "El proceso de revisión de los mecanismos financieros de la ALADI", en *Integración Latinoamericana*, núm. 83, septiembre de 1983, pp. 19-29.

esencial de dicho sistema es la cancelación de los déficit multilaterales en monedas duras. Enfrentados los países deficitarios a la necesidad de corregir sus desequilibrios de balanza de pagos, no han encontrado ninguna justificación para favorecer las importaciones provenientes de América Latina y, antes bien, sí encontraron motivos importantes para discriminarlas, ya que constituyen bienes más competitivos con la producción interna y menos "esenciales" desde el punto de vista nacional. Si quisieran mantener dichas importaciones, no existe ningún mecanismo que les permita financiar un déficit en el comercio intrarregional sin poner en peligro la situación global de sus balanzas de pagos.

Conviene anotar, finalmente, que el sistema de pagos ha resultado, en las condiciones de crisis vigentes, un incentivo gigantesco al bilateralismo. En realidad constituye una mezcla de instrumentos bilaterales (los créditos recíprocos) y multilaterales (la compensación cuatrimestral y el Acuerdo de Santo Domingo). Sin embargo, como hemos visto, no existen mecanismos efectivos de financiamiento multilateral de los saldos deficitarios ni tampoco un grado importante de multilateralismo en el comercio de la ALADI. En estas condiciones, ha prevalecido la tendencia hacia el bilateralismo implícita en la práctica del control de importaciones en los diferentes países.

LOS PROBLEMAS TEÓRICOS DEL SISTEMA DE PAGOS

En las actuales circunstancias, la principal defensa del comercio intrarregional reside obviamente en su contribución a la generación neta de divisas en la región. En este sentido, en América Latina los argumentos clásicos giran fundamentalmente en torno a la posibilidad de profundizar en el proceso de sustitución de importaciones, con base en las economías de escala y en la especialización que permite el mercado ampliado.⁶ No debe perderse de vista, sin embargo, el papel que puede desempeñar el comercio intrazonal en la generación de nuevos sectores de exportación hacia el resto del mundo, ya sea en virtud de la mayor eficiencia que es posible al explotar dichas economías, de la racionalización de los procesos productivos que posibilita una mayor competencia, o de la utilización de la región como mercado plataforma en el proceso de aprendizaje de los nuevos sectores de exportación. Este tipo de argumentos, en particular los relativos a la mayor competencia, ocuparon un papel más destacado en las discusiones europeas de posguerra que aquellos relativos a la sustitución de importaciones.⁷ En contra de ellos, cabe señalar el posible sesgo que pueden generar los mecanismos preferenciales en contra de las exportaciones hacia el resto del mundo, lo que podría reducir el efecto benéfico del comercio intrarregional sobre la generación neta de divisas.

El colapso del comercio en los últimos dos años ha hecho evidente que el peligro de perder monedas fuertes cuenta más en la coyuntura actual que las ventajas del comercio recíproco. Este punto de vista es comprensible en la medida en que no resulta lógico para los países deficitarios incurrir en el doble costo de sacrificar divisas y actividad económica, al aceptar las importaciones provenientes de otros países de la región en contra de su producción interna. Para los países superavitarios, el sistema actual tam-

poco representa una panacea, ya que el proceso de ajuste de los deficitarios ha significado, en la práctica, la pérdida de las divisas y de la actividad económica asociada a los sectores de exportación. Por estos motivos, el reinicio del comercio recíproco requiere cambios de fondo en el sistema de pagos, para reducir enormemente las erogaciones en monedas fuertes asociadas al comercio latinoamericano, mediante la concesión de créditos automáticos a los países deficitarios, o permitiéndoles pagar sus saldos negativos en sus propias monedas.

Este problema recibió en el pasado una amplia atención en las discusiones internacionales y latinoamericanas, pero el auge de la ortodoxia en el pensamiento y en la práctica económicos, por una parte, y la fluidez del mercado mundial de capitales, por otra, lo relegaron en el decenio de los setenta a una posición secundaria. El punto de vista más conocido sobre la materia es el de Keynes, en sus propuestas sobre una Cámara de Compensación Internacional.⁸ Tales propuestas partían de un diagnóstico sobre los peligros a los que se enfrenta la economía internacional en un sistema de pagos que descarga todo el peso del ajuste externo sobre los países deficitarios. Dicho sistema tiene, desde el punto de vista global, un sesgo inherentemente deflacionario, ya que obliga a tales países a adoptar políticas contraccionistas, sin obligar a los que tienen superávit a adoptar ninguna medida en el sentido contrario. Desde el punto de vista del comercio mundial, esta asimetría del sistema monetario internacional entraña un doble peligro: por una parte, una tendencia a la reducción del comercio global, en la medida en que los ajustes de los países deficitarios tienen un impacto mucho más rápido sobre sus importaciones que sobre sus ventas al resto del mundo; por otra, constituye un gran incentivo a las prácticas restrictivas del comercio y al bilateralismo, que impiden explotar las ventajas de la especialización internacional.

Enfrentados a la necesidad de reconstruir el comercio internacional en la posguerra y de romper el cerco del bilateralismo que se había heredado de la crisis de los años treinta y de la guerra mundial, en Europa se discutía, a fines de los años cuarenta, sobre la necesidad de establecer mecanismos de pagos que garantizaran un alto grado de automaticidad a los créditos para los países deudores. La Unión Europea de Pagos fue el producto de las controversias de la época, y se convirtió en uno de los instrumentos básicos para promover el comercio en el continente y abrir el paso a la convertibilidad de sus monedas y al multilateralismo en el comercio. Sus características esenciales eran tres: 1) la canalización de todos los superávit y déficit en el comercio intraeuropeo a través de un organismo multilateral; 2) la concesión de créditos automáticos de los países superavitarios a la Unión y de ésta a los deficitarios, aunque limitados a una proporción de los superávit y déficit *acumulados* (en el caso de los países deficitarios, el componente de crédito se reducía a medida que se acercaba al monto total de la cuota, establecida como 15% de su comercio total con la región), y 3) la canalización de parte de la ayuda del Plan Marshall a través de la Unión de Pagos, para proporcionar un mayor financiamiento de los déficit de algunos países (incluso con un componente importante de ayuda), sin recargar todo el peso de dicho financiamiento sobre los países

6. Véase, por ejemplo, *El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago, 1969, cap. V.

7. Véase al respecto los trabajos citados en la nota 9.

8. John Maynard Keynes, *Shaping the Post-War World: the Clearing Union*, *Collected Writings*, vol. XXV. Para una visión más reciente sobre este problema, véase Paul Davidson, *International Money and the Real World*, John Wiley & Sons, Nueva York, 1982.

superavitarios.⁹ Esta última característica, al igual que las condiciones expansionistas de la economía mundial de comienzos de los años cincuenta, facilitaron obviamente el funcionamiento del Acuerdo. En las circunstancias actuales de América Latina, tales condiciones no pueden presuponerse, y por ello hacen mucho más difícil construir un sistema de pagos adecuado.

Tanto la propuesta de Keynes sobre una Cámara de Compensación Internacional como la Unión Europea de Pagos fueron atacadas por la ortodoxia económica de la época con base en que la disponibilidad de créditos automáticos promovía políticas expansionistas de los países deficitarios y generaba, por ello, un sesgo inflacionario global. Este tipo de críticas, que conducen inevitablemente al principio de condicionalidad en los créditos a los países deficitarios, fue ganando terreno gradualmente, en especial en la política del FMI.¹⁰ De esta manera, cuando el problema de un sistema de pagos adecuado para la integración latinoamericana se planteó a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, la posición ortodoxa fue mucho más decisiva en el acuerdo que surgió.¹¹ El problema que se planteaba entonces era similar al que se enfrenta hoy, pero se refería a la confianza que deberían tener los posibles países deficitarios ante la apertura del comercio a sus socios en la integración, y ciertamente no tenía las dimensiones del problema actual en términos de los superávit y déficit intrarregionales de algunos países.

El arreglo que surgió no hizo mucho por generar la confianza de los países deficitarios en el proceso integracionista, ya que se acercó mucho más a la propuesta de una pura cámara de compensación, con cierre de cuentas y cancelación frecuente de los saldos deudores en divisas (cada dos meses), sin ninguna obligación de canalizar las transacciones a través del sistema e, inicialmente, sin ningún mecanismo para financiar los saldos deudores más allá de los dos meses que transcurrían hasta la nueva compensación. Así, el sistema de pagos no contribuyó en ningún sentido a apoyar, por medio del proceso integracionista, la desviación de comercio que se buscaba. Más bien, fue un arreglo relativamente ortodoxo, que funcionó de modo adecuado gracias al escaso desarrollo del comercio en los primeros años y a las circunstancias particulares que rodearon a la economía internacional en el decenio de los setenta.

LAS ALTERNATIVAS DE ACCIÓN

Ajustes al sistema actual

Ante la magnitud de la crisis del comercio intrarregional y de cada uno de los países, parece existir al menos consenso sobre la necesidad de extender al máximo las posibilidades del

9. Robert Triffin, *El caos monetario: del bilateralismo a la casi convertibilidad en Europa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, caps. III-V; William Diebold, *Trade and Payments in Western Europe, A Study in Economic Cooperation*, Council of Foreign Relations-Harper and Brothers, Nueva York, 1952, primera parte; W.M. Scammell, *International Economic Policy* (2a. ed.), Macmillan, Londres, 1965, cap. 10.

10. Véase, por ejemplo, Sidney Dell, "El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad", *Revista de la CEPAL*, núm. 13, abril de 1981, pp. 149-161.

11. Barry N. Siegel, "Sistema de pagos para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", en Miguel S. Wionczek, *Integración de América Latina: experiencias y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, cap. XIV.

actual sistema de pagos.¹² En este campo, sin embargo, las posibilidades de acción que ofrece al Acuerdo de Santo Domingo son reducidas. Ningún país tiene en la actualidad reservas holgadas y por ello no existe disposición alguna para canalizar multilateralmente sus menguados activos internacionales.¹³ Los recursos que podrían permitir la ampliación del Acuerdo de Santo Domingo tendrían que provenir de fuentes extrarregionales. Sería posible, en cambio, reconocer explícitamente que dicho mecanismo no permite financiar saldos deudores en montos muy elevados, y utilizar así sus recursos para financiar los déficit de los países más pequeños por períodos más amplios de los que se permiten hoy en día. En el caso del Grupo Andino existe también la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo Andino de Reservas, menos para financiar desequilibrios generales de balanza de pagos y más como un complemento del Acuerdo de Santo Domingo, es decir, como un instrumento para financiar los saldos deficitarios en el comercio intrasubregional. Conviene anotar, sin embargo, que una proporción importante de los recursos del Fondo Andino de Reservas ya están comprometidos en el financiamiento de desequilibrios generales y que, en las actuales circunstancias, una propuesta de este tipo terminaría canalizando créditos hacia Colombia, hecho que quizá no aceptarían los otros signatarios del Acuerdo de Cartagena.

Las acciones relacionadas con el sistema de créditos recíprocos y de compensación multilateral estarían dirigidas en lo fundamental a ampliar los créditos bilaterales existentes y a extender los plazos de la compensación. La sugerencia de dar un uso multilateral a los créditos bilaterales para evitar pagos anticipados (mecanismo que ya está previsto en el acuerdo actual) no parece muy atinada. En este sentido, es más razonable ampliar las líneas de crédito bilaterales, incluso hasta hacerlas ilimitadas antes de la compensación, para eliminar así las transferencias anticipadas.

La propuesta brasileña de permitir el pago de los saldos a deficitarios bilaterales con documentos de deuda utilizables multilateralmente constituye la sugerencia de reforma más ambiciosa dentro del sistema actual.¹⁴ De acuerdo con tal propuesta, se preservaría el actual mecanismo de créditos bilaterales, pero se permitiría pagar los saldos deficitarios entre dos países con dichos documentos, autorizando a su vez al que los reciba para cancelar con ellos sus deudas en la compensación multilateral. La utilización de un sistema de este tipo conduciría a la acumulación de obligaciones de pago de los países deficitarios en manos de los superavitarios netos en el comercio intrarregional. Aunque en este sentido la propuesta se asemeja a los sistemas de pagos que analizaremos más adelante, su mezcla de multilateralismo y bilateralismo resulta engorrosa. La experiencia europea en la materia indica que el sistema obligaría a los países superavitarios a otorgar créditos *bilaterales* a los deficitarios en cuantías inconvenientes, dado el grado de solvencia de estos últimos. Por este motivo, resulta mucho más aceptable para los acreedores canalizar todos los créditos a través de una entidad totalmente multilateral, en

12. Echegaray, *op. cit.*; Guillermo Maldonado *et al.*, "América Latina: crisis, cooperación y desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, núm. 20, agosto de 1983, pp. 77-102; Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases para una estrategia de financiamiento, inversiones y pagos*, Lima, octubre de 1983.

13. La propuesta de un fondo de garantías tiene el mismo problema, ya que constituye una forma de fondo común de reservas.

14. Echegaray, *op. cit.*, p. 26.

la cual todos los países compartan el riesgo de que un saldo deficitario no se pague en el futuro.¹⁵

Reformas de fondo

Los ajustes al sistema actual son preferibles, por supuesto, a la inacción. Sin embargo, con excepción de la última propuesta señalada, no solucionan los problemas de fondo mencionados: la renuencia de los países deficitarios en el comercio intrarregional a aceptar un mecanismo de pagos que implique el riesgo de perder divisas. Por ello, en las actuales circunstancias de crisis, la recuperación del comercio intrarregional sólo es posible si los países superavitarios renuncian, al menos en parte, a recibir monedas duras por sus exportaciones, e incluso se comprometen, en el corto o en el largo plazo, a equilibrar en mayor proporción su balanza de pagos intrarregional. Un acuerdo de esta naturaleza constituye además el mayor incentivo a la *desviación de comercio* en las condiciones actuales y facilita la *creación de comercio* sin que ningún país tema que dichos desarrollos agraven su ya crítica situación de balanza de pagos.

Las reformas podrían tener dos direcciones diferentes. La primera sería crear una Unión de Pagos de la ALADI, similar a la que existió en Europa a comienzos de los años cincuenta. En un acuerdo de este tipo los países superavitarios concederían créditos automáticos a la Unión en una moneda común (el dólar, los DEG o una unidad de cuenta propia del esquema), por una proporción relativamente alta de los superávit esperados, y la Unión concedería a su vez créditos automáticos a los países deficitarios en la misma unidad monetaria, por una proporción también alta de los déficit esperados. La proporción de los déficit que la Unión no financiara y que por tanto se debería saldar con monedas duras, debe ser objeto de una atención cuidadosa en la negociación de un acuerdo de este tipo. Posiblemente un sistema que permita que dicha proporción aumente de acuerdo con la magnitud del déficit (como el que existía en la Unión Europea), o que el país pague tasas de interés crecientes a medida que aumente su desequilibrio, se debería establecer para promover la adopción de políticas de ajuste en los países deficitarios. En cualquier caso, sin embargo, el principio de incrementar los costos del déficit debería aplicarse a la posición *corriente* de cada año, y no a la *acumulada*, ya que en el segundo caso se correría el peligro de retornar rápidamente al sistema actual, obligando al país a saldar todo su déficit corriente en divisas a partir de cierto momento. Una combinación de los dos principios puede ser lo más deseable.

Obviamente, las divisas recibidas por la Unión se transferirían a los países superavitarios. Sin embargo, ya que parte esencial de este esquema sería la generación de incentivos para que dichos países equilibren en mayor proporción su balanza de pagos intrarregional, deben existir costos crecientes, tanto para los superávit corrientes como para los acumulados, en términos de tasas de interés o de la proporción del superávit por la cual se recibe un pago en divisas. Para evitar que en estos casos el ajuste se dé a través de restricciones a las exportaciones, debe existir un acuerdo previo para que en estos casos el país se vea obligado a adoptar medidas dirigidas a incrementar las importaciones provenientes de otros países de la región. Además, se puede abrir la posibilidad adicional de equilibrar la balanza de pagos a través de la cuenta de capitales, ya sea comprando los créditos de los

países deudores con la Unión,¹⁶ o impulsando inversiones de sus residentes en otros países de la región.

Una segunda posibilidad de reforma estaría dirigida a permitir a los países deficitarios cancelar una proporción importante de sus saldos negativos en el comercio intrarregional en su propia moneda. En este caso, el déficit se reflejaría como un pasivo del banco central respectivo, *en su propia moneda*, con relación a la Unión o a los otros bancos centrales (en cuyo caso conservaría un mayor grado de bilateralismo); los bancos centrales de los países superavitarios acumularían a su vez activos en las monedas de los países deficitarios, ya sea directamente o en proporción a los activos de la Unión en dichas monedas. Como en el sistema anterior, sería necesario establecer mecanismos que permitan asegurar cierto grado de ajuste, tanto por parte de los países deficitarios como de los superavitarios. Obviamente, los países deudores deben garantizar en este esquema que los saldos de sus monedas en poder de la Unión o de otros bancos centrales no se desvaloricen, reajustando los saldos, ya sea con su inflación interna o con el ritmo de devaluación.¹⁷

Ambos sistemas son, por supuesto, heterodoxos, pero en cualquier caso pueden buscarse caminos intermedios que los asemejen más al sistema actual. El primero tiene como virtud sus similitudes (aunque no completas) con la Unión Europea de Pagos. El segundo ofrece en cambio mayores garantías para los países deficitarios, ya que los pasivos de un banco central en su propia moneda son poco asimilables a la deuda externa del país, en tanto que los pasivos con la Unión de Pagos del primer caso lo son mucho más claramente. De cualquier manera conviene no olvidar las inmensas dificultades para poner en práctica estos sistemas, no sólo para hacerlos aceptables a ciertas corrientes ortodoxas, sino también para resolver algunos problemas reales para que puedan funcionar. A continuación se discuten tales problemas.

LAS DIFICULTADES

La crítica ortodoxa

Como sus antecesores teóricos y prácticos, los esquemas señalados serán criticados por la ortodoxia aduciendo que se impulsan ajustes indeseables en los países deficitarios. Tales críticas deben ser tomadas con alto beneficio de inventario. La posición ortodoxa ha dejado ya su sello en América Latina en los traumáticos procesos de ajuste de balanza de pagos y en el colapso del comercio intrarregional. Los sistemas propuestos son ciertamente subóptimos en el mundo aséptico de los modelos neoclásicos, pero son opciones válidas, incluso desde la misma perspectiva teórica, ante las "imperfecciones" que caracterizan el funcionamiento concreto del comercio y el sistema de pagos internacionales.

Debe tenerse presente, además, que el déficit o superávit intrarregional constituye apenas una fracción del desequilibrio global al que se enfrenta un país. En este sentido, es poco probable que un gobierno incurra de modo consciente en los riesgos de un déficit *global* de balanza de pagos, para beneficiarse de un

16. Este sistema existió en la Unión Europea de Pagos, y tuvo una utilización amplia. Véase Scammell, *op. cit.*, p. 298.

17. Véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo, "Esquema de un sistema de pagos para el Grupo Andino", en *Coyuntura Económica*, núm. 50, junio de 1982.

15. Triffin, *op. cit.*, pp. 147-8; Dielbold, *op. cit.*, pp. 22-24.

CUADRO 2

Balanza comercial entre países de la ALADI, 1980-1982
(Millones de dólares)

	Balanza comercial			Superávit o déficit como % de las exportaciones totales del país		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Argentina	-226.7	-5.2	61.2	-2.8	-0.1	0.8
Bolivia	-60.5	-35.9	167.5	-5.8	-4.0	19.4
Brasil	741.7	1 253.6	-112.4	3.7	5.5	-0.6
Colombia	-201.5	-348.9	-337.5	-5.1	-11.8	-11.3
Chile	-273.7	-489.7	-109.6	-5.7	-12.5	-2.9
Ecuador	134.6	147.0	133.8	5.4	5.7	6.3
México	-149.7	-88.4	488.7	-1.0	-0.4	-2.3
Paraguay	-482.0	-494.1	-324.5	-162.3	-168.9	-98.4
Perú	131.1	-146.3	-228.4	3.9	-4.6	-7.1
Uruguay	-241.6	-345.7	-157.1	-22.8	-28.4	-15.3
Venezuela	628.2	553.6	418.3	3.4	2.8	2.6
Suma de superávit o déficit	1 635.6	1 954.2	1 269.5	2.1	2.2	1.6

Fuente: BID-INTAL, Estadísticas de exportación de los países de la ALADI, 1980-1982, con base en estadísticas de exportación de los diferentes países.

acuerdo de este tipo. Existen, por supuesto, excepciones; es decir, países para los cuales el déficit intrarregional constituye una proporción elevada de su desequilibrio externo (véase el cuadro 2). Para hacer frente a estos casos, el sistema puede incluir límites a los déficit financiados en proporción a las exportaciones del país respectivo.

Los déficit y superávit "crónicos"

Tanto la literatura teórica como la experiencia práctica de la Unión Europea de Pagos indican que el problema básico de un sistema de compensación multilateral es la existencia de países que se encuentran en una situación muy distante del equilibrio en el comercio intrarregional.¹⁸ Además, el sistema es más funcional en proporción al grado de multilateralismo implícito en las transacciones comerciales. Desde ambas perspectivas, la situación prevaleciente en el comercio latinoamericano en los años anteriores a la crisis no proporcionaba el ambiente más propicio para un acuerdo de esta naturaleza. En efecto, si se excluyen las transacciones de combustibles, la mayor parte del comercio que se compensaba intrarregionalmente se hacía sobre una base bilateral. El equilibrio multilateral representaba sólo 13.5% del comercio total en 1980-1981. Además, una proporción relativamente elevada del comercio (27.6% en 1980-1981 y 35.7% tomando solamente 1981) no estaba equilibrada bilateral o multilateralmente. Más aún, más de 90% de dicho desequilibrio estaba asociado al superávit brasileño. Obviamente, una parte importante de dicho superávit estaba representada por el déficit petrolero de Brasil (véase el cuadro 3). Aún así, es inevitable la conclusión señalada al inicio de este trabajo: que el reajuste en el sistema de pagos de la región requiere una solución a fondo del desequilibrio brasileño.

CUADRO 3

Características de los equilibrios y desequilibrios
en el comercio de la ALADI, excluyendo combustibles
(Millones de dólares)

	1980-1981	%	1981	%
Total excluyendo combustibles	8 636	100.0	8 601	100.0
Equilibrado bilateralmente	5 088	58.9	4 404	51.2
Equilibrado multilateralmente	1 168	13.5	1 123	13.1
Total comercio equilibrado	6 256	72.4	5 527	64.3
Comercio desequilibrado	2 380	27.6	3 075	35.7
Superávit de Brasil	2 247	26.0	2 873	33.4

Fuente: cálculos del autor con base en BID-INTAL, Estadísticas de exportación de los países de la ALADI, 1980-1982.

En principio el problema puede tener, sin embargo, un carácter diferente. Las políticas de ajuste adoptadas en 1982 convirtieron a Brasil en un país deficitario neto con la región. Los mayores superávit globales en dicho año estuvieron asociados en todos los casos a países con saldos positivos en el comercio petrolero intrarregional (México, Venezuela, Bolivia y Ecuador, en ese orden de importancia). Esta situación posiblemente se agravó en 1983, aunque no disponemos de datos sobre el particular. Por este motivo, el problema principal en la negociación de acuerdos como los sugeridos, consistirá en principio en definir qué proporción del comercio petrolero estará incluido o no en el sistema. Si se excluyera dicho comercio en su totalidad, no sería viable la participación de Brasil, ya que quedaría colocado en la incómoda posición de otorgar créditos automáticos a los compradores de sus productos, teniendo un déficit global en sus transacciones intrarregionales. Por otra parte, la inclusión del petróleo en el acuerdo de pagos no sólo generaría un incentivo a los importadores de la región para canalizar todas sus compras de combustibles por medio del sistema, sino que provocaría el absurdo, para

18. R.F. Kahn, et al., "The Contribution of Payments Agreements to Trade Expansion", en P. Robson, *International Economic Integration*, Penguin Books, Londres, 1971, cap. 12.

los países exportadores, de conceder créditos automáticos a sus compradores intrarregionales o de recibir en pago monedas blandas, cuando tienen la posibilidad de vender los combustibles fuera del acuerdo recibiendo a cambio divisas.

El problema petrolero exige así atención cuidadosa. Existen, sin embargo, varias soluciones, de las cuales quisiéramos destacar dos. La primera consistiría en definir *ex-ante* todas las transacciones petroleras *bilaterales* que se incluirían en el acuerdo, es decir, un sistema de "cuotas" que negociarían los países interesados. La segunda sería establecer un mayor componente de pagos en moneda dura para todas las transacciones petroleras intrarregionales, uniforme en todos los casos.

El componente convertible del comercio intrarregional

El caso del petróleo ilustra en realidad un problema más general: los acuerdos de pagos reseñados presuponen que la mayor parte de las transacciones intrarregionales son inconvertibles en monedas duras. Sin embargo, existen por lo menos dos elementos de convertibilidad parcial en el comercio intrazonal. El primero está asociado a aquella parte de las exportaciones a la región que podrían encauzarse hacia mercados extrarregionales. El segundo está ligado al componente importado (del resto del mundo) del comercio intrarregional.

La existencia de este componente convertible del comercio tiene dos corolarios importantes. El primero es que en acuerdos como los propuestos sería erróneo para los países miembros (excepto, quizás, para los deudores "crónicos") promover las exportaciones a la región. En tal caso, correrían el peligro de perder monedas fuertes, tanto por aquella parte de las exportaciones que hubieran podido canalizarse hacia el resto del mundo, como por el componente importado de las exportaciones a la región. En escala global, esto significa que los incentivos al comercio intrarregional deben otorgarse fundamentalmente a los importadores y no a los exportadores de cada país.

El segundo corolario tiene que ver con la necesidad de mantener un mínimo de convertibilidad en las transacciones intrarregionales. Esto es especialmente cierto respecto del componente importado de aquella parte del comercio dirigida a sustituir importaciones para el conjunto de la región. En escala nacional, el proceso sustitutivo siempre se ha enfrentado a la necesidad de canalizar divisas hacia los sectores que lo encabezan en determinado momento. En escala internacional tiene que encontrarse un mecanismo para canalizar hacia dichos sectores al menos el componente importado de sus nuevas exportaciones; de lo contrario, se podría llegar al absurdo de que un proceso destinado en gran medida a incrementar la sustitución de importaciones conjunta, obligue a los países que pueden encabezar dicho proceso a restringir sus exportaciones intrarregionales.

La fluctuación de las tasas de cambio reales

Desde el decenio de los sesenta, el problema de la fluctuación de las tasas de cambio constituyó uno de los ejes centrales en las discusiones sobre el posible sistema de pagos de la ALADI.¹⁹

19. Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* Oxford University Press, Londres, 1966, pp. 164-169; Gonzalo Cevallos, *Integración econó-*

Las experiencias recientes no han hecho más que confirmar esta dificultad. El problema más complejo está asociado a devaluaciones bruscas que sólo modifican temporalmente la tasa de cambio real; así, sin alterar de modo permanente la dirección de los flujos de comercio, dificultan mucho la construcción de redes estables de intercambio.

La preparación de un sistema de tasas de cambio propias para las transacciones intrarregionales presenta innumerables dificultades, y no contribuye quizá al equilibrio permanente de los flujos de comercio intrarregionales, o a la mayor estabilidad de los tipos reales. Debe tenerse en cuenta, además, que existen instrumentos diferentes al tipo de cambio para equilibrar los flujos de comercio intrarregionales, entre ellos sistemas de pagos como los que se sugieren aquí, y el manejo de los aranceles y las restricciones cuantitativas a las importaciones. Podría ser, sin embargo, deseable complementar dichos instrumentos con mecanismos que permitan compensar las fluctuaciones más bruscas de los tipos reales (en especial por medio de un sistema de impuestos y subsidios compensatorios), para facilitar la estabilidad de redes mercantiles en la región.²⁰

CONCLUSIONES

Sin duda alguna, los últimos años han sido trágicos para la integración latinoamericana. El colapso del comercio intrarregional no sólo ha hecho desaparecer a marchas forzadas el aspecto más visible de dicho proceso, sino que ha hecho nugatorios sus supuestos efectos creativos en una fase crítica para la región en su conjunto. Esta crisis ha estado asociada tanto a la ineficacia del actual sistema de pagos de la región, como a los desequilibrios del comercio intrarregional en los años de auge. Por este motivo, para poder explotar las ventajas del proceso de integración es necesario emprender acciones dirigidas a resolver estos dos problemas. En este trabajo hemos señalado, en particular, la necesidad de un sistema de pagos que garantice a los países deficitarios en el comercio intrarregional que dichos desequilibrios no contribuirán a agravar su crítica situación de balanza de pagos, ya sea otorgándoles créditos automáticos por una parte significativa de sus déficit o permitiéndoles que los salden en sus propias monedas. Aunque no ocultamos los anatemas que contra dicho sistema lanzará la ortodoxia ni las dificultades reales que implica su elaboración y negociación, estamos convencidos que la coyuntura actual en América Latina no se superará con soluciones fáciles o con el recurso de la continuidad. □

mica de América latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pp. 221 y 237. Como lo afirma este último autor, el problema no fue severo en América Central gracias a la estabilidad tradicional de los tipos de cambio en dicha región.

20. Eduardo Conesa ("Un mecanismo equilibrador de las balanzas comerciales recíprocas entre países que desean integrarse económicamente", en *Integración Latinoamericana*, núm. 82, agosto de 1983, pp. 38-43) ha propuesto un sistema de certificados aplicable a las transacciones intrarregionales, que los exportadores venderían a los importadores del mismo país en el mercado libre. En caso de déficit, el valor de dicho certificado actuaría como una sobretasa cambiaria aplicable al comercio recíproco. Según lo reconoce el mismo autor, el monto máximo de dicha sobretasa es el margen de preferencia para las importaciones provenientes de la región. Sin embargo, el sistema no es simétrico en caso de superávit y confía excesivamente en los ajustes que puedan generar pequeñas alteraciones del tipo de cambio efectivo.