

Hacia el Mercado Común en América Latina

(La Reunión del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales en Río de Janeiro)

Por ANTONIO CALDERÓN M.

1.- Antecedentes

EN el lapso del 24 de noviembre al 3 de diciembre de 1958, se reunió en Río de Janeiro el Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales con el objeto de discutir algunos problemas importantes en torno a los obstáculos que impiden un más amplio desarrollo del comercio entre los países de América Latina; las razones de la existencia de tales obstáculos; los mecanismos puestos en práctica para aumentar las compras y ventas entre este grupo de países, y la forma en que podría sentarse las bases para un mayor intercambio de mercancías.

Este grupo de trabajo tuvo su origen en la resolución del Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina, del período de sesiones de noviembre 19-20 de 1956 celebrado en Santiago de Chile, donde se sugirió el estudio por parte de los presidentes de los Bancos Centrales de las formas alternativas a adoptar para llegar gradualmente al establecimiento de un régimen latinoamericano de pagos multilaterales¹, y celebró su primera reunión en Montevideo, Uruguay, del 29 de abril al 10 de mayo de 1957 donde se dieron los primeros pasos para lograr un ensanchamiento de las corrientes comerciales que podría favorecerse inicialmente con la adopción de acuerdos que permitan la transferencia de saldos bilaterales en un sistema multilateral, para llegar posteriormente a una unión de pagos que sirva de base para el establecimiento de un mercado común en Latinoamérica.

En la práctica, un grupo de países de Europa Occidental ha comprobado que tanto la unión de pagos como el mercado común son mecanismos que permiten eliminar las barreras que obstaculizan las relaciones comerciales entre naciones, favoreciendo al mismo tiempo un desarrollo económico más acelerado.

Con base en ello, en la reunión celebrada en Montevideo, y auspiciada por un pequeño grupo de naciones, se resolvió crear una agencia de información del estado de saldos que podría entrar en un convenio multilateral de compensación, y se aprobó tanto la elaboración de un convenio-tipo de pagos bilaterales como la de un modelo de la forma de efectuar reajustes cuando fuese necesario modificar los acuerdos originales. El objeto de estos acuerdos es el de sentar las bases preliminares para el establecimiento de un sistema uniforme interamericano de pagos bilaterales.

A la fecha de celebrarse la segunda reunión, el convenio-tipo había sido adoptado por algunos países, y se aplica ya en los siguientes sectores bilaterales, que cubren aproximadamente el 80% del comercio bilateral en América Latina: Argentina-Brasil, Argentina-Chile, Argentina-Uruguay, Brasil-Chile y Chile-Ecuador, y ha permitido romper el cerrado círculo que era peculiar en estas cuentas, pues ha hecho posible la transferencia de saldos en cerca de tres millones de dólares en el período de julio de 1957 a mayo de 1958.

2.- La Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales de América Latina

En la segunda reunión del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales, los estudios se enmarcaron fundamentalmente en el análisis tanto de las posibilidades de establecer un sistema de compensación multilateral respecto a los saldos bilaterales, como el de los propósitos y de las probables características de una unión latinoamericana de pagos.

En las discusiones, se señaló concretamente que como primer paso para resolver estos problemas sería conveniente el establecimiento por etapas de un régimen de pagos multilaterales cuya estructura podría definirse paulatinamente, y en el que quedaran incluidos también los países que actualmente realizan su comercio dentro del área de pagos multilaterales.

La segunda etapa consistiría en la creación del mercado regional, que incluyese en un principio a países contiguos y que afrontan problemas similares, e iniciar una integración vertical en todas las ramas industriales. Este mercado regional descansaría en tres principios de carácter político: igual oportunidad para todos los países, adhesión voluntaria, y no exclusión, y tres principios de carácter económico: productividad, competencia y especialización natural en casos concretos.

El objetivo inmediato de estos mecanismos es el establecimiento por un lado, de un régimen de transición entre el bilateralismo cerrado de las actuales cuentas y el multilateralismo, y por el otro, de una política comercial que se refiere a la aplicación de medidas destinadas a procurar el crecimiento y diversificación del comercio latinoamericano. El objetivo final sería una unión de pagos y un mercado común para toda Latinoamérica.

El establecimiento por etapas de la unión de pagos, permitiría que la lista de artículos sujetos a intercambio se fuese ampliando progresivamente y al mismo tiempo significaría que cada país debería estar dispuesto a comprar dentro del mercado común con el objeto de poder exportar su producción excedente a América Latina, en vista de que ello se traduce en un estímulo a la industrialización de todos los países de acuerdo con sus recursos y aptitudes.

Por otra parte, se señala que los principales medios para incrementar un comercio equilibrado son tanto la eliminación de restricciones al comercio como la aplicación de una política aduanera preferencial, en especial para las manufacturas.

Respecto a la unión de pagos, para su funcionamiento debe existir, en primer lugar, un régimen de créditos que sea lo suficientemente amplio como para que los países acreedores se vean estimulados a acrecentar sus importaciones de los países deudores y para que los déficit no se acumulen indefinidamente, y en segundo lugar, una agencia de compensación que cumpla la doble función de informar acerca de los saldos disponibles y realizar tanto las compensaciones automáticas como las transferencias de saldos excedentes en la proporción y condiciones señaladas por cada país.

Desde luego, estas fórmulas parecen adaptarse más a aquellos países que son esencialmente bilaterales, y parecen ser difícilmente accesibles a los países de comercio multilateral, por lo que se hace necesario buscar soluciones que desde un principio amplíen el área de los arreglos de pagos.

¹ Véase "Problemas de Comercio de los Países Latinoamericanos". "Comercio Exterior", México, enero de 1956.

Una primera solución sería una fórmula de transición que facilite el comercio entre los países multilaterales y los bilaterales, que se puede sintetizar en la necesidad de encontrar una "zona de coincidencia multilateral", que en sus comienzos fuese limitada para ampliarse progresivamente hasta llegar a la unión de pagos, y que se podría concretar en un régimen en el que los saldos que exceden a los créditos recíprocos se compensen sin limitación en un centro de compensaciones constituido por los países titulares de cuentas bilaterales y los países multilaterales que desearan participar. Es conveniente aclarar que el principio de multilateralidad implica no sólo compensaciones multilaterales sino también igualdad de trato en cada país a las importaciones de los otros países participantes. Con el objeto de no crear problemas con el intercambio ya existente, esta igualdad de trato podría aplicarse en forma creciente.

Se señaló, además, la conveniencia de crear un comité a un alto nivel gubernamental para hacer recomendaciones y tal vez adoptar ciertas decisiones que permitan adquirir experiencia en el manejo de los sistemas de pagos y los instrumentos comerciales y aduaneros.

Entre otros de los temas concretos que se trataron en la reunión, se señaló que ha habido una aplicación gradual del convenio-tipo de Montevideo para los acuerdos bilaterales, pero que existen algunos sectores en los que se ha aplicado el convenio-tipo y en los que por otra parte, no ha sido posible aplicar los principios relativos a la paridad entre la moneda de cuenta y el dólar genuino para operaciones iguales. En general, todos los representantes ante esta reunión estuvieron de acuerdo en la necesidad de mantener la paridad entre ambas monedas con el objeto de avanzar cada vez hacia la multilateralidad.

Con relación al régimen de créditos, hubo una opinión general en el sentido de considerar que si bien es cierto que un límite máximo respecto a los créditos bilaterales no es esencial para el buen funcionamiento de los convenios, sí resulta conveniente establecer tal límite porque contribuye a evitar desequilibrios excesivos al estimular a los países deudores a aumentar sus exportaciones.

También resulta conveniente adoptar una unidad de cuenta en dólares, equivalencia de oro, que es como está actualmente establecido en los acuerdos bilaterales de pago basados en el convenio-tipo de Montevideo. A este respecto, la Unión Europea de Pagos tiene su unidad de cuenta en oro para evitar pérdidas a los países por baja en el poder adquisitivo que pudiera experimentar una moneda sin equivalencia en oro.

Por su parte, el sistema de pagos está basado en tres factores que son: 1) el automático de multilateralidad, que consiste en las transferencias de primera categoría, destinadas a reducir en el monto del saldo menor los saldos activos o pasivos de cada país participante en el respectivo circuito; 2) el que está representado por las transferencias voluntarias, que serán llevadas a cabo previa consulta hecha por el agente y cuya misión es variar los saldos en uno u otro sentido, y 3) el que entraña la posibilidad de incluir en el circuito saldos de cualquier país miembro con otros miembros.

Se propuso que sea la Secretaría quien tome a su cargo la agencia del sistema para que realice la información y la transferencia de los saldos señalados arriba.

Finalmente, se indicó que sólo una progresiva liberalización de las transacciones permitirá la promoción y diversificación del comercio. Es entonces necesario, aunque no indispensable, que el mayor volumen de comercio se pueda realizar en forma irrestricta e indiscriminada dentro del área cubierta por el acuerdo.

Esta liberalización facilitará el establecimiento de las preferencias necesarias para el mercado regional, y ampliará el mercado a través de liberalización de restricciones aduaneras para los productos de la región.

Es conveniente aclarar que este sistema de liberalización debe estar fundado en reciprocidades y que aun cuando el instrumento más adecuado es el arancel, parece aconsejable hacer más liberales también otros medios de regulación del comercio exterior, tales como medidas administrativas y restricciones cuantitativas, cambiarias y financieras, para que por un lado, se simplifiquen los trámites para las transacciones, establezcan los sistemas de regulación del comercio recíproco y den el mayor automatismo posible al régimen de permisos y

demás requisitos, y para que por el otro, se permita liberalizar en forma gradual y selectiva el movimiento de productos.

La reunión se ocupó sólo en forma muy general de la Unión Europea de Pagos señalando que el establecimiento de un sistema similar en América Latina no debe olvidar algunos aspectos económicos fundamentales que han servido para el buen funcionamiento de esta Unión, algunos de los cuales son totalmente distintos en el hemisferio occidental, entre los que destacan, en primer lugar, el hecho de que el tráfico interlatinoamericano representa sólo alrededor de la décima parte del comercio exterior total de estos países, mientras que el europeo alcanza aproximadamente las dos terceras partes del comercio exterior total de los países pertenecientes a la UEP, y en segundo lugar, que cuando se creó la UEP los países europeos acababan de reajustar el valor externo de sus monedas en concordancia con el valor interno.

3.- Los Acuerdos

Como resultado de las discusiones en Río de Janeiro, los participantes de la reunión del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales, aprobaron, en primer lugar, el anteproyecto del protocolo para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, en segundo lugar, recomendaron la liberalización comercial y multilateralización, y en tercero, sugirieron la prosecución de los estudios relativos a la multilateralidad de pagos y al acrecentamiento del comercio intrarregional.

a) Respecto al proyecto de protocolo que señala el establecimiento del sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, es adaptable exclusivamente a los países titulares de dos o más cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos basadas en el convenio-tipo de Montevideo, y empezará a funcionar cuando un mínimo de cuatro países de las características señaladas suscriban tal protocolo.

Fundamentalmente, las compensaciones que se realizarán en estos convenios, son de dos categorías. Las de primera categoría se efectuarán al término de periodos calendarios trimestrales, y son las que tienen como efecto la disminución de uno o de varios de sus saldos deudores, en contrapartida con la disminución equivalente de uno o varios de sus saldos acreedores, y se efectuarán automáticamente, es decir, sin el consentimiento previo del país en cuestión.

Las de segunda categoría son las que tienen por objeto desplazar saldos de una cuenta a otra y requieren consulta previa y conformidad del respectivo país.

Se señaló que la Secretaría de la CEPAL será la agencia encargada de las compensaciones.

b) Con relación a la liberalización comercial y multilateralización, se recomendó que los estudios técnicos que realiza la Secretaría se prosigan activamente en estrecho contacto con las autoridades competentes de los países latinoamericanos, en vista de que es la única forma de solución de los problemas que resultan del bilateralismo que predomina en los pagos interlatinoamericanos, para llegar al multilateralismo y obtener así un sistema de pagos que permita el establecimiento del mercado común.

c) Finalmente, respecto a la resolución tercera, se considera que es indispensable que tanto la política de gradual multilateralización de los pagos como la de liberalización progresiva del comercio regional se vincule estrechamente, para lo cual es necesario que se creen órganos intergubernamentales consultivos que sugieran los caminos de poner en acción el mecanismo de liberalización que se establezca y que además supervise el sistema de pagos entre los países del área.

4.- Efectos Posibles de las Fórmulas Propuestas y la Posición de México

Es indudable que esta reunión del Grupo de Trabajo de los Bancos Centrales ha logrado dar nuevos pasos importantes para la organización de la primera unión de pagos entre países de Latinoamérica, que es un paso necesario en la creación de un mercado común, puesto que los acuerdos tomados permitirán una amplia transferencia de saldos bilaterales dentro de un sistema sin restricciones, lo que se traducirá obviamente en un mayor volumen de transacciones entre estos países, hecho que a su vez, al cristalizar en un mercado más amplio, acelerará el desarrollo industrial. Este a la fecha, se ha venido realizando por separado en cada país, con graves limitaciones, impuestas por la relativa escasez de recursos

naturales y económicos, estrechez del mercado, competencia de unas naciones con otras, elevados costos originados por el reducido volumen de producción, etc.

Pero hay otros elementos que se deben considerar seriamente. En primer lugar, incluir inicialmente en este intento de llegar a una unión de pagos solamente a países que tienen problemas de compensación debido al bilateralismo con el que han venido operando en su comercio, tales como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, supondría la necesidad de realizar estos arreglos por zonas o regiones que posteriormente se convertirán en mercados regionales, los que a su vez en una etapa más avanzada se unirían hasta llegar al Mercado Común Latinoamericano. Esto implicaría dejar fuera a una serie de países que por su diferente nivel de desarrollo o por problemas de pagos, no podrán participar de inmediato en la unión que se proyecta para el sur del continente.

Efectivamente, aun en el caso de que pudiera iniciarse otra unión entre diferentes grupos de países vecinos, con un nivel de desarrollo semejante o con fuertes lazos comerciales, digamos Centroamérica, el avance que se logre por este grupo necesariamente será diferente a aquél que se alcance en el primero, debido a las características propias de las naciones que lo integran, la naturaleza de los bienes que se intercambian y su volumen. El resultado de ésto, será un desigual desarrollo industrial que tiene que reflejarse en mayores problemas para lograr la unión de estos mercados regionales cuando llegue el momento.

Además, la posibilidad de lograr la más amplia convertibilidad se desvanece un tanto debido a que mientras menor sea el número de países que toma parte en un convenio de las características de las señaladas en el protocolo aprobado en la Reunión de Río de Janeiro, menor será también la posibilidad de que las transferencias automáticas se liquiden, porque el número de artículos de comercio es reducido.

En estas condiciones, parece más indicado iniciar una transferencia de saldos en tal forma que se permita la entrada a países multilaterales cuando lo estimen conveniente, con el objeto de que desde un principio el desarrollo económico que se logre por la ampliación del volumen de comercio sea paralelo en todas las naciones del área, en vez de que tal orden implique un ensanchamiento del margen actualmente existente en el nivel de desarrollo industrial de los países involucrados. En otras palabras, la integración a través de una transferibilidad de saldos deberá permitir la participación de todos los países en cualquier momento.

Por otro lado, aparte de estos problemas originados por mercados regionales, la posición de México frente a la situación que surja como consecuencia de la adopción de los mecanismos propuestos, no puede ser pasiva, debido a que si en la actualidad va coincide con un grupo de países que tienen un nivel de desarrollo que es mayor al del resto de naciones latinoamericanas, su no participación puede originar que en un período más o menos corto su desarrollo industrial quede a la zaga respecto de ciertos países de Latinoamérica.

Por esta razón, deberán hacerse todos los esfuerzos posibles por entablar relaciones comerciales más amplias con los países bilaterales, al igual que lo deberán hacer otras naciones multilaterales que no han quedado incluidas en la primera unión propuesta en la Reunión de Río, pues sobre todo tratándose de economías menos diversificadas y más pequeñas que las de México, las diferencias de desarrollo se ampliarán con mayor prontitud.

Desde luego, considerando que se está a un mismo nivel de desarrollo con varias de las naciones que participarán en la unión de pagos y en algunos casos se trata de economías competitivas y no complementarias, resulta lógico preguntarse por qué a México le conviene pensar seriamente en la participación en el futuro Mercado Común, esto es, qué vamos a vender, qué vamos a adquirir como contrapartida y cuáles serán los beneficios de comerciar con países que pueden ofrecernos, en la mayoría de los casos, los mismos artículos que ya producimos, su costo es tan o más elevado que el nuestro, y en donde no se localizan bienes que requerimos comprar al exterior para proseguir nuestro desarrollo económico: equipo y maquinaria.

La respuesta a esta lógica pregunta, desde el punto de vista del autor, parece surgir de las ventajas que a largo plazo puedan encontrarse en un mercado más amplio como lo sería el latinoamericano.

La posición de México, entonces, resulta un tanto difícil de explicar por las condiciones ya señaladas. No es conce-

bible que en vista de las ventajas que reporta un mercado común como factor básico para lograr la ampliación del mercado y alcanzar un mayor desarrollo económico, México no vea con buenos ojos que se den los primeros pasos para formar la unión de pagos, es decir, que entre en operación el sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales.

Pero por otro lado, es conveniente recordar que precisamente los países suscriptores de tal sistema son los que han alcanzado niveles de desarrollo iguales o mayores que los de México, y que bajo ningún concepto conviene, desde muy diversos puntos de vista, que nuestro país se quede atrás en vez de avanzar paralelamente con ellos, inclusive no sólo en cuanto al desarrollo general del país se refiere, sino también en algunas ramas industriales en particular, pues en estas condiciones las posibilidades de lograr avances tanto técnicos como de otro tipo serán menores, ya que existe una diferencia notable entre un mercado potencial de 35 millones de habitantes y uno de 160 millones.

En este mismo orden de ideas, si el establecimiento de un mercado regional implica la inclusión de países contiguos y que afronten problemas similares, no se ven grandes perspectivas para un intercambio mayor de México con países de Centroamérica y del Caribe, pues en la mayoría de los casos podemos ofrecerles los mismos artículos que ellos producen, sin recibir a cambio nada que nosotros no produzcamos, lo cual no es realmente un factor que pueda acelerar nuestro desarrollo económico.

Sin embargo, México viene luchando no porque no se forme una unión de pagos como la que resultaría de la iniciación de los acuerdos de compensación entre países bilaterales del Sur de América, sino porque de formarse tal unión no se circunscriba a un grupo de países exclusivamente, sino que sea lo más elástica posible para dar cabida a todos los que deseen participar en ella, inclusive a los llamados multilaterales.

5.- Consideraciones Finales

Se ha señalado la importancia que tiene el establecimiento de un mercado común en Latinoamérica como factor básico que por un lado facilite un mayor intercambio de mercancías en el área y que por el otro contribuya a lograr un desarrollo económico más acelerado.

También se ha indicado que para llegar a tal mercado común es necesario poner en práctica fórmulas de transición que progresivamente permitan, primero, una transferencia de saldos bilaterales en un sistema multilateral, más adelante una unión de pagos y finalmente el mercado común.

Sin desconocer los problemas que esto infiere, concretar un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales a un grupo de naciones y buscar la creación de mercados regionales en países contiguos y que afronten problemas similares, deja fuera de las ventajas derivadas de este mecanismo a otro grupo de países como México que vienen realizando sus transacciones sin restricciones en cuanto a la convertibilidad de sus monedas, lo cual no es justo desde el punto de vista de igual oportunidad de desarrollo para todos los países.

Pero por otra parte, como tampoco sería correcto oponerse a que se implanten las medidas que propicien la unión de pagos y el mercado común, si se piensa que en las reuniones de México y de Panamá que se celebrarán en el curso de este año, deberá discutirse la posibilidad de que los países multilaterales contribuyan activa y paralelamente a las naciones bilaterales a lograr la más amplia convertibilidad de todos los países de América Latina.

Por su parte, aun cuando hasta la fecha no se han discutido las posibilidades del buen funcionamiento de una unión de pagos bajo condiciones económicas que no son iguales a las de Europa Occidental, donde ha dado resultados por demás óptimos, ni señalado todos los problemas a que hay que enfrentarse para lograr no sólo el mercado común sino la propia unión de pagos, no se debe ser escéptico en cuanto a los beneficios que estos mecanismos reportarán y sí entender que los sacrificios económicos que hoy se hagan serán para beneficio de futuras generaciones, pues el mercado común es algo que requiere un plazo largo para su completa realización.

Por supuesto, la meta final de tal mercado regional consiste en crear condiciones de igualdad para las relaciones económicas con otras regiones y, de esta manera, estimular la expansión continua del comercio mundial para provecho de todos.