El comercio intra-regional y el problema de pagos

José Antonio Ocampo

Uno de los aspectos más dramáticos de la crisis actual en América Latina ha sido el colapso del comercio intra-regional. Hasta hace poco tiempo, dicho comercio se visualizaba, no solo 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 intra-regional 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, juzga 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 de intercambio comercial al interior de América Latina. Posteriormente se analiza el sistema de pagos de la ALADI a la luz de su comportamiento durante la crisis actual. Este análisis nos lleva a considerar algunos problemas teóricos a los cuales debe responder el rediseño del sistema de pagos en las actuales circunstancias. Con base en estas consideraciones teóricas, se estudian finalmente las alternativas de reforma al sistema actual y los principales obstáculos que enfrenta cualquier innovación en este frente.

I. Auge y colapso del comercio intra-regional

Durante los años sesenta, el comercio intra-regional atravesó su primer período de florecimiento en América Latina. Aunque parte del crecimiento estuvo asociado entonces a los esquemas de integración en marcha, se trataba de un proceso más general, que buscaba explotar oportunidades de comercio, incluso en regiones fronterizas, que bajo el modelo de desarrollo hacia afuera, primero, y de desarrollo hacia adentro a nivel nacional, después, habían pasado desapercibidas. El dinamismo del comercio fue particularmente notorio en el Mercado Común Centroamericano, cuyas importaciones intra-regionales crecieron entre 1961 y 1970 a un ritmo anual del 26.2%, en comparación con 10.7% para las importaciones totales de los

* Trabajo elaborado conjuntamente por FEDESARROLLO y ECIEL para la Conferencia Sur-Sur, organizada por la Fundación del Tercer Mundo y la Universidad Nacional de Colombia en Cartagena, febrero de 1984.

países que lo conforman. En los países que pasaron a constituir la ALALC (ALADI), dichos ritmos fueron del 9.6% y el 5.5% respectivamente[1]. En 1970, el intercambio recíproco ya representaba, a nivel de la ALADI, el 11.6% del total del comercio global excluyendo combustibles y, para el conjunto de países en desarrollo de América, el 12.4%. Además, dicho intercambio estaba constituido en un alto grado por manufacturas, que representaban entonces el 46.9% del total del intercambio intra-regional en la ALADI (excluyendo combustibles) y un 53.6% para los países en desarrollo del continente (ver Cuadro No. 1).

En la década del setenta, el rápido crecimiento del comercio recíproco se mantuvo, gracias al auge de la economía internacional hasta 1973, y al incremento en la demanda de los países petroleros de la región y la disponibilidad de fondos prestables a nivel internacional en los años posteriores. El intercambio intra-regional (excluyendo combustibles) creció a un ritmo anual del 22.0% y del 23.0%, pasando a representar en 1980 el 18.9% y el 18.4% 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 en 1980 el 69% de dicho intercambio.

La reciente crisis internacional ha producido un verdadero desmoronamiento de estas redes comerciales. El primero en mostrar síntomas de debilitamiento acelerado fue el comercio centroamericano, que ya en 1981 decayó en un 17%; en 1982 había alcanzado una contracción del 32% con relación al nivel de 1980[2]. En 1982 se comenzó a manifestar además el efecto de la crisis sobre el comercio de la ALADI. Dicho comercio había experimentado una pequeña disminución en 1981, si se excluyen los hidrocarburos (0.8%), pero su caída acelerada sólo se inició en 1982, alcanzado un 17% para el total del comercio y 23% si se excluyen los combustibles[3]. La contracción del comercio andino presentó un mayor rezago con respecto a la del Mercado Común Centroamericano y la ALADI en su conjunto, debido al atraso de las políticas de reajuste de Venezuela y a la permanencia de altos niveles de importación en Colombia. Aún así, dicho comercio había experimentado una caída en 1981 (5.8% excluyendo combustibles), y una nueva disminución en 1982 (1.4%). Sin embargo, el verdadero colapso se experimentó en 1983, mostrando una disminución cercana al 50%[4]. Además, se han mantenido las tendencias depresivas en Centroamérica y en la ALADI, y la propia contracción del Grupo Andino ha arrastrado las exportaciones de otros países de la ALADI. Por este motivo, no es exagerado afirmar que la disminución del comercio intra-regional en América Latina, excluyendo combustibles, alcanzó en 1983 un 50% o más con relación a su nivel pico de 1980-81.

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 y 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 sobre el comercio intra-zonal 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 ali-

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 entre 1981 y 1982.

4 *Ibid.* y datos de registros de exportación e importación de Colombia, por donde atraviesa el 90% del comercio andino en una u otra vía.

CUADRO 1

EVOLUCION DEL COMERCIO ENTRE PAISES EN DESARROLLO DE AMERICA

(Millones de dólares FOB)

	(1) Comercio intra-regional		(2) Comercio intra-regional excluyendo combustibles[a]		(3) Comercio intra-regional de manufacturas[b]		(4) Comercio intra-regional como porcentaje del comercio total excluyendo combustibles (%)	
	Total	ALADI	Total	ALADI	Total	ALADI	Total	ALADI
1970	3.028	1.274	1.635	1.114	876	522	12.4	11.6
1973	5.013	2.340	2.938	1.971	1.777	1.110	13.5	11.8
1974	9.689	4.006	4.584	3.156	2.969	1.940	15.5	14.5
1975	9.616	4.024	5.089	3.268	3.018	1.950	17.2	16.3
1976	10.681	4.693	5.569	3.661	3.571	2.209	16.2	15.1
1977	11.685	5.778	6.651	4.582	4.255	2.824	16.3	15.5
1978	12.470	5.911	7.575	5.098	4.876	3.256	16.6	15.4
1979	18.350	8.916	10.184	7.741	6.628	4.911	18.5	18.8
1980	22.536	10.944	11.931	8.830	8.229	6.097	18.9	18.4
1981	26.501	11.107						

Fuente: Naciones Unidas. *Yearbook of International Trade Statistics.*

[a] CUCI 3.

[b] CUCI 5 a 8.

mente 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 intra-regional que se encontraba equilibrada bilateral o multilateralmente en los años anteriores a la crisis. Sin embargo, el que la contracción del comercio recíproco tenga un efecto nulo e incluso negativo sobre el equilibrio de la balanza de pagos regional no obsta para que algunos países puedan haberse visto beneficiados con las medidas que adoptaron. Este 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 intra-latinoamericano 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 a nivel latinoamericano de las viejas políticas de "mendigar al vecino" (beggar-thy-neighbor policies), en la vieja terminología de la teoría de la balanza de pagos.

El impacto dramático de las políticas de ajuste sobre el comercio intra-regional refleja, ante todo, los desequilibrios típicos de dicho intercambio en el momento de auge. Las matrices del comercio latinoamericano

(Cuadros 2 y 3) muestran, en primer término, la fuerte posición superavitaria que mantenía Brasil con respecto a cada uno de los países de la ALADI, si se excluyen obviamente 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 país, 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. Mirando finalmente el comercio de países que no pertenecen a la ALADI, y excluyendo algunos desequilibrios asociados al petróleo, sobresalen la fuerte posición deficitaria de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano, los saldos positivos en dicho mercado de Guatemala y Costa Rica, el superávit de México con América Central, y el de Colombia y Perú con Panamá.

La fuente principal de desequilibrio era la posición superavitaria de Brasil. Según tendremos oportunidad de analizarlo más adelante, el superávit brasileño constituía en 1981 casi la totalidad del comercio no compensado de la ALADI. En cierto sentido, el comercio intra-regional operaba como un mecanismo para ayudar a solventar a Brasil su fuerte desajuste petrolero. Bajo estas condiciones el sistema operó 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 deficitarios en el comercio intra-regional se vieron obligados a corregir sus desequilibrios generales de balanza de pagos. En términos de exportaciones intra-zonales, el mayor efecto lo ha sentido así Brasil, cuyas ventas a la región disminuyeron en US$1.381 millones en 1982, representando el 69% de la disminución del comercio al interior 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 intra-regional de un país tradicionalmente en equilibrio desde este punto de vista; este hecho obligó a Colombia a reducir sus importaciones provenientes de América Latina, en especial de Brasil, país con el cual mantenía un déficit apreciable en los años anteriores.

La forma como se ha manifestado la contracción del comercio intra-latinoamericano es así un reflejo de los desequilibrios de dicho intercambio en los años anteriores a la crisis. Según trataremos de mostrarlo en una sección posterior, ningún reajuste a fondo en los mecanismos de pagos es posible sin una solución al problema que representa para la región el desequilibrio brasileño.

II. El convenio de pagos de la ALADI

El sistema de créditos recíprocos y compensación de la ALADI constituye la pieza central en el mecanismo de pagos intra-regional. En el contexto de dicho acuerdo, cada par de bancos centrales se conceden líneas de crédito para financiar los saldos deficitarios temporales que se puedan presentar en una u otra dirección en el comercio recíproco. Estas líneas buscan evitar que estos saldos bilaterales den lugar a transferencias de divisas entre dichos bancos con antelación a la compensación multilateral de saldos; sin embargo, si un saldo bilateral excede la línea respectiva, el déficit correspondiente se cancela anticipadamente. Cada cuatro meses se produce el cruce de cuentas a través del banco agente (Banco de Reserva del Perú); los deudores en la compensación deben hacer la transferencia respectiva al Banco de la Reserva Federal de Nueva York a la orden del banco agente, para que éste a su vez cancele las sumas respectivas a los

CUADRO 2

COMERCIO INTRA-REGIONAL DE LOS PRINCIPALES PAISES EN DESARROLLO DE AMERICA, 1979-1981

(Millones de dólares anuales — exportaciones FOB)

Exportaciones de: \ Hacia:	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Uruguay	Resto ALADI
Bolivia	—	7.5	1.1	29.4	4.0	42.0	246.1	30.8	30.6	1.9	—	0.5	309.9
Colombia	2.8	—	65.8	29.4	322.8	420.8	55.5	6.5	40.6	17.3	0.5	1.2	121.6
Ecuador	0.6	72.0	—	10.5	43.0	126.1	36.7	35.4	146.6	17.0	0.3	36.0	272.0
Perú	65.2	72.5	67.4	—	56.1	261.2	43.8	95.4	56.2	64.3	1.5	7.1	268.3
Venezuela	—	250.0	15.3	23.0	—	288.3	55.3	613.3	234.7	28.3	—	85.7	1017.3
Grupo Andino	68.6	402.0	149.6	92.3	425.9	1138.4	437.4	781.4	508.7	128.8	2.3	130.5	1989.1
Argentina	126.5	47.5	16.8	92.9	109.1	392.8	—	748.6	188.7	172.7	180.9	184.1	1475.0
Brasil	187.3	168.3	51.3	153.0	278.7	838.6	896.7	—	485.0	468.3	394.3	297.3	2541.6
Chile	23.3	69.9	21.5	53.6	73.9	242.2	249.2	373.5	—	66.3	6.7	21.0	716.7
México	2.7	47.0	46.7	23.0	75.3	194.7	39.0	434.7	35.0	—	1.0	8.0	517.7
Paraguay	0.6	0.2	—	0.2	0.2	1.2	64.6	41.2	9.8	3.0	—	11.0	129.6
Uruguay	1.8	3.1	0.8	5.4	2.5	13.6	113.7	175.4	20.3	4.5	13.2	—	327.1
Resto ALADI	342.2	336.0	137.1	328.1	539.7	1683.1	1363.2	1773.4	738.8	714.8	596.1	521.4	5707.7
Costa Rica	1.0	3.5	5.4	1.6	2.0	13.5	1.4	2.5	1.7	6.5	—	0.1	12.2
El Salvador	—	—	1.8	0.1	0.2	2.1	0.1	—	0.2	0.6	—	—	0.9
Guatemala	0.5	0.7	1.1	0.2	1.4	3.9	0.2	0.8	0.3	33.4	0.1	—	34.8
Honduras	—	1.3	—	—	4.2	5.5	0.2	0.7	—	0.8	—	—	1.7
Nicaragua	—	0.1	—	0.2	0.5	0.8	0.1	0.3	—	2.5	—	—	2.9
Mercado Común Centroamericano	1.5	5.6	8.3	2.1	8.3	25.8	2.0	4.3	2.2	43.8	0.1	0.1	52.5
Rep. Dominicana	—	1.7	—	—	68.3	70.0	—	0.2	0.5	—	—	0.1	0.8
Jamaica	—	0.3	—	0.1	22.5	22.9	0.2	1.9	—	0.8	0.5	0.8	4.2
Panamá	0.4	3.2	1.9	0.2	5.7	11.4	0.2	0.1	0.5	1.3	0.1	0.2	2.4
Total	**412.7**	**748.8**	**296.9**	**422.8**	**1070.4**	**2951.6**	**1803.0**	**2561.3**	**1250.7**	**889.5**	**599.1**	**653.1**	**7756.7**

CUADRO 2 (Continuación)

COMERCIO INTRA-REGIONAL DE LOS PRINCIPALES PAISES EN DESARROLLO DE AMERICA, 1979-1981

(Millones de dólares anuales – exportaciones FOB)

Exportaciones de: \ Hacia:	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	M.C.C.	República Dominic.	Jamaica	Panamá	Otros	Total
Bolivia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	**351.9**
Colombia	5.2	2.7	7.1	5.0	2.3	22.3	5.6	2.0	52.2	46.6	**671.1**
Ecuador	1.5	0.3	0.5	0.1	–	2.4	–	–	88.4	455.2	944.1
Perú	4.7	3.1	0.5	0.5	0.4	9.2	2.0	0.1	66.0	63.0	**669.8**
Venezuela	69.0	96.3	108.7	58.0	80.7	412.7	22.0	165.0	149.7	4165.0	**6420.0**
Grupo Andino	80.4	102.4	116.8	63.6	83.4	446.6	229.6	167.1	356.3	4729.8	**9056.9**
Argentina	5.6	1.4	3.3	3.4	3.9	17.6	1.1	1.6	9.6	24.3	**1922.0**
Brasil	16.3	4.0	13.7	15.7	13.0	62.7	16.7	6.3	35.0	04.4	**3595.3**
Chile	–	–	–	–	–	–	–	–	10.7	6.7	**985.3**
México	78.7	40.3	80.3	19.3	48.0	266.5	xx.x	31.7	56.3	80.3	**1196.3**
Paraguay	–	–	–	–	–	–	–	–	0.4	0.8	**132.0**
Uruguay	–	–	0.1	0.3	–	0.4	–	0.3	0.3	0.4	**342.1**
Resto ALADI	100.6	45.7	97.4	38.7	64.9	347.3	75.8	39.9	112.3	206.9	**8173.0**
Costa Rica	–	47.3	65.4	28.7	82.8	224.2	3.8	1.6	40.3	8.7	**304.3**
El Salvador	56.2	–	162.6	0.5	36.1	255.4	0.6	0.1	7.3	2.3	**268.7**
Guatemala	72.9	192.7	–	53.5	65.7	384.8	6.1	0.7	15.6	2.8	**448.7**
Honduras	15.8	0.1	30.6	–	26.8	73.3	2.8	1.2	3.5	16.7	**104.7**
Nicaragua	32.7	12.5	16.7	13.2	–	75.1	0.1	–	2.5	0.7	**82.1**
Mercado Común Centroamericano	177.6	252.6	275.3	95.9	211.4	1012.8	13.4	3.7	69.2	31.2	**1208.6**
República Dominicana	0.5	–	0.1	0.4	–	1.0	–	2.0	0.5	22.3	**96.6**
Jamaica	0.1	0.1	0.3	0.2	–	0.7	2.1	–	2.4	76.6	**108.9**
Panamá	17.1	4.4	3.9	3.3	7.6	36.3	2.2	0.1	–	21.2	**73.5**
Total	**376.3**	**405.2**	**493.8**	**202.1**	**367.3**	**1844.7**	**323.1**	**212.8**	**540.7**	**5087.9**	**18717.5**

Fuente: FMI, *Direction of Trade,* 1983, con base en estadísticas de exportación de los diferentes países.

CUADRO 3

COMERCIO INTRA-REGIONAL DE LOS PAISES DE LA ALADI, EXCLUYENDO COMBUSTIBLES, 1980-1981

(Millones de dólares anuales – exportaciones FOB)

Exportaciones de: \ Hacia:	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Grupo Andino	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Uruguay	Resto ALADI
Bolivia	–	3.8	1.2	29.4	4.7	39.1	22.7	22.1	19.9	1.9	–	0.3	66.9
Colombia	2.9	–	71.5	37.1	305.5	417.0	59.4	5.5	46.3	16.1	0.6	1.5	129.4
Ecuador	0.6	86.6	–	9.6	47.1	144.0	30.9	3.8	23.8	14.6	0.3	0.8	74.2
Perú	52.9	40.7	52.8	–	46.3	192.6	30.3	69.0	55.6	78.2	0.4	5.8	239.3
Venezuela	0.6	45.8	12.0	17.7	–	76.1	8.4	25.9	1.8	27.1	–	0.1	63.3
Grupo Andino	57.0	176.9	137.6	93.7	403.6	868.8	151.9	126.2	147.4	137.9	1.3	8.6	573.4
Argentina	128.5	44.6	16.8	99.2	83.2	372.5	–	568.0	202.2	195.5	155.8	142.9	1264.4
Brasil	214.5	168.0	59.4	207.0	317.7	966.6	913.4	–	543.4	550.9	396.4	313.9	2718.0
Chile	22.8	73.6	17.9	69.4	73.7	257.4	237.0	361.7	–	69.6	7.4	22.5	698.2
México	2.5	44.0	31.8	27.7	63.4	169.4	38.4	153.7	32.9	–	0.9	6.9	232.8
Paraguay	0.8	0.1	–	0.3	0.2	1.5	71.3	47.0	10.9	3.2	–	9.6	142.0
Uruguay	1.2	3.4	0.9	7.7	2.4	16.3	127.4	180.9	26.7	5.6	13.7	–	354.3
Total ALADI	428.0	510.8	264.4	505.0	944.3	2652.5	1539.5	1437.6	963.4	962.8	575.6	504.6	5983.4

Exportaciones de: \ Hacia:	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	MCC	Panamá	Cuba	Haití	Rep. Dominicana	Total Regional	Total Mundial
Bolivia	–	–	–	–	–	–	0.1	–	–	0.3	213.2	643.1
Colombia	5.0	1.4	5.3	5.5	3.0	20.3	60.3	4.5	1.2	5.8	638.5	3370.3
Ecuador	1.6	0.3	0.5	–	–	2.4	1.1	–	–	–	221.8	891.3
Perú	4.6	2.6	0.3	0.3	0.5	8.4	74.2	23.3	–	0.1	538.0	2557.2
Venezuela	5.8	4.0	2.9	0.2	2.0	14.9	1.0	–	–	3.5	158.9	1141.5
Grupo Andino	17,2	8.3	9.0	6.0	5.5	46.1	136.6	27.8	1.3	9.7	1663.8	8603.3
Argentina	5.3	1.1	3.4	3.6	4.8	18.3	8.5	71.5	0.3	1.1	1736.2	8141.9
Brasil	16.4	2.6	13.1	14.4	19.1	65.8	30.7	–	5.2	19.6	3806.1	20643.3
Chile	2.9	0.8	1.6	0.9	–	6.4	7.1	0.1	–	7.9	977.1	4299.2
México	35.8	10.2	42.3	14.1	17.7	119.8	20.4	18.7	0.3	8.7	570.3	4865.8
Paraguay	–	–	–	–	–	–	1.2	–	–	–	144.9	288.6
Uruguay	–	–	–	0.4	–	0.4	0.2	–	–	0.1	371.5	1137.5
Total ALADI	77.7	23.0	69.7	39.4	47.1	256.8	204.9	118.0	7.2	47.2	9270.0	47979.8

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

bancos acreedores. Los instrumentos anteriores tienen como complemento el Acuerdo de Santo Domingo, que permite conceder créditos de corto plazo a los países que experimenten aumentos en sus déficits o disminuciones en sus superávits intra-regionales siempre que se enfrenten además a una situación de déficit global de la balanza de pagos e insuficiencia de reservas internacionales. Conviene anotar que el Mercado Común Centroamericano 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 sub-regionales. Dado el peso relativo del convenio de pagos de la ALADI, nuestra discusión se orientará en torno al funcionamiento de dicho sistema.

Tanto los créditos recíprocos como la compensación multilateral de saldos constituyen mecanismos para ahorrar transferencias efectivas de divisas en el comercio intra-regional y, por ende, los costos asociados a dichas transferencias. Constituyen, además, una forma de optimizar el uso de las reservas internacionales de los países de la región, ya que reducen a un mínimo los requisitos de reservas para fines transaccionales en el comercio intra-regional. Finalmente, el Acuerdo de Santo Domingo actúa como un instrumento multilateral para extender créditos a algunos países más allá de la que establece el sistema de compensación.

Hasta 1981, el sistema de pagos funcionó en forma satisfactoria, ampliando gradualmente su cobertura en el intercambio intra-regional y ahorrando entre el 70 y el 80% de las transferencias de divisas en las operaciones cursadas (ver Cuadros 1 y 4). Sin embargo, desde 1979 se venía haciendo evidente la insuficiencia de las líneas de crédito, lo cual obligaba a realizar transferencias anticipadas de divisas en proporciones crecientes. Además, la misma insuficiencia de las líneas de crédito ha forzado a algunos bancos centrales a causar operaciones fuera del convenio, para evitar exceder las líneas correspondientes. Sin embargo, las dificultades más importantes sólo comenzaron a experimentarse en 1982, cuando varios países utilizaron la facultad de retirar la totalidad o parte de sus saldos deudores de la compensación multilateral, reduciendo significativamente la cobertura del sistema. En efecto, las operaciones cursadas disminuyeron 30% en 1982, en comparación con 17% en el caso del comercio intra-regional. 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 le conceden sus acreedores bilaterales. Más aún, dadas las características de dicho Acuerdo, en particular en lo relativo a plazos, ha sido imposible ayudar incluso a solucionar las dificultades de los países más pequeños, en particular de Bolivia, por lo cual ha sido necesario diseñar mecanismos ad-hoc para enfrentrar la situación[5].

El problema principal del sistema de pagos ha sido, sin embargo, su impotencia ante el colapso del comercio intra-zonal. Más aún, puede incluso afirmarse que la contracción del comercio está íntimamente asociada al sistema de pagos vigente. En efecto, una característica esencial de dicho sistema es la cancelación de los déficits multilaterales en monedas duras. Una vez enfrentados los países deficitarios ante la necesidad de corregir sus desequilibrios globales de balanza de pagos, no han encontrado así ninguna justificación para favorecer las importaciones provenientes de América Latina y, antes bien, motivos importantes para discriminar en contra de ellas, ya que constituyen bienes más competitivos con la producción domés-

[5] Alfredo Echegaray Simonet, "El proceso de revisión de los mecanismos financieros de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, No. 83, Septiembre 1983, pp. 19-29.

CUADRO 4

EVOLUCION DEL CONVENIO DE PAGOS Y CREDITOS RECIPROCOS DE LA ALADI

(Millones de dólares)

	(1) Valor de la compensación	(2) Transferencias anticipadas	(3) Total de divisas transferidas	(4) Operaciones cursadas[a]	(3) Como porcentaje de (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

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

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

tica y menos "esenciales" desde el punto de vista nacional. Más aún, incluso si quisieran mantener dichas importaciones, no existe ningún mecanismo que les permita financiar un déficit en el comercio intra-regional sin poner en peligro su situación general de la balanza de pagos.

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

III. Los problemas teóricos del sistema de pagos

En las actuales circunstancias, la principal defensa del comercio intra-regional reside

obviamente en su contribución a la generación neta de divisas en la región. En este sentido, los argumentos clásicos en América Latina han girado en torno a la posibilidad de profundizar en el proceso de sustitución de importaciones, en base con las economías de escala y especialización que permite el mercado ampliado[6]. No debe perderse de vista, sin embargo, el papel que puede desempeñar el comercio intra-zonal 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 las economías de especialización, de la racionalización de los procesos productivos que hace posible 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 aquellos relacionados con las virtudes de la competencia en el desarrollo exportador, ocuparon un papel más destacado en las discusiones europeas de post-guerra 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 que podría reducir el efecto benéfico del comercio intra-regional sobre la generación neta de divisas.

El colapso del comercio en los últimos 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 además 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 cancelar el déficit en moneda dura y aceptar simultáneamente las importaciones provenientes de otros países de la región en contra de su producción doméstica. Para los países superavitarios, el sistema actual tampoco representa una panacea, ya que el proceso de ajuste de los países deficitarios ha representado en la práctica que se quedan sin las divisas y sin la actividad económica asociada a los sectores de exportación. Por estos motivos, la reiniciación del comercio intra-regional sólo es posible en base con los cambios de fondo en el sistema de pagos, que reduzcan enormemente las erogaciones en monedas fuertes asociadas con dicho comercio.

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 económica, por una parte, y la fluidez de mercado mundial de capitales, por otra, lo relegaron en la década del 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 que enfrenta la economía internacional en un sistema de pagos que descarga todo el peso del ajuste externo sobre los países deficitarios. Dicho sistema tiene a nivel global un sesgo inherentemente deflacionista, ya que obliga a dichos países a adoptar políticas contraccionistas, sin obligar a aquellos que se encuentran en superávit a adoptar ninguna medida en el sentido contrario. Desde el punto de vista del comercio internacional, esta asimetría del sistema monetario internacional encarna 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

6 Ver, por ejemplo, *El Pensamiento de la CEPAL*, Santiago: Editorial Universitaria, 1969, Cap. V.

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

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

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 postguerra y de romper el cerco del bilateralismo que había quedado como herencia de la crisis de los años treinta y de la guerra mundial, la discusión europea giró a fines de los años cuarenta en torno a la necesidad de diseñar mecanismos de pago en Europa que garantizaran un alto grado de automaticidad a los créditos para los países deudores. El producto de las controversias de la época fue la creación de la Unión Europea de Pagos, que se convirtió en uno de los instrumentos básicos para promover el comercio europeo, y abrir el paso a la convertibilidad de las monedas del viejo continente y al multilateralismo en el comercio. Sus características esenciales eran tres: (a) la canalización de todos los superávits y déficits en el comercio intra-europeo a través de un organismo multilateral; (b) la concesión de créditos automáticos por parte de los países superavitarios a la Unión, y por parte de ella a los países deficitarios, aunque limitados a una proporción de los superávits y déficits *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 el 15% de su comercio total con la región; y (c) la canalización de parte de la ayuda del Plan Marshal a través de la Unión de Pagos, para permitir un grado mayor de financiamiento de los déficits de algunos países (incluso con un componente importante de ayuda), sin recargar todo el peso de dicho financiamiento sobre los países superavitarios[9]. Esta última característica, al igual que las condiciones expansionistas de la economía mundial a 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 el diseño de 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 por parte de los países deficitarios y generaba, por ello, un sesgo inflacionista global. Este tipo de críticas, que conducen inevitablemente al principio de condicionalidad en los créditos a los países deficitarios, fue ganando gradualmente terreno, especialmente en la política del Fondo Monetario Internacional[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 la década del 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 en día, pero se refería a la confianza que debían tener los países deficitarios ante la apertura del comercio a sus socios en los incipientes procesos de integración, y ciertamente no tenía las dimensiones del problema actual en términos de la magnitud de los superávits y déficits inter-regionales de algunos países.

---

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

10 Ver, por ejemplo, Sidney Dell, "El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad", *Revista de la Cepal*, No. 13, Abril 1981, pp. 149-161.

11 Barry N. Siegel, "Sistema de pagos para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", en Miguel A. Wionczek, *Integración de América Latina: Experiencias y Perspectivas*, México: Fondo de Cultura Económica, 1964, Cap. XIV.

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. El sistema de pagos no contribuyó así en ningún sentido a apoyar la desviación de comercio que se buscaba por medio del proceso integracionista. Más bien, fue un arreglo relativamente ortodoxo, que funcionó adecuadamente gracias al escaso desarrollo del comercio en los primeros años y, según vimos en la sección anterior, a las circunstancias particulares que rodearon la economía internacional en la década del setenta.

IV. Las alternativas de acción

1. Ajustes al sistema actual

Ante la magnitud de la crisis que atraviesa el comercio intra-regional y cada uno de los países, parece existir al menos un consenso en torno a la necesidad de extender al máximo las posibilidades que ofrece el actual sistema de pagos[12]. En este campo, sin embargo, las posibilidades de acción que ofrece el Acuerdo de Santo Domingo son reducidas. Ningún país tiene en la actualidad reservas holgadas, y por ello no existe disposición alguna para canalizar multilateralmente el uso de los menguados activos internacionales[13]. Los recursos que podrían permitir la ampliación del Acuerdo de Santo Domingo tendrían que provenir así de fuentes extrarregionales. Sería posible, en cambio, reconocer explícitamente que dicho mecanismo no permite financiar saldos deudores en cuantías muy elevadas, y utilizar así sus recursos para financiar los déficits 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 al Acuerdo de Santo Domingo, es decir, como un instrumento para financiar los saldos deficitarios en el comercio sub-regional. Conviene anotar, sin embargo, que los recursos del F.A.R. ya están comprendidos en una proporción importante en el financiamiento de desequilibrios generales, y que, en las actuales circunstancias, una propuesta de este tipo terminaría canalizando créditos hacia Colombia, hecho que puede no ser aceptable para los otros signatarios del Acuerdo de Cartagena.

Las acciones relacionadas con el sistema de créditos recíprocos y compensación multilateral estarían dirigidas fundamentalmente a ampliar los créditos bilaterales existentes y a extender los plazos de la compensación. La sugerencia de utilizar multilateralmente los créditos bilaterales para evitar pagos anticipados (mecanismo que ya está contemplado en el acuerdo actual) no parece muy expedita. 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 deficitarios bilaterales con documentos de deuda utilizables multilateralmente constituye la sugerencia de reforma más ambiciosa dentro del sistema actual[14]. De acuerdo con dicha propuesta, se preserva-

---

[12] Echegaray, *op. cit.*; Guillermo Maldonado *et. al*, "América Latina; crisis, cooperación y desarrollo", *Revista de la Cepal*, No. 20, Agosto 1983, pp. 77-102; JUNAC, *Bases para una estrategia de financiamiento, inversiones y pagos*, Lima, Octubre, 1983.

[13] La propuesta de un Fondo de Garantías está sujeta al mismo problema, ya que constituye una forma de fondo común de reservas.

ría el actual mecanismo de créditos bilaterales, pero se permitiría pagar los saldos deficitarios entre dos países con dichos documentos, autorizando a su vez al país 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 intra-regional. Aunque en este sentido la propuesta se asemeja a los sistemas de pago que analizaremos en la sección siguiente, 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 en que pueden no estar dispuestos, 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 la cual todos los países compartan el riesgo de que un saldo deficitario no se pague en el futuro[15].

2. *Reformas de fondo*

Los ajustes al sistema actual son preferibles, por supuesto, a la inacción. Sin embargo, a excepción de la última propuesta señalada en la sección anterior, no solucionan el problema de fondo que hemos tenido oportunidad de analizar en las partes II y III de este trabajo: la renuencia de los países deficitarios en el comercio intra-regional a aceptar un mecanismo de pagos que signifique para ellos el riesgo de perder divisas. Por ello, la recuperación del comercio intra-regional en las actuales circunstancias de crisis sólo es posible si los países superavitarios renuncian, al menos en parte, a recibir monedas duras en pago por sus exportaciones, e incluso se comprometen, en el corto o en el largo plazo, a equilibrar en mayor proporción su balanza de pagos intra-regional. 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 el temor por parte de cada país de que dichos desarrollos agraven su ya crítica situación de balanza de pagos.

Las reformas podrían estar dirigidas en dos direcciones diferentes. La primera de ellas 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 estilo, 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 superávits 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 déficits esperados.

La proporción de los déficits que no serían objeto de financiación por parte de la Unión y que, por lo tanto, debe ser saldada en monedas duras, debe ser objeto de una atención cuidadosa en la negociación de un acuerdo de este tipo. Posiblemente un sistema por el cual dicha proporción aumenta con la magnitud del déficit (como el que existía en la Unión Europea), o el país debe pagar tasas de interés crecientes a medida que aumenta su desequilibrio, deberían ser establecidas para incentivar políticas de ajuste por parte de 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

---

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

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

de los dos principios puede ser lo más deseable.

Obviamente, las divisas recibidas por la Unión serían transferidas a los países superavitarios. Sin embargo, como parte esencial del esquema es la generación de incentivos para que dichos países equilibren en mayor proporción su balanza de pagos intra-regional, deben existir costos crecientes, tanto para los superávits corrientes como acumulados, en términos de tasas de interés o de la proporción del superávit por la cual se recibe un pago de 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 las acreencias de los países deudores con la Unión[16], o incentivando inversiones de sus residentes en otros países de la región.

Una segunda alternativa de reforma estaría dirigida a permitir a los países deficitarios cancelar una proporción importante de sus saldos negativos en el comercio intra-regional 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 diseñar mecanismos que permitan asegurar cierto grado de ajuste, tanto por parte de los países deficitarios como 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 doméstica o con el ritmo de devaluación[17].

Ambos sistemas constituyen, por supuesto, diseños 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. En cualquier caso, conviene no olvidar las inmensas dificultades de implementación, no sólo en términos de hacerlos aceptables a ciertas corrientes ortodoxas, sino también de algunos problemas reales que deben resolverse para que puedan operar. Por este motivo, la última parte de este trabajo está orientada a discutir tales problemas.

V. Las dificultades

1. La crítica ortodoxa

Como sus antecesores teóricos y prácticos, los esquemas señalados en la sección anterior serán criticados por la ortodoxia por incentivar 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

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

[17] Ver, por ejemplo, José Antonio Ocampo, "Esquema de un sistema de pagos para el Grupo Andino", *Coyuntura Económica,* No. 50, junio 1983.

colapso del comercio intra-regional. Los sistemas propuestos son ciertamente sub-óptimos en el mundo aséptico de los modelos neo-clásicos, 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 internacional.

No debe perderse de presente, además, que el déficit o superávit intra-regional constituye apenas una fracción del desequilibrio global al cual se enfrenta un país. En este sentido, es poco probable que un gobierno incurra conscientemente en los riesgos de un déficit *global* de balanza de pagos para beneficiarse de un acuerdo de este tipo. Existen, por supuesto, excepciones, es decir, países para los cuales el déficit intra-regional constituye una proporción elevada de su desequilibrio externo (ver Cuadro No. 5). Para enfrentar estos casos, el diseño del sistema puede incluir límites a los déficits financiables en proporción a las exportaciones del país respectivo.

2. Los déficits y superávits "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 un una situación muy distante del equilibrio en el comercio intra-regional[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 intra-regionalmente lo hacía sobre una base bilateral. El equilibrio multilateral representaba sólo un 13.5% del comercio total en 1980-81. Además, una proporción relativamente elevada del comercio (27.6% en 1980-81 y 35.7% tomando solamente el año 1981) no estaba equilibrada bilateral o multilateralmente. Más aún, más del 90% de dicho desequilibrio estaba asociado al superávit brasileño (ver Cuadro No. 6). Obviamente, una parte importante de dicho superávit estaba representada por el déficit petrolero de Brasil (Cuadro No. 5). Aún así, es inevitable la conclusión de la parte I de este trabajo, en el sentido de que el reajuste en el sistema de pagos de la región requiere una solución a fondo del desequilibrio de dicho país.

Inicialmente, sin embargo, el problema puede tener un carácter diferente. Las políticas de ajuste adoptadas en 1982 convirtieron a Brasil en un país deficitario neto con la región. Los mayores superávits globales en dicho año estuvieron asociados en todos los casos a países con saldos positivos en el comercio petrolero intra-regional (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 que hemos sugerido consistirá inicialmente 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 dicho país quedaría colocado en la incómoda posición de otorgar créditos automáticos a los compradores de sus productos, teniendo déficit global en sus transacciones intra-regionales. Por otra parte, la inclusión de petróleo en el acuerdo de pagos, no sólo generaría un incentivo a los importadores de la región para canalizar todas sus compras de combustibles a través del sistema, sino que generaría

[18] R. F. Kahn, *et. al.*, "The Contribution of Payments Agreements to Trade Expansion", en P. Robson, *International Economic Integration*, Peguin Books, 1971, Cap. 12.

CUADRO 5

BALANCE COMERCIAL ENTRE PAISES DE LA ALADI, 1980-1982

(Millones de dólares)

	(1) Balance comercial			(2) Superávit o déficit como porcentaje de exportaciones totales del país			(3) Balance comercial, combustibles[a]		(4) Balance comercial excluyendo combustibles		(5) Balance comercial excluyendo combustibles como porcentaje de exportaciones	
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1980	1981	1980	1981
Argentina	−226.7	−5.2	61.2	−2.8	−0.1	0.8	−239.2	−187.3	12.5	182.1	0.2	2.0
Bolivia	−60.5	−35.9	167.5	−5.8	−4.0	19.4	231.7	315.6	−292.2	−351.5	−28.2	−39.4
Brasil	741.7	1.253.6	−112.4	3.7	5.5	−0.6	−878.9	−1.619.9	1.620.6	2.873.5	8.1	12.5
Colombia	−201.5	−348.9	−337.5	−5.1	−11.8	−11.3	−254.0	−367.8	52.5	18.9	1.3	0.6
Chile	−273.7	−489.7	−109.6	−5.7	−12.5	−2.9	−464.1	−283.7	190.4	−206.0	4.0	−5.3
Ecuador	134.6	147.0	133.8	5.4	5.7	6.3	212.7	161.3	−78.1	−14.3	−3.1	−0.6
México	−149.7	−88.4	488.7	−1.0	−0.4	2.3	249.8	633.4	−399.5	−721.8	−2.7	−3.5
Paraguay	−482.0	−494.1	−324.5	−162.3	−168.9	−98.4	−53.5	−58.6	−428.5	−435.5	−144.3	−148.9
Perú	131.1	−146.3	−228.4	3.9	−4.6	−7.1	18.3	112.7	112.8	−259.0	3.3	−8.2
Uruguay	−241.6	−345.7	−157.1	−22.8	−28.4	−15.3	−116.1	−203.6	−125.5	−142.1	−11.9	−11.7
Venezuela	628.2	553.6	418.3	3.4	2.8	2.6	1.293.4	1.498.0	−665.2	−944.4	−3.6	−4.7
Total superávits déficits	±1.635.6	±1.954.2	±1.269.5	±2.1	±2.2	±1.6	±2.005.9	±2.721.0	±1.988.9	±3.074.6	±2.5	±3.5

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

[a] Capítulo 027.

CUADRO 6

CARACTERISTICAS DE LOS EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS EN EL COMERCIO DE LA ALADI, EXCLUYENDO COMBUSTIBLES

(Millones de dólares)

	Promedio 1980-81		1981	
	US$	%	US$	%
Total comercio, excluyendo combustibles	8.636		8.601	
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.*

el absurdo, para los países exportadores, de conceder créditos automáticos a sus compradores intra-regionales, 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 líneas de solución, de las cuales quisiéramos destacar aquí dos. La primera consistiría en definir *ex-ante* todas las transacciones petroleras *bilaterales* que quedarían incluidas en el acuerdo, es decir un sistema de "cuotas" que negociarían los países interesados. La segunda sería establecer un mayor componente de pago en moneda dura para todas las transacciones petroleras intra-regionales, uniforme en todos los casos.

3. El componente convertible del comercio intra-regional

El caso del petróleo ilustra en realidad un problema más general: los acuerdos de pagos reseñados presuponen que la mayor parte de las transacciones intra-regionales 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 podría encauzarse hacia mercados extraregionales. El segundo está ligado al componente importado (del resto del mundo) del comercio intra-regional.

La existencia de este componente convertible del comercio tiene dos corolarios importantes. El primero de ellos es que, en acuerdos como los propuestos, sería erróneo para los países miembros (excepto quizás para los deudores "crónicos") incentivar 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. A nivel global, esto significa que los incen-

tivos al comercio intra-regional 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 intra-regionales. Esto es especialmente cierto del componente importado de aquella parte del comercio dirigida a sustituir importaciones para el conjunto de la región. A nivel nacional, el proceso sustitutivo siempre se ha enfrentado a la necesidad de canalizar divisas hacia los sectores que lo lideran en determinado momento. A nivel 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 diseñado en gran medida para la sustitución de importaciones conjunta obligue a los países que pueden liderar dicho proceso a restringir sus exportaciones intra-regionales.

4. La fluctuación de las tasas de cambio reales

Desde la década del sesenta, el problema de la fluctuabilidad de las tasas de cambio constituyó uno de los ejes centrales en las discusiones sobre el posible sistema de pagos de la ALADI[19]. Las experiencias recientes no han hecho más que confirmar esta dificultad. El problema más complejo está asociado a devaluaciones bruscas que sólo alteran temporalmente la tasa de cambio real; de esta manera, sin alterar en forma duradera la dirección de los flujos de comercio, dificultan enormemente la construcción de redes estables de intercambio.

El diseño de un sistema de tasas de cambio propias para las transacciones intra-regionales presenta innumerables dificultades, y no contribuye realmente al equilibrio permanente de los flujos de comercio intra-regionales 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 intra-regionales, entre ellos sistemas de pagos como los que se sugieren aquí y el manejo de los aranceles y las restricciones cuantitativas o 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].

V. Conclusiones

Sin duda alguna, los últimos años han sido trágicos para la integración latinoamericana. El colapso del comercio intra-regional no sólo ha hecho desaparecer a marchas forzosas el aspecto más visible de dicho proceso, sino que ha hecho nugatorios sus

---

[19] Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* Londres; Oxford U. Pres, 1966, pp. 164-9; Gonzalo Cevallos, *Integración Económica de América Latina,* México; Fondo de Cultura Económica 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", *Integración Latinoamericana,* No. 82, Agosto 1983, pp. 38-43) ha propuesto un sistema de certificados aplicable a las transacciones intra-regionales, 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 sobre-tasa 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.

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 intra-regional 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 intra-regional que dichos desequilibrios no contribuirán a agravar su situación ya crítica de balanza de pagos, ya sea otorgándoles créditos automáticos por una parte significativa de sus déficits o permitiéndoles que los salden en sus propias monedas. Aunque no ocultamos los anatemas que contra dicho sistema lanzará la ortodoxia y las dificultades reales que implica su diseño y negociación, estamos convencidos que la coyuntura actual en América Latina no se superará con soluciones fáciles o con el recurso de la continuidad.