



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/C.1/WG.1/9
20 de septiembre de 1958
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo de Bancos Centrales
Segunda Reunión
Río de Janeiro, 24 de noviembre - 4 de diciembre de 1958

PRINCIPALES OBJETIVOS Y POSIBLES CARACTERISTICAS
DE UNA UNION DE PAGOS LATINOAMERICANA

(Redacción provisional)

INDICE

	<u>Páginas</u>
Introducción	3
I. Objetivos y consideraciones preliminares	3
II. Características de una unión de pagos y principales diferencias entre élla y un acuerdo de compensa- ción	7
III. Inclusión de transacciones visibles e invisibles y mo- vimientos de capitales	10
IV. Liquidación de deudas y créditos anteriores	12
V. Modalidades de liquidación de déficit y superávit	14
VI. Procedimiento contable acumulativo	19
VII. Las cuotas	21
VIII. Liquidación de los déficit o superávit por sobre las cuotas	24
IX. El fondo de capital	30
X. Tasas de interés	37
XI. Créditos especiales para la importación de manufactu- ras y bienes de capital	39
XII. Unidades de cuenta	40
XIII. Admisión de nuevos participantes y retiro de miembros ...	43
XIV. Duración y disolución de la unión de pagos	44
XV. Requisitos legales y arreglos institucionales	45

PRINCIPALES OBJETIVOS Y POSIBLES CARACTERISTICAS DE UNA UNION
DE PAGOS LATINOAMERICANA^{1/}

INTRODUCCION

Este documento contiene un breve resumen de las principales características de una unión de pagos. En su preparación se aprovechó extensamente la experiencia adquirida en Europa en los últimos ocho años con la Unión Europea de Pagos y en vista del éxito alcanzado por esta última se supuso que de establecer una unión semejante en América Latina tal vez funcionaría básicamente sobre líneas similares y con la misma filosofía y objetivos subyacentes.

Aunque las diversas facetas de una unión de pagos están tan íntimamente ligadas entre sí que no permiten considerar por separado los diversos elementos, se ha creído conveniente, exclusivamente desde el punto de vista de la presentación, examinar las principales características bajo los encabezamientos señalados en el sumario.

I. OBJETIVOS Y CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. El objetivo esencial de una unión de pagos es proporcionar un mecanismo que permita el desarrollo del comercio intrarregional en forma no discriminatoria y multilateral. Con este objeto, la unión:

a) Debe ayudar, mediante una compensación periódica y completa de todos los saldos bilaterales, a eliminar los motivos inspirados en el balance de pagos que originan la discriminación en el intercambio de bienes y servicios entre los países miembros de la unión. Es decir, el mecanismo de compensación de la unión debe permitir a cada país concentrar su posición total frente a la región en conjunto, sin tratar de lograr un equilibrio en cada relación bilateral, promoviendo así una actitud de indiferencia entre los países miembros en cuanto al destino de sus exportaciones o la fuente de sus importaciones en la región.

1/ Véase La compensación de saldos en la unión de pagos (E/CN.12/C.1/WG.1/8/Add.1), documento en el que se exploran las posibilidades compensatorias que este régimen ofrecería a los países titulares de cuentas interlatinoamericanas de compensación.

/b) Debe dar

b) Debe dar facilidades crediticias multilaterales que permitan a los miembros mantener y ampliar su intercambio pese a las fluctuaciones estacionales u otros desequilibrios temporales de su balance regional de pagos, sin producir una merma demasiado cuantiosa de sus reservas de divisas extrarregionales.

c) Debe asegurar que los déficit y superávit de cada país frente a todos los demás de la región serán saldados a intervalos regulares de acuerdo con ciertas reglas fijas.

Además, los reglamentos de la unión deberán redactarse de tal manera que la organización constituya un instrumento flexible adaptable a circunstancias económicas cambiantes en la región y en el mundo en general. Deberá tener la posibilidad de conceder créditos especiales a países que se encuentran en crisis de balance de pagos y que necesitan algún tiempo para reordenar sus economías y debe asimismo poder ajustar sus reglamentos de liquidación para que correspondan a la creciente prosperidad de la región.

2. Por último, la unión debe servir de foro para debatir la política regional monetaria, cambiaria y crediticia. Al asegurar un contacto regular entre funcionarios responsables, podría contribuir a promover la cooperación entre los países miembros, aumentando el conocimiento recíproco de sus problemas y fomentando la buena voluntad para aceptar, cuando sea necesario, alguna transacción de interés nacional si ello redundara en beneficio del conjunto.

3. Pero mientras el objetivo básico de una unión de pagos es ayudar a los países miembros a desarrollar el comercio entre ellos, a promover formas más convenientes de especialización y a hacer más competitivas sus economías, una unión semejante también tiene el objetivo a más largo plazo de aumentar la participación de la región en el intercambio mundial. No debería olvidarse, por otra parte, que la unión - aunque ella dure mucho - es, en esencia, una medida interina que sólo se mantendría hasta que las economías de sus miembros hayan desarrollado la fuerza suficiente para adoptar la convertibilidad general de sus monedas; al llegar a esa etapa, la unión habría alcanzado plenamente sus objetivos, por lo que ya no sería necesaria.

4. Un comercio exterior más libre y exento en cuanto fuera dable de controles administrativos y cambiarios es por ende requisito esencial para

/el funcionamiento

el funcionamiento satisfactorio de una unión de pagos. Si los países respectivos no hubieran llegado todavía a esa etapa en su política comercial, cualquier intento de crear una unión de pagos en el verdadero sentido de la palabra no podrá alcanzar el éxito buscado.

5. El ejemplo de Europa - en que hace más de 10 años que se viene realizando un esfuerzo serio en un campo en que la América Latina apenas empieza a dar el primer paso - quizá pueda servir de orientación. Después de la segunda guerra mundial, desde 1947, los países occidentales de Europa que forman la Organización Europea de Cooperación Económica, hicieron funcionar dos sistemas para asegurar sobre bases multilaterales la transferencia de los saldos de las cuentas bilaterales. El primero - estuvo en vigor de diciembre de 1947 hasta junio de 1950 -- constaba de una serie de acuerdos multilaterales de compensación; el segundo - iniciado en julio de 1950 y que funciona hasta ahora - es la Unión Europea de Pagos.

6. Pero cabe una vez más señalar que las diversas medidas adoptadas en la Europa Occidental para multilateralizar los arreglos de pago estaban asociadas a un programa para la liberalización del comercio visible y los servicios.

7. Los elementos esenciales de una unión de pagos - mecanismo de compensación multilateral, facilidades crediticias y reglamentos de liquidación - se describen a continuación con mayor detalle. No menos importante es el centro de debates y estudios de problemas económicos y financieros de los países participantes, sobre todo los relacionados con los pagos internacionales, en que se transforma la unión gracias a las reuniones periódicas de sus órganos deliberantes. En Europa el organismo respectivo lo forman altos funcionarios que participan en la formulación y ejecución de la política de los países participantes en el campo monetario y crediticio. Las reuniones periódicas de elementos calificados contribuyen a formar un ambiente de colaboración que en la Unión Europea de Pagos ha sido muy útil y en no pocos casos ha contribuido a armonizar intereses aparentemente irreconciliables. Es preciso notar que ese espíritu de cooperación no brota en forma espontánea sino que más bien es fruto de un esfuerzo consciente y de la certidumbre de que la prosperidad de cada uno depende de la de todos. Ello revela la comprensión de las ventajas derivadas de la interdependencia económica.

8. Otra ventaja se relaciona con las posibles funciones de ese organismo en orden a la eliminación de las restricciones cambiarias. Además de velar por el buen funcionamiento de la unión, vigilar la marcha de los saldos y examinar los problemas derivados de la acumulación de posiciones acreedoras o deudoras de carácter permanente - casos en los que podría hacer recomendaciones para atenuar tales desequilibrios -, ese organismo directivo central puede contribuir de manera eficiente a la buena marcha del proceso de liberalización administrativa y cambiaria que acuerden los países participantes, pues es de presumir que cuando los países latino-americanos decidan establecer una unión de pagos, sus regímenes de regulación del comercio exterior ya habrán evolucionado favorablemente en materia de liberalización. En todo caso, la acción de ese organismo - formado por altos funcionarios responsables de la ejecución de la política comercial y cambiaria de sus países - puede tener resultados significativos en el aceleramiento de la política de liberalización, soslayando o removiendo los obstáculos que se oponen a ella.

9. En efecto, la unión ofrece un sistema de pagos multilaterales justamente para que los países participantes en ella puedan avanzar hacia la eliminación sustancial de las restricciones cambiarias, objetivo que puede acelerar ese organismo dentro de sus atribuciones propias. Es sabido que los aranceles elevados, los depósitos previos altos o retenidos por mucho tiempo, los retrasos burocráticos o las dificultades administrativas, así como otros artificios restrictivos pueden anular el efecto de las liberalizaciones. También pueden entorpecerla ciertas medidas de fomento de las exportaciones desde el momento en que asuman la proporción de desvalorizaciones cambiarias competitivas. El comercio estatal también podrá ser un sistema equivalente al de las restricciones cuantitativas. De esta manera, la unión de pagos, que, a través de las facilidades de crédito que ofrece, aspira a eliminar tales restricciones, por medio de su órgano central puede examinar los obstáculos susceptibles de oponerse al logro de dicho objetivo y tomar o inspirar medidas que ayuden a removerlos.

/II. CARACTERISTICAS DE

II. CARACTERISTICAS DE UNA UNION DE PAGOS Y
PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE ELLA Y UN
ACUERDO DE COMPENSACION

10. En su funcionamiento, la unión de pagos toma como base los superávit o déficit bilaterales de cada país miembro con todos los demás en un determinado período contable. Esos superávit o déficit se calculan cotejando los saldos comunicados al agente con los registrados al final del período anterior, teniendo en consideración el ajuste resultante de las transferencias realizadas en las cuentas bilaterales a raíz de liquidaciones relativas a períodos anteriores.

Determinados de ese modo, los déficit o superávit bilaterales - expresados en unidades de cuenta - son totalmente compensados en forma tal que resulte un saldo único para cada país participante. Ese saldo pasará a representar su déficit o superávit líquido frente al conjunto de la región en el período contable considerado.

11. Ese superávit o déficit se transforma entonces en un saldo al debe o al haber de la unión y se procede a liquidarlo directamente entre ella y el país respectivo, según las normas estipuladas en el acuerdo. Al mismo tiempo que se efectúan esas liquidaciones entre la unión y los países participantes, se cargan a las cuentas bilaterales las partidas correspondientes con objeto de eliminar, en las relaciones entre pares de países, el valor de esos saldos liquidados a través de las operaciones de la unión.

Así, las operaciones realizadas por la unión al término de cada período contable reflejan no sólo la compensación automática de los saldos bilaterales de cada país con todos los demás, sino también la liquidación del saldo líquido resultante.

12. Como se ve, el sistema tiene efectos bien distintos de los propios de un acuerdo de compensación, en el cual los saldos que mantienen los bancos centrales continúan en su forma primitiva, es decir, siguen corriendo por cuenta de los respectivos bancos centrales y sólo cambian en el sentido de aumentar o disminuir a consecuencia de las transferencias compensatorias realizadas. A continuación se resumen algunas de las diferencias más marcadas entre ambos sistemas.

Una unión de pagos asegura a intervalos regulares de tiempo la completa
/transferibilidad de

transferibilidad de todos los saldos^{2/} mantenidos por los bancos centrales en la región. Así la moneda de cuenta resultante de las transacciones bilaterales con un determinado país tiene para el miembro que la recibe exactamente el mismo valor que la recibida en liquidación de las transacciones bilaterales con cualquier otro miembro.

13. En cada período contable desaparecen los déficit o superávit resultantes de las relaciones bilaterales, dando lugar a un activo o pasivo único frente a la unión que se liquida en oro y mediante crédito por ésta con cada uno de los países interesados, según las reglas establecidas al respecto en el acuerdo. En consecuencia,

- a) Los créditos recíprocos o los otorgados en los convenios bilaterales resultan innecesarios y serán sustituidos por el crédito multilateral disponible a través de la unión. Conviene señalar, por otra parte, que el acuerdo constitutivo de la unión deberá mantener disposiciones que permitan la concesión de "financiamiento interino", o sea de facilidades de crédito concedidas por un participante a otro para que las utilice en el intervalo que media entre un período contable y otro.
- b) Como todos los déficit y superávit bilaterales son liquidados periódicamente por la unión, los países participantes tendrán que concertar fórmulas para liquidar los créditos bilaterales que estuvieran pendientes en el momento en que aquélla inicie sus operaciones, pues de otra forma tales créditos bilaterales quedarían congelados.
- c) Los saldos acreedores o deudores resultantes de las transacciones bilaterales después de su compensación multilateral serán liquidados directamente por la unión según las normas establecidas y no de acuerdo con las disposiciones estipuladas en los acuerdos bilaterales; lo mismo ocurrirá con los intereses sobre los déficit o superávit, que serán liquidados también a través de la unión y no por vía bilateral.

14. En el terreno estructural e institucional son muchas las diferencias entre la unión de pagos y el acuerdo de compensación. Entre ellas se

^{2/} Al iniciar la unión sus operaciones, será necesario efectuar arreglos especiales para liquidar los saldos existentes en las cuentas bilaterales que correspondan a transacciones anteriores a la existencia de la unión. (Véanse los párrafos 20 al 25.)

destacan las siguientes:

- a) A menos que las liquidaciones se efectúen íntegramente en ella por medio de concesiones o recibos de crédito, la unión necesitará un fondo común de capital en oro o en monedas convertibles. El monto de este fondo dependerá de las reglas de liquidación que la unión establezca, más adelante, para sus operaciones corrientes. En un acuerdo de compensación este Fondo en ningún caso es necesario.
- b) Como la unión tendrá que asumir frente a los países miembros el papel de deudor o acreedor, según las circunstancias, y además tendrá que mantener en su nombre y administrar un fondo de monedas convertibles puestas a su disposición, será imprescindible dotarla de personalidad jurídica, o al menos vincularla a alguna entidad internacional que ya la tenga.
- c) El tipo de cambio para convertir la moneda en que se contabilicen las operaciones en cada sector bilateral, a la unidad monetaria de la unión no podrá ser alterado durante el transcurso de un período contable.
- d) Tanto el agente como la junta directiva tendrán atribuciones de mucha mayor responsabilidad y amplitud que las otorgadas en el caso de un acuerdo de compensación.
- e) Habrá que establecer disposiciones detalladas para el caso de que algún país miembro desee retirarse de la unión, así como para la liquidación del organismo. En este mismo orden de ideas, la duración de una unión de pagos probablemente será mucho más larga que la de un convenio de compensación, por lo que problemas como el período de vigencia de la unión - durante el cual asumen obligaciones y derechos los países miembros -, los procedimientos para modificar los estatutos o reglamentos de la unión, las disposiciones sobre la adhesión de nuevos miembros, etc., revisten más importancia y pueden necesitar considerables negociaciones.
- f) Los países participantes tendrán además que convenir en la manera de dar fuerza legal a las decisiones que afecten a todos los participantes, distinguiendo los casos en que será necesaria la unanimidad de votos de aquellos otros que pueden ser resueltos por mayoría. En este último caso, habrá que determinar cuál será esa mayoría y cómo será calculada.

15. Cabe señalar por último que la unión de pagos sólo podrá funcionar en forma eficaz cuando su mecanismo operacional actúe conforme a normas automáticas, que, tratándose de un organismo internacional de esa naturaleza, tendrán que ser mucho más detalladas y amplias que las de un simple acuerdo de compensación.

III. INCLUSION DE TRANSACCIONES VISIBLES E INVISIBLES Y MOVIMIENTOS DE CAPITALS

16. Si la entidad que se estableciera en América Latina para actuar como centro de compensación multilateral fuera estructurada en los moldes de la Unión Europea de Pagos, sería recomendable que sus operaciones se subordinen a los siguientes principios básicos:

a) Su función será liquidar los saldos resultantes de todas las transacciones autorizadas conforme a las respectivas reglas de la unión por las autoridades monetarias de cada país y que sean registradas en las cuentas mantenidas por sus bancos centrales.

b) En la medida de lo posible todas las transacciones autorizadas - de comercio visible o invisible - deben registrarse directa o indirectamente en las citadas cuentas, incluyendo en la liquidación proporcionada por la unión^{3/} todas o casi todas las transacciones realizadas entre los países miembros.

^{3/} El acuerdo de la Unión Europea de Pagos establece a este respecto lo siguiente: "La Unión tiene por objetivo facilitar, por medio de un régimen de pagos multilaterales, la liquidación de todas las transacciones entre las zonas monetarias de las partes contratantes autorizadas por las autoridades competentes en conformidad con las respectivas políticas de transferencia de divisas, ayudando así a las partes contratantes a poner en práctica las decisiones de la organización relativas a política comercial, a la liberalización cambiaria y a las transacciones invisibles, para cumplir los objetivos y satisfacer las condiciones previstas en el preámbulo del presente acuerdo" (artículo 2). "Cada parte contratante se compromete a desplegar sus mejores esfuerzos para evitar que otros bancos que no sean los centrales acumulen saldos anormales de la moneda de otras partes contratantes o que éstos sean movilizados de tal manera que se excluyan del cálculo de los superávit o déficit bilaterales" (artículo 4 f). "Cada parte contratante se compromete a autorizar sin demora las transferencias de divisas exigidas para realizar las transacciones debidamente autorizadas en las fechas de vencimiento de los pagos" (artículo 4 f bis).

17. Cuando los países latinoamericanos estén en condiciones de establecer una unión de pagos - la que como ya se dijo, exigirá mayores progresos en la eliminación de las restricciones administrativas y cambiarias en vigor y la formación de un espíritu de interdependencia económica más coherente -, es de esperar que todas o la mayor parte de las transacciones de comercio visible e invisible aprobadas por las autoridades competentes podrán liquidarse a través de esa entidad.

No cabe duda que de hecho sería posible dejar que las transacciones invisibles y el movimiento de capitales se hagan a través de los mercados de cambio libre, como ahora ocurre, escapando a la liquidación de la unión. Sin embargo, si la finalidad de ésta es multilateralizar el comercio sobre bases no discriminatorias no sería deseable excluir de ese sistema el comercio invisible. Si las transferencias de fletes, seguros, comisiones, rentas de la inversión y otros rubros importantes del balance de pagos de los países de la región continúan efectuándose a través del mercado libre, esta exclusión podría dar margen a discriminaciones, sobreprecios u otros inconvenientes que acaso perjudicarían el avance de la liberalización.

18. Si la unión de pagos se organizara de tal manera que proporcionara en períodos de tiempo prefijado - uno, dos o tres meses - el pago de los superávit bilaterales de los países participantes, parte en oro o dólares y parte en créditos que pudieran utilizarse para los pagos en cualquier país del área, desaparecerían muchas de las razones que inducen ahora a algunos países a excluir del tráfico intrarregional de compensación ciertas mercaderías y determinados tipos de transacciones invisibles. Si los países participantes reciben los créditos derivados de la exportación de mercaderías o de la prestación de servicios en parte en una moneda convertible y el resto, según reglas preestablecidas, en una moneda de libre curso regional, ¿qué motivos subsistirían para excluir del sistema algunos productos, aunque sean muy significativos para la economía de ciertos países?

Como regla general parece que podrían incluirse todas las transacciones corrientes - mercaderías y servicios - con las excepciones temporales que se consideraran en casos especiales. En lo posible esas exclusiones sólo podrían abarcar productos o servicios que hayan sido tradicionalmente vendidos en la región a cambio de monedas duras.

19. Los capitales procedentes del área y destinados a invertirse en ella misma merecerían un tratamiento especial: a) porque: el movimiento de capitales puede representar un papel de gran importancia en el mantenimiento del equilibrio de las cuentas en los países con tendencias predominantemente acreedoras o deudoras, y b) porque uno de los fines del sistema multilateral de pagos es facilitar la creación de un mercado regional latinoamericano y una comunidad económica de ese tipo difícilmente podrá funcionar si no hay libertad para el movimiento de capitales y para la transferencia de sus créditos.

De esta manera podría aceptarse el principio general de incluir las transacciones de capitales en el sistema de liquidación proporcionado por la unión de pagos, salvo cuando los dos países interesados acordasen excluirlas.

IV. LIQUIDACION DE DEUDAS Y CREDITOS ANTERIORES

20. Cuando una unión de pagos inicia sus operaciones, los superávit o déficit bilaterales que se registren de ahí en adelante se liquidarán mes a mes - o al término del período contable acordado - mediante su transformación en un saldo deudor o acreedor único de cada país participante con la unión.

En consecuencia, si los países contratantes - que ciertamente lo serían después de haber participado en convenios bilaterales y en un acuerdo de compensación - no previeran condiciones especiales para liquidar los saldos originados en aquellas cuentas bilaterales, dichos saldos podrían congelarse en el caso de no ser afectados por los superávit o déficit bilaterales subsiguientes.

21. Los acuerdos suscritos en la Unión Europea de Pagos para este efecto dejan a opción de los países miembros las siguientes alternativas:

a) Concertación de acuerdos bilaterales para consolidar dichas deudas y rescatarlas a través de la Unión, efectuándose los pagos mediante el reajuste de los superávit o déficit bilaterales de los dos países interesados en los períodos contables siguientes.

b) Mantenimiento de aquellos saldos en una cuenta denominada "recursos existentes", en cuyo caso el país que se presente como acreedor en las

/relaciones bilaterales

relaciones bilaterales - siempre que no sea también acreedor de la Unión - podrá utilizar aquellos recursos para liquidar cualquier déficit líquido mensual con la Unión, efectuándose la contrapartida por un ajuste en sentido contrario en el superávit o déficit mensual líquido del país deudor.

Se previó el arbitraje para el caso de que los dos países interesados no estuvieran de acuerdo en escoger el proceso de la liquidación de las obligaciones anteriores o en establecer las condiciones en que se consolidarían y rescatarían aquellas deudas.

22. En la Unión Europea de Pagos esas reglas vienen funcionando en forma satisfactoria, y durante los ocho años de vida de la Unión las deudas bilaterales pendientes, cuyo valor equivalía a 860 millones de dólares (al 30 de junio de 1950), se han reducido a menos de 13 millones (al 30 de junio de 1958).

23. Se mencionan estos hechos por la necesidad de considerar la posibilidad de adoptar los mismos procedimientos en una entidad semejante que pudiera establecerse en América Latina. Antes de hacerlo así conviene recordar que la estructura de la Unión Europea de Pagos se caracterizó inicialmente por las siguientes condiciones:

a) La parte en oro que debía desembolsar o recibir cada país por efecto de su déficit o superávit mensual se fijaba en función del crédito ya utilizado o concedido por ese país en la liquidación de posiciones relativas a períodos contables anteriores, es decir, a base de la posición acumulativa acreedora o deudora de cada país frente a la Unión; y

b) Se establecieron límites fijos para el monto total de los créditos que cada país puede recibir de la Unión o conceder a ella, habiéndose acordado que el país deudor que agotara su crédito quedaba obligado a liquidar en oro cualquier déficit posterior.

24. Se hizo imposible así transformar las posiciones bilaterales anteriores de cada país frente a todos los demás en obligaciones de la Unión, pues si se hubiese adoptado ese criterio en el sistema europeo se habría comprometido seriamente el funcionamiento futuro de la entidad central.

Además, los derechos y obligaciones inherentes a las deudas contraídas en la Unión son bien distintos de aquellos que se derivan de las cuentas bilaterales. Así, por ejemplo, una deuda contraída en una cuenta bilateral

/sólo compromete

sólo compromete a un país con otro, mientras que una deuda contraída en la Unión es una obligación multilateral con respecto a ella y debe pagarse según sus propias reglas.

25. Como se ha visto, las normas adoptadas por la Unión Europea de Pagos han tenido resultados satisfactorios en la práctica, lo que no quiere decir que esas reglas deban adoptarse necesariamente en una Unión de Pagos Latinoamericana. Los países latinoamericanos podrían tal vez optar por una unión en que no se exija ningún pago en oro o dólares, o en que la proporción oro/créditos sea invariable y uniforme para todos los participantes, cualquiera que sea su posición acumulativa frente a la unión, o por último en que las líneas de crédito de la unión no tengan límites fijos. En estos casos la solución a adoptar dependería de las condiciones que se establecieran para el funcionamiento de la unión de pagos.

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, la diferencia en la posición relativa, entre los saldos acreedores a la unión y los saldos deudores estrictamente bilaterales. Más aún, si al comienzo las normas de la unión permitieran otra solución, siempre habría la posibilidad de que más adelante los países miembros deseen alterar las condiciones de liquidación, en cuyo caso el procedimiento adoptado inicialmente para la liquidación de saldos bilaterales podría originar dificultades.

V. MODALIDADES DE LIQUIDACION DE DEFICIT Y SUPERAVIT

26. Una vez establecida la unión de pagos, - por acuerdo entre los gobiernos -, los bancos centrales que se encarguen de llevar las cuentas matrices se comprometerán a hacer saber a la Unión (o a su agente), al final de cada período contable prefijado, los saldos de las cuentas bilaterales. Con esas informaciones, el agente calculará el superávit o déficit bilateral de cada país para con los demás por el período contable. Después compensará los saldos deudor y acreedor de cada país, obteniendo así respecto a cada miembro una cantidad que representa su superávit o déficit neto con el conjunto.^{4/} Cada país responderá ante la unión como

^{4/} Esta es una de las principales diferencias entre un acuerdo de compensación y una unión de pagos. En virtud de ella, al término de cada período contable todos los superávit o déficit bilaterales que resulten de las cuentas mantenidas por los bancos centrales se transforman en un saldo único que pasa a ser responsabilidad de la entidad centralizadora - la unión de pagos -, dotada de personalidad jurídica propia.

deudor o acreedor, según sea el signo de su saldo final. La unión entonces procederá a liquidar los saldos finales así calculados según las normas establecidas para ese objeto en el acuerdo. Pueden distinguirse desde luego tres modalidades de liquidación.

27. Con arreglo a la primera de esas modalidades, las normas establecidas por la unión determinan que por ningún concepto ni en ninguna dirección se efectúen pagos en oro.^{5/} (Ni el país deudor paga, ni el país acreedor recibe.)

Las liquidaciones se efectúan mediante créditos ilimitados para todos los déficit o superávit que resulten. En este caso, la unión sería concebida como una entidad encargada de dar auxilio permanente en forma de créditos sin otra modalidad de reembolso que la resultante de la modificación de las posiciones de los países participantes en el juego de las operaciones comerciales.

Esta forma de liquidación coincide en apariencia con la política generalmente aceptada por los países latinoamericanos en sus convenios bilaterales -- la de gastar en la propia región los dólares adquiridos en el tráfico intrarregional --, pero presenta inconvenientes en el caso de una unión de pagos.

a) Desde luego los países que tuvieran una posición constantemente deudora podrían transformar a la unión en una fuente permanente de suplementos para su inversión, a expensas de los países que se encuentran en la posición contraria, los cuales tendrían que sobrellevar las cargas correspondientes. Es evidente que esto podría contribuir al incremento de la inflación en los países acreedores y que tales países tal vez acabarían poniendo restricciones al intercambio con la región debido a la acumulación creciente de saldos no disponibles.

b) Aparte de este efecto, las posiciones excesivamente acreedoras podrían inducir a algunos miembros a excluir del régimen de la unión las mercaderías llamadas "líderes", que en no pocos países constituyen la

^{5/} La Unión Europea de Pagos prevé que la obligación de hacer pagos en oro a la Unión o de que ella los haga puede cancelarse mediante el pago en dólares estadounidenses o, con la anuencia de la Unión, en cualquier otra moneda que ella pueda utilizar para sus pagos a las partes contratantes.

principal fuente de monedas convertibles. Para compensar el largo plazo de espera, muchos países quizás tendrían que adoptar un régimen de sobrepuestos y de tasas de cambio preferenciales, prácticas que la unión se propone eliminar.

c) Cabe además considerar que esta modalidad de liquidación podría constituir un obstáculo para que se adhirieran a ella los países de la zona norte del continente, que están habituados a conducir su intercambio en monedas convertibles.

d) Habría que considerar, por último, que el temor de que se produjera un drenaje continuo de dólares - lo que con justicia podría preocupar a los países de tendencia deficitaria en su balance de pagos - es más aparente que real si se considera el fenómeno a un plazo más largo. En efecto, a menos que un país esté permanentemente en deuda con la unión, las llamadas "compensaciones en el tiempo" acabarían por promover el retorno de los dólares pagados a los países del área.

28. La segunda modalidad podría ser que el acuerdo estableciera ciertos porcentajes de oro para la liquidación de cada superávit o déficit periódico, aplicándose el mismo porcentaje para ambos, sean cuales fueren los saldos deudores o acreedores acumulados por los países con la unión, dentro o fuera de las cuotas establecidas.^{6/}

Suponiendo que el sistema funcionare a base de una liquidación de 25 por ciento en oro y 75 por ciento en crédito, un país miembro que en determinado período contable acusase un déficit de 10 millones de dólares (unidades de cuenta) podría extinguir su obligación con la unión pagando 2.5 millones en oro o dólares genuinos utilizando su límite de crédito para liquidar los 7.5 millones restantes. En el caso contrario - un superávit del mismo monto - las liquidaciones serían hechas por la unión al país acreedor en iguales proporciones.

Una de las presunciones de la cual depende la función expedita de la unión de pagos es que la posición de cada país frente al órgano central en el transcurso de cierto lapso fluctuara en un nivel situado por encima o por debajo del punto de equilibrio. En este caso y tratándose de una unión

^{6/} Sistema conocido con el nombre de flat rate percentage.

organizada para operar según el procedimiento llamado acumulativo, los pagos en oro se moverán en las dos direcciones desde los países participantes, y viceversa. Sin embargo, es muy probable que en la práctica ciertos países tiendan a mantener frente a la unión posiciones deudoras casi permanentes, en tanto que otros estarán en la situación contraria.

Para evitar que esto ocurra en forma continua, lo que perturbaría el normal funcionamiento de la unión de pagos, al fijar la proporción de oro/crédito convendrá tener presente el efecto estimulante del oro en el sistema de liquidaciones. La fijación del componente oro a un nivel adecuado tendrá la ventaja de desanimar a los países de tendencias deudoras y a evitar que recurran excesivamente a las facilidades de crédito proporcionadas por la unión de pagos.

Otro punto que debe considerarse al fijar la relación oro/crédito es si debe estipularse en la unión el rescate automático de las obligaciones después de transcurrido cierto tiempo. ¿Sería conveniente acordar, por ejemplo, que una deuda con la unión de pagos o una obligación de ésta con un país acreedor que estuviera pendiente durante 12 meses fuese automáticamente consolidada y amortizada en cuotas iguales en el transcurso de los 3 años siguientes? Es evidente que semejante exigencia "endurecería" el sistema de liquidaciones de la unión. Pero si la proporción oro/crédito se fijara a un bajo nivel, la liquidación automática al cabo de algún tiempo podría constituir un correctivo adecuado. Se suele reconocer que la falta de un dispositivo de esa naturaleza constituyó un punto flaco del acuerdo de la Unión Europea de Pagos y en los últimos tres o cuatro años hubo que realizar negociaciones muy complicadas para llenar ese vacío.

29. La tercera posibilidad es que el acuerdo prevea distintos porcentajes de oro y crédito (sliding scale) para la liquidación de déficit o superávit y determine que tales porcentajes varíen conforme al monto del saldo deudor o acreedor acumulativo de cada país con la unión dentro de sus facilidades de crédito. Así, por ejemplo, cuando la Unión Europea de Pagos inició sus operaciones^{7/} se fijó para cada país una cuota, dentro de la cual los

^{7/} Actualmente la Unión Europea de Pagos funciona a base de 25 por ciento de crédito y 75 por ciento de oro hasta completar la cuota, y el excedente deudor se cubre con oro.

déficit y superávit mensuales se liquidaban con los siguientes porcentajes:

	DEFICIT		SUPERAVIT	
	Oro	Crédito	Oro	Crédito
Primer 20% de la cuota	--	100	--	100
Segundo 20% de la cuota	20	80	50	50
Tercer 20% de la cuota	40	60	50	50
Cuarto 20% de la cuota	60	40	50	50
Quinto 20% de la cuota	80	20	50	50
100 por ciento de la cuota	40	60	40	60

Este sistema, aparentemente complicado, se adoptó en Europa a fin de que los países deudores no se sintieran inclinados a emplear en exceso las facilidades de crédito que les concediera la Unión. Esta escala fue acompañada de la disposición de que los países deudores que hubieran agotado sus líneas de crédito deberían cancelar totalmente en oro sus deudas futuras. Los arreglos para liquidar las posiciones acreedoras que excedieran la cuota fueron objeto de acuerdos especiales. La tasa uniforme para los acreedores no les estimulaba a tratar de cubrir sus necesidades de divisas duras con los superávit que acusaran en la región; en realidad el 50 por ciento adoptado constituye una transacción entre la necesidad de evitar que se efectuara en oro o dólares el comercio de productos esenciales fuera de la unión de pagos y el deseo de estimular a los posibles países acreedores a limitar sus superávit en la región. Otro factor adverso a la creación y mantenimiento de posiciones crediticias excesivas era que no se dispusieron reglas fijas para liquidar los superávit por encima de las cuotas. Cuando se han presentado situaciones de esa especie, el país en cuestión ha debido negociar con la unión las condiciones de liquidación para dichos superávit por sobre la cuota.^{8/}

^{8/} Un país acreedor que ha agotado su cuota en la Unión Europea de Pagos puede retirarse de la Unión, pero si lo hace, cesa de beneficiarse de las disposiciones contra la discriminación que contiene el código de política comercial de la Organización Europea de Cooperación Económica.

VI. PROCEDIMIENTO CONTABLE ACUMULATIVO

30. La opinión de los bancos centrales latinoamericanos, conocida a través de sus respuestas al cuestionario que les envió la Secretaría de la Comisión, en general es favorable al sistema acumulativo.

En este punto, sería interesante presentar, aunque someramente, una idea de cómo funciona el sistema acumulativo, utilizando para ello los mismos principios que se aplican en la Unión Europea de Pagos y la misma terminología adoptada por ella.^{9/}

31. Dos principios básicos gobiernan el funcionamiento del sistema acumulativo:

a) El primero es que, en tanto que las liquidaciones periódicas con la unión de pagos cubren el déficit o superávit contable de cada país para ese ejercicio, los reglamentos aplicables a la liquidación - es decir, la cantidad de oro o crédito que hay que pagar o recibir - deben tomar en cuenta la posición acumulativa del país frente a la unión y no sólo la posición neta para el ejercicio en cuestión. Así, supóngase: i) que los reglamentos de la unión disponen que cuando un país deudor haya agotado sus créditos con ella deberá cancelar totalmente en oro cualquier nuevo déficit; ii) que un determinado país deudor tiene una cuota de 50 y que al final de cierto período contable su déficit contable acumulativo es de 45,

^{9/} Según la terminología de la Unión Europea de Pagos, "superávit o déficit bilaterales" son los de cada parte contratante en relación con cada una de las demás en cualquier "período contable" (período de tiempo en que se efectúan las operaciones); "superávit o déficit neto" es la diferencia entre el total de los superávit bilaterales de una parte y el total de sus déficit bilaterales en un período contable; "superávit o déficit contable" es el de una parte contratante después de efectuadas las "operaciones precontables" (por ejemplo, el uso de "recursos existentes", saldos acreedores o deudores de intereses, etc.) previstas en el acuerdo; "superávit o déficit contable acumulativo" es la diferencia entre el total de los superávit contables de una parte contratante y el total de los déficit contables de esa misma parte, desde que es miembro de la Unión.

/iii) que

iii) que en el siguiente ejercicio, el mismo país deudor acuse un nuevo déficit contable de 10. En ese caso su déficit contable acumulativo será de 55, es decir, 5 en exceso de su cuota. Por lo tanto el déficit de 10 deberá cancelarse en cuanto a los primeros 5 según las reglas aplicables a las liquidaciones dentro de la cuota y para los 5 restantes según las reglas en vigor para liquidaciones de déficit por sobre la cuota.

El sistema acumulativo también tiene gran importancia si - como ocurrió originalmente en la Unión Europea de Pagos - las reglas de liquidación en oro y crédito varían según la cantidad de crédito obtenido de la unión o concedido a ella (véase el párrafo 29). De ahí se deriva, por otra parte, que si todos los déficit y superávit - indistintamente dentro y fuera de la cuota - se liquidan a base de un porcentaje uniforme de oro/crédito, la aplicación del sistema acumulativo no tendrá importancia práctica.

b) La segunda regla del sistema acumulativo es que si un país trastoca su posición, este cambio se liquida sobre la misma base oro/crédito que se aplicaría al déficit o superávit inmediatamente anterior de dicho país. Por ejemplo, si en el caso citado anteriormente el país deudor registrara en el siguiente período contable un superávit de 9, entonces este superávit sería cancelado por la unión de tal manera que a ese país se le devolvería 5 en oro - es decir, todo el pago en oro que hizo al término del período contable anterior para cancelar su déficit contable acumulativo por sobre la cuota -; los 4 restantes se liquidarían según las reglas aplicables a los déficit y superávit dentro de la cuota.

32. Cabría señalar de nuevo que, aunque el sistema presenta ventajas teóricas, sólo tendrá importancia práctica cuando los reglamentos de liquidación de la unión de pagos (en oro o crédito) varíen según la posición acumulativa del país con relación a su cuota o cuando se exige un mayor pago en oro si el país agota su cuota. Por lo tanto, sería una complicación innecesaria en una unión en la que todas las liquidaciones se hicieran con créditos o, alternativamente, sobre la base de la misma tasa oro/crédito, sin ninguna limitación en cuanto al crédito.

VII. LAS CUOTAS

33. Al ingresar en la unión de pagos, cada país debe comprometerse a conceder crédito a la organización, es decir, al conjunto de los participantes. Cada miembro adquiere a la vez el derecho de solicitar crédito de la unión. Estas líneas de crédito que se extienden desde y hacia la unión^{10/} pueden ser ilimitadas o tener tope determinado.

Si no se fija límite para las líneas de crédito - y es cuestión de criterio saber si es o no aconsejable tal arreglo -, no se necesitarán reglas sobre cuotas de países e incluso no será necesario introducir cuotas en el sistema ni establecer reglas especiales en cuanto a la liquidación de déficit o superávit por sobre las cuotas.

En cambio, si para cada país se limitan las líneas de crédito - deudoras y acreedoras -, entonces:

a) Será necesario establecer las reglas que se aplicarán cuando se agoten los créditos en cualquier sentido, y

b) Será aconsejable aplicar el principio acumulativo descrito anteriormente y con este objeto fijar cuotas deudoras o acreedoras para cada país de la unión de pagos.

34. La cuota puede definirse como el monto máximo del superávit o déficit acumulativo de cada país que se puede saldar en la unión de pagos, con arreglo a las reglas normales de liquidación. Como la cuota de cada país se relaciona directamente - a través de las reglas de liquidación en oro y crédito de la unión^{11/} - con la cantidad de crédito que dicho país puede obtener de la unión o que se ha comprometido a cederle a ella, la determinación de la magnitud de la cuota de cada país es de importancia primordial tanto para los países miembros como para la unión de pagos en su conjunto.

^{10/} El volumen de crédito concedido a la unión de pagos no necesita ser el mismo que el máximo fijado para el crédito que puede obtenerse de ella. En realidad, en ciertos casos - por ejemplo, cuando se espera que determinado país sea un fuerte acreedor de la unión - puede haber clara ventaja en fijar límites diferentes.

^{11/} Por ejemplo, si las reglas de liquidación de la unión de pagos estipulan que todos los superávit o déficit deben liquidarse 80 por ciento en crédito y 20 por ciento en oro y un país X tiene una cuota de 125, ese país puede entonces liquidar el déficit acumulativo total de 125 pagando 25 en oro a la unión y recibirá de ella crédito por valor de 100, es decir, el límite crediticio de X como deudor a la unión es de 100.

35. A falta de fórmulas viables y de aceptación más general, se reconoce como un método para determinar el valor aproximado de aquellas cuotas - al menos para llegar a una cifra en torno a la cual puedan iniciar sus negociaciones los países interesados - la aplicación de determinado porcentaje sobre el total de los pagos e ingresos, visibles e invisibles, de cada país miembro con todos los demás integrantes de la unión en un año determinado.^{12/} Esa fórmula se justifica hasta cierto punto por el hecho de que las cuotas están destinadas para la liquidación de desequilibrios transitorios en el balance de pagos de los países miembros en relación con el conjunto de los demás participantes de la unión. También por ese motivo se suele considerar que las cuotas establecidas para la unión de pagos reemplazan los créditos recíprocos fijados en los convenios bilaterales.

36. Sin embargo, la fijación de la cuota de cada país participante debe consistir en algo más que la simple aplicación de un porcentaje o de meras operaciones aritméticas. Aunque convenga adoptar bases que permitan calcular esas cuotas, las bases así encontradas no podrán aplicarse en forma inflexible e uniforme a todos los países, porque consideraciones económicas y financieras desempeñan en ello papel importante. El cálculo de la cuota por lo tanto, debe ser objeto de negociaciones especiales y su monto ha de sujetarse a revisiones periódicas.

Las cuotas junto con los demás instrumentos de que dispone una unión de pagos - modalidades de operación, proporción oro/crédito, tasa de interés, etc. -, deben formar un todo armónico concebido en tal forma que permita a la entidad desempeñar las funciones para que fue creada. Una de las finalidades principales de la unión es establecer condiciones propicias a la liberalización creciente del intercambio comercial entre sus asociados. Así, pues, en armonía con este criterio, las cuotas de cada país deben fijarse en un nivel que permita cubrir las fluctuaciones estacionales de comercio con la región y le dé un margen razonable de seguridad frente a desequilibrios imprevistos - de naturaleza transitoria aunque duren un plazo largo - en su balance de pagos.

^{12/} En la Unión Europea de Pagos esta cuestión dió margen a considerables dificultades. Después de prolongadas negociaciones se acordó finalmente como solución conciliatoria tomar como base el 15 por ciento de aquellos pagos e ingresos en el año 1949, pero algunas cuotas fueron fijadas por debajo o por encima de dicho nivel.

37. Además cabe considerar otros factores como, por ejemplo, las normas que se establezcan para liquidar los déficit o superávit dentro de los límites de la cuota o fuera de ella. En un sistema de liquidación cuya base sea 20 por ciento en oro y 80 por ciento en crédito, las cuotas tendrán que fijarse a un nivel menos alto que si el sistema estipula una proporción oro/crédito de 40 y 60 por ciento, respectivamente.^{13/} Las disposiciones que regulen la liquidación de los saldos por sobre la cuota también tendrán gran influencia en la determinación de su cuantía. Será preciso asimismo considerar qué posibilidad presenta la unión de conceder facilidades especiales de crédito a los países que se encuentran ante dificultades en su balance de pagos. Habrá que examinar, por último, los mecanismos que rigen la eventual modificación de las cuotas para tener una idea del grado de dificultades que pueden presentarse, las cuales variarán según se exija la unanimidad o la simple mayoría de los países representados en el órgano deliberante de la unión.

38. Si las facilidades de crédito que la cuota proporciona a cada país deben ser tan amplias que le permitan adoptar una política de comercio liberal sin miedo a agotar sus reservas, sin embargo, las cuotas no deben ser fijadas a un nivel tan alto que despierten en los países de tendencias deudoras el deseo de convertirlas en una fuente de financiamiento para sus inversiones o para su déficit casi permanente, imponiendo al mismo tiempo a los países acreedores la carga que deriva del uso inadecuado del crédito concedido por ellos a la unión.

39. Las consideraciones expuestas muestran la diversidad y complejidad de los factores que deben tomar en cuenta los países participantes antes de decidir en materia de fijación de cuotas.

Como no existen fórmulas universales aplicables a todas las situaciones, la solución que ofrece - que mereció el beneplácito de los países del área cuyos bancos centrales respondieron al cuestionario - es seguir el ejemplo de la Unión Europea de Pagos. Esta solución podría aceptarse como una medida de transacción para reajustar ulteriormente las cuotas a las necesidades reales del

^{13/} Suponiendo que el límite del crédito sea el mismo, la cuota debe representar en el primer caso 5/4 partes de dicho límite y en el segundo 5/2 partes.

intercambio. Esas necesidades sólo podrán calcularse y con alguna precisión cuando el sistema haya estado funcionando durante algún tiempo.

40. A título de orientación, se presenta un ejemplo de los ingresos y egresos de los ocho países sudamericanos que comercian en cuenta entre sí. (Véase el cuadro 1.) Se indica en seguida el nivel de esas cuotas tomando como base el año 1957 y aplicando tres porcentajes hipotéticos de 15, 20 y 25 por ciento del comercio total en cuenta de cada uno de esos países con los demás. (Véase el cuadro 2.) Finalmente se muestran los niveles a que llegarían esas mismas cuotas si se tomara como base el promedio anual del trienio 1955-57. (Véase el cuadro 3.) En cualquiera de estos dos casos las cuotas sólo serían superiores a los créditos recíprocos establecidos en los actuales convenios bilaterales si los países participantes optaran por el porcentaje más alto (25 por ciento).

VIII. LIQUIDACION DE LOS DEFICIT O SUPERAVIT POR SOBRE LAS CUOTAS

41. Ya se han mencionado varias fórmulas o porcentajes de oro y crédito que podrían utilizarse para liquidar los déficit y superávit dentro de las cuotas. Hay que tratar ahora sobre reglas que deberán aplicarse en el caso de un país cuyo déficit o superávit acumulativo exceda la cuota. Como los casos del deudor y del acreedor dan lugar a distintas consideraciones, quizá convenga estudiarlos separadamente.

42. Por lo que toca a los países deudores - mejor dicho, a la cuota deudora de cada país -, el punto fundamental que hay que definir es si será necesario imponer algún límite al crédito automático que la unión de pagos se obliga a conceder a cada país miembro. En este punto, cabe recordar que, en gran parte, la unión sólo puede conceder créditos en la medida en que los obtenga de los países con superávit; por lo tanto, al otorgar créditos ilimitados a los países deudores se supone que los países acreedores se comprometen a poner ilimitados medios crediticios a disposición de la unión.

43. En la Europa occidental los créditos que concedía la unión eran esencialmente a corto plazo - para cubrir los movimientos estacionales y las dificultades transitorias de balance de pagos - y en cuantía suficiente para satisfacer las necesidades normales de cada país a este respecto. Si un país

Cuadro 1

COMERCIO INTERLATINOAMERICANO EN COMPENSACION, 1955-57

(Millones de dólares)

Países	Ingresos por exportaciones			Egresos por importaciones			Porcentajes b/
	1955	1956	1957a/	1955	1956	1957a/	
Argentina	196.5	141.6	150.1	188.0	118.5	143.2	39.9
Bolivia	2.8	5.9	4.6	5.3	14.2	4.7	1.3
Brasil	155.4	111.4	148.7	178.7	141.8	120.5	36.6
Colombia	1.0	0.4	3.1	7.2	5.0	6.8	1.3
Chile	69.9	47.0	30.9	44.4	39.4	38.8	9.5
Ecuador	8.8	6.0	8.2	2.4	1.7	4.3	1.7
Paraguay	20.7	14.8	12.0	19.0	12.5	13.8	3.5
Uruguay	28.7	37.9	10.1	38.8	31.9	35.5	6.2
<u>Total</u>	<u>483.8</u>	<u>365.0</u>	<u>367.6</u>	<u>483.8</u>	<u>365.0</u>	<u>367.6</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Bancos centrales y autoridades monetarias equivalentes.

a/ Se ha estimado el mes de diciembre para el intercambio del Brasil con Bolivia y el Uruguay.

b/ Esta columna indica la participación porcentual por países en los pagos totales - ingresos más egresos - de 1957.

Cuadro 2

CALCULO DE LAS CUOTAS BASADO EN EL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO
 EN COMPENSACION, 1957 a/
 (Millones de dólares)

Países	Ingre- sos	Egre- sos	Total	Cuotas			Créditos recípro- cos actua- les
				15%	20%	25%	
Argentina	150.1	143.2	293.3	44.0	58.7	73.3	70.0
Bolivia	4.6	4.7	9.3	1.4	1.9	2.3	4.0
Brasil	148.7	120.5	269.2	40.4	53.8	67.3	46.2
Colombia	3.1	6.8	9.9	1.5	2.0	2.5	-
Chile	30.9	38.8	69.7	10.5	13.9	17.4	18.95
Ecuador	8.2	4.3	12.5	1.9	2.5	3.1	2.45
Paraguay	12.0	13.8	25.8	4.9	5.2	6.5	9.0
Uruguay	10.1	35.5	45.6	6.8	9.1	11.4	16.1
<u>Total</u>	<u>367.7</u>	<u>367.6</u>	<u>735.3</u>	<u>111.4</u>	<u>147.1</u>	<u>183.8</u>	<u>166.70</u>

Fuente: Bancos Centrales, autoridades monetarias equivalentes y Ministerios de Relaciones Exteriores.

a/ Se ha estimado el mes de diciembre para el intercambio del Brasil con Bolivia y el Uruguay.

Cuadro 3

CALCULO DE LAS CUOTAS BASADO EN EL PROMEDIO ANUAL DEL
 COMERCIO INTERLATINOAMERICANO EN
 COMPENSACION, 1955-57 a/
 (Millones de dólares)

	Promedio anual 1955-57			Cuotas			Créditos recípro- cos ac- tuales
	Ingresos	Egresos	Total	15%	20%	25%	
Argentina	162.7	149.9	312.6	46.9	62.5	78.2	70.0
Bolivia	4.4	8.0	12.4	1.9	2.5	3.1	4.0
Brasil	138.5	147.0	285.5	42.8	57.1	71.4	46.2
Colombia	1.5	6.3	7.8	1.2	1.6	2.0	-
Chile	49.3	40.8	90.1	13.5	18.0	22.5	18.95
Ecuador	7.6	2.8	10.4	1.6	2.1	2.6	2.45
Paraguay	15.8	15.1	30.9	4.6	6.2	7.7	9.0
Uruguay	25.5	35.4	60.9	9.1	12.2	15.2	16.1
<u>Total</u>	<u>405.3</u>	<u>405.3</u>	<u>810.6</u>	<u>121.6</u>	<u>162.2</u>	<u>202.7</u>	<u>166.70</u>

Fuente: Bancos centrales, autoridades monetarias equivalentes y Ministerios de Relaciones Exteriores.

a/ Se ha estimado el mes de diciembre de 1957 para el intercambio del Brasil con Bolivia y el Paraguay.

/deudor excedía

deudor excedía su cuota, se suponía que el crédito que se le había autorizado era demasiado pequeño en relación con sus necesidades reales o que ese país en realidad había estado empleando los créditos para otros fines (por ejemplo, para financiar inversiones a largo plazo o para remediar un desequilibrio estructural de sus pagos externos). En el primer caso la solución adecuada era acordar multilateralmente el aumento de la cuota o conceder una línea especial de crédito. En el segundo caso las reglas de la unión deben establecer un fuerte incentivo a fin de que el país deudor que ha excedido su cuota cambie de política para restaurar su equilibrio con la región o, alternativamente, financie su déficit regional con monedas convertibles provenientes de otras regiones.

44. De este modo, la orientación de la Unión Europea de Pagos llevó a concluir que un país deudor que hubiera excedido su cuota, si la Unión no estaba dispuesta a concederle créditos adicionales, debería pagar en oro la totalidad de sus deudas futuras. Esta fue la regla que se adoptó y que se ha venido aplicando durante los ocho años que dura la Unión (junto, por supuesto, con la aplicación de un principio acumulativo que permite al país deudor, cuando cambia de posición, recuperar todos los pagos en oro que ha realizado anteriormente para saldar sus déficit por sobre la cuota).

45. Parece que hay fuertes argumentos a favor de una política similar en una Unión Latinoamericana de Pagos, sobre todo si las cuotas se fijan a niveles generosos.

Sin embargo, si los países miembros decidieran que no es aconsejable establecer una regla similar a la de la Unión Europea de Pagos - pago del 100 por ciento en oro para liquidar los déficit por sobre la cuota -, podría adoptarse algún sistema para saldar las deudas y créditos que han estado pendientes en la unión por más de cierto tiempo.

Este sistema de reembolsos podría funcionar de muchas maneras - desde los arreglos voluntarios y bilaterales vigentes actualmente en Europa hasta un sistema totalmente automático que se incorporara a las reglas de liquidación de la unión de pagos -, pero todas ellas son complicadas en cuanto a sus detalles técnicos y quizá sería prematuro describirlas ahora.

46. Del lado de los acreedores podría argüirse - a menudo con razón - que

/el desarrollo

el desarrollo de saldos acreedores excesivos en la unión de pagos resulta en parte del mal uso que hacen los países deudores del crédito que les concede la unión y de otros factores como las ventajas competitivas regionales de índole especial, sobre las cuales los países acreedores no ejercen control alguno. Por consiguiente, se concluye, no debe exigirse a los países con superávit que otorguen créditos ilimitados a la unión sino que, pasado cierto punto, deben cobrar en oro los superávit por sobre la cuota.

47. Por otra parte, la experiencia de la Europa occidental muestra que los países acreedores pueden reducir sus superávit regionales, por ejemplo, tomando medidas unilaterales para liberalizar y elevar al máximo sus importaciones de la región, tratando de estimular sus exportaciones a otros mercados y, por último, facilitando los movimientos de capitales a otros países de la región.

En Europa predomina la creencia de que las reglas de la Unión deben estimular a los países acreedores para que adopten estas medidas, a veces impopulares. Con objeto de dar un incentivo en este sentido, no se ha establecido una regla fija para la liquidación de los superávit por sobre la cuota. En cambio, cuando un país acreedor sobrepasa su cuota al haber, los arreglos para liquidar cualquier superávit futuro están sujetos a negociaciones en cada caso.

IX. EL FONDO DE CAPITAL

48. Una de las características esenciales de la unión de pagos es que los déficit y superávit bilaterales de cada país miembro frente a los demás se transforman periódicamente en un saldo único acreditado o adeudado por la unión y este saldo es liquidado por el país o por la unión de acuerdo con las respectivas reglas. Este mecanismo - siempre que las reglas contengan por lo menos algún elemento oro - implica la existencia de un fondo de oro o monedas convertibles cuyo único propietario sería la unión de pagos en virtud de su personalidad jurídica.

Los fines a que puede servir dicho fondo se pueden resumir de la manera siguiente:

a) Facilitar los pagos en oro en las operaciones periódicas de la unión y asegurar que la organización pueda en todas las fechas de valor^{14/} cumplir sus obligaciones de pagar en oro a los países acreedores, cualesquiera que sean los pagos en oro que deban hacer los países deficitarios.

b) Cubrir la diferencia que pudiera haber entre los ingresos y egresos de oro, como efecto de la aplicación de las tasas diferenciales de oro y crédito para la liquidación de déficit o superávit, de acuerdo con la posición acumulativa de cada país en la unión.

c) Permitir a la unión conceder créditos especiales (sin obligación de reembolsos en oro o con una obligación reducida) a países que pasan por dificultades temporales de balance de pagos.

Por todas estas consideraciones, es evidente que la necesidad de establecer un fondo de oro o monedas convertibles en la unión de pagos - y su magnitud - dependerán en gran parte de las reglas que ésta adopte para liquidar los superávit y déficit periódicos de los países miembros.

Cabe distinguir las tres posibilidades de que se trata a continuación.

49. La primera es que las reglas de la unión sobre liquidación no incluyan pago en oro alguno, en ningún sentido, y dispongan la existencia de márgenes crediticios ilimitados para liquidar todos los déficit y superávit que se produzcan.

En este caso, como las operaciones de la unión no comprenderían ningún

^{14/} Todas las liquidaciones de la unión para cada período contable deberán realizarse en un mismo día, la fecha de valor.

pago en oro o dólares, no sería necesario un fondo central.

50. La segunda posibilidad es que las reglas de liquidación de la unión dispongan que cierto porcentaje del superávit o déficit contable de cada país se liquide en oro, aplicando el mismo porcentaje a todos los saldos cualquiera que sea el pasivo o el activo acumulativo de cada país con la unión, lo que supone evidentemente la existencia de márgenes ilimitados de crédito.

En este caso sería necesario un fondo central para asegurar el movimiento expedito de los pagos de oro en las operaciones periódicas de la unión y - lo que es más importante - para asegurar que la unión pueda cumplir siempre sus obligaciones en oro con sus acreedores,^{15/} aunque un deudor esté en mora por el pago en oro.

La cuantía del fondo necesario para este fin dependerá evidentemente del porcentaje de oro establecido en las reglas de liquidación y de la medida en que se desarrollen grandes saldos acreedores durante cada ejercicio. Sin embargo, no es probable que se trate de sumas muy elevadas. Así, en la Unión Europea de Pagos y sobre una base de 75 por ciento oro, los egresos para los acreedores sólo excepcionalmente han superado los 150 millones de dólares.^{16/}

Cabe hacer notar que en estas circunstancias un fondo central podría servir dos propósitos auxiliares. Podría permitir a la unión conceder créditos especiales a países que atravesaran dificultades temporales de balance de pagos y cuyas reservas fueran demasiado reducidas para acatar las reglas de la unión sobre liquidación en oro. En segundo lugar, la existencia del fondo daría una garantía en monedas convertibles por lo menos para parte de las deudas de la unión con sus acreedores. Por estos motivos, sería aconsejable establecer un fondo central sobre una base moderadamente más elevada

^{15/} Debe insistirse en que los países con superávit son acreedores de la unión y en que sólo ella es responsable de saldar sus reclamaciones.

^{16/} En mayo de 1958 (un mes normal) el total de déficit y superávit bilaterales sumó 470 millones de dólares, cifra que se redujo, por efecto de compensaciones integrales (multilaterales) a superávit y déficit netos de 145 millones. Así, los pagos en oro a los acreedores en ese mes no excedieron de 109 millones de dólares.

que la necesaria para cubrir las obligaciones periódicas de la unión con sus acreedores y para asegurar el funcionamiento expedito de las operaciones de la unión en cada fecha de valor.

51. La tercera y más complicada de las posibilidades se plantea cuando los reglamentos de la unión prevén distintas relaciones oro/crédito para liquidar déficit y superávit y/o cuando las relaciones oro/crédito aumentan o disminuyen según el nivel de la deuda o crédito acumulativo de un país en la unión dentro de su cuota.

En esta eventualidad la unión debe disponer de un fondo central bastante grande con objeto de salvar la distancia que inevitablemente mediará entre los ingresos en oro por cobro de deudas y los egresos pagados a los acreedores. La magnitud del fondo dependerá también en este caso de las relaciones oro/crédito dispuestas en las reglas de liquidación de la unión. Una vez establecidas estas reglas, es posible determinar con exactitud el egreso máximo de activos convertibles de la unión a que pueden dar lugar.

Las razones para establecer un fondo aducidas en el párrafo 48 también son aplicables en este caso y aconsejarían que el monto del fondo fuera bastante mayor que el egreso máximo posible. Sin embargo, la experiencia de la Unión Europea de Pagos indica que el egreso máximo teórico nunca se produce ni se llega cerca de él. Es muy probable, por eso, que al cubrir por completo el riesgo del egreso máximo, también se cubrirían ampliamente las demás necesidades de monedas convertibles de la unión de pagos.

52. Así, pues, como ya se ha dicho, la necesidad de crear un fondo central de oro o dólares - y su cuantía - dependerán de las reglas de la unión para liquidar los déficit o superávit contables de los países participantes. Por consiguiente, hasta que no se hayan convenido dichas reglas no es posible formarse una idea de la magnitud del fondo que se necesitaría en la Unión Latinoamericana de Pagos. Sin embargo, a este respecto quizá sea útil referirse a la experiencia de la Unión Europea de Pagos. Esta comenzó con un fondo de 350 millones de dólares y durante sus ocho años de vida nunca ha empleado más de 230 millones de ese capital. Aunque esta cifra puede parecer elevada, hay que recordar que:

a) los medios crediticios automáticos de la Unión llegan a unos 2 500

/millones de

millones de dólares y durante más de cinco años el total de créditos concedidos a la Unión y otorgados por ella ha fluctuado entre 2 000 y 2 300 millones de dólares;^{17/}

b) las posiciones totales bilaterales (superávit más déficit) liquidadas a través del mecanismo de la Unión en los últimos seis años han oscilado entre 300 y 600 millones mensuales (el promedio mensual durante los ocho años que dura la Unión es 450 millones).

Estas cifras probablemente son muchísimo más altas que las que se registrarían en la Unión Latinoamericana de Pagos. Tomando en cuenta también el hecho de que la Unión Europea de Pagos comenzó con una escala movible de pagos en oro - que representó una pesada carga sobre los activos de la Unión - y que durante algunos años ha estado operando a base de 75 por ciento en oro y 25 por ciento en créditos - lo que, por supuesto, implica un egreso considerable de oro hacia los países con superávit -, parece razonable suponer que el posible fondo inicial de la Unión Latinoamericana de Pagos podría ser mucho más reducido que el de 350 millones de dólares con que se inició la Unión Europea de Pagos.

Formación del fondo

53. Las respuestas de los bancos centrales del área al cuestionario de la Secretaría se inclinan por la formación de un fondo o capital de rotación. Hay que considerar, por lo tanto, los medios de que podrían disponer los países latinoamericanos para formar ese capital de trabajo.

54. Los cálculos que aparecen en los cuadros 1, 2 y 3 (véase la sección VII, párrafo 40), que indican la posible variación de cuotas en la Unión Latinoamericana de Pagos, confirman la opinión de que la magnitud del fondo requerido será mucho menor que en el caso de Europa. Cualquier cálculo preciso sobre su monto sólo podrá efectuarse después de llegar a un acuerdo sobre el elemento oro en las reglas de liquidación de la unión y sobre otros factores como la posibilidad de conceder créditos especiales a países extremadamente deudores.

^{17/} Aunque el total no ha variado gran cosa durante estos años, la composición de los saldos de los países en este total ha sufrido cambios notables.

Sin embargo, sólo a título ilustrativo y admitiendo que el total de las cuotas no supere los 200 millones de dólares, podría considerarse adecuada una cifra de 100 millones de dólares.

Si se supone que este capital lo suscribirían los ocho países que mantienen ahora cuentas bilaterales y que sus aportaciones se estimarán en proporción a las cuotas del cuadro 3, las contribuciones de cada país podrían ser las siguientes:

	<u>Millones de dólares</u>
<u>Fondo total</u>	<u>100</u>
Argentina	39
Bolivia	2
Brasil	35
Colombia	1
Chile	11
Ecuador	1
Paraguay	4
Uruguay	7

Si otros países se incorporaran a la unión, habría que aumentar el fondo, aunque es probable que se pudieran reducir las contribuciones de cada país.

55. Es posible que parte de las aportaciones de capital anotadas pudieran obtenerse de fuentes internacionales o de gobiernos extranjeros. A este respecto, quizá sería posible obtener la ayuda y cooperación del Fondo Monetario Internacional en la forma de créditos de cobertura (stand-by) u otros especiales.

En la medida en que el capital obtenido de tales fuentes no alcance a cubrir el total de las necesidades de la unión, los países miembros tendrían que suscribir lo que faltase para constituir el fondo. A fin de atenuar el esfuerzo que eso exigiría de cada país, podría establecerse que las contribuciones se hicieran efectivas en dos partes, la primera pagadera de inmediato a la unión en oro o dólares y el saldo cuando el agente lo pidiera - debería ser cubierto de inmediato en cualquier fecha de valor -, en caso de necesitarse para cualquiera de las operaciones periódicas de la unión de pagos.

56. Uno de los bancos centrales, en su respuesta al cuestionario, sugirió que si el fondo fuese ampliado suficientemente, tal vez podría emplearse para financiar proyectos de los países insuficientemente desarrollados hasta que se creara una institución bancaria para ese fin.

Otro sugirió que los recursos de la unión de pagos - no desde un comienzo, sino después de ampliarse suficientemente su campo de actividades - se aplicarían en lo posible también al financiamiento de:

- a) compras en un país miembro de los productos que hubieran quedado al margen de las cuentas de convenio;
- b) compras en un país miembro, al margen de las cuentas de convenio, efectuadas por los países cuyos swings o créditos se hallaran en sus límites máximos;
- c) compras ocasionales en países no participantes de la unión, siempre que estos países pudieran adquirir a breve plazo productos de un país miembro.

Tales operaciones de financiamiento con fines de desarrollo económico o para la importación de mercaderías ¿se compadecen con las funciones normales de una unión de pagos? Parece difícil que la organización disponga de capital suficiente para financiar operaciones de tal magnitud. Conviene tener presente además que una de las finalidades del fondo es servir de garantía a los países acreedores en el caso de disolverse la unión y no es probable que dichos países consientan en que esos recursos se empleen en operaciones a largo plazo o por plazos que se prolonguen mucho más allá del tiempo de duración de la entidad. En todo caso, estas sugerencias confirman la existencia de problemas para los que en una u otra forma interese hallar soluciones.

57. Quizá valga la pena subrayar otros dos puntos en relación con el establecimiento de un fondo central para la unión de pagos. En primer lugar, la unión sólo podrá poseer un fondo de capital si tiene personalidad jurídica o si forma parte de una organización que la tenga.^{18/}

^{18/} La Unión Europea de Pagos carece de personalidad jurídica, pero forma parte y está administrada por la Organización Europea de Cooperación Económica, que sí la tiene en el derecho internacional.

Aparte de los aspectos puramente jurídicos, el asunto también reviste importancia desde el punto de vista de las inmunidades fiscales y de otro orden de que dicho fondo naturalmente querría disfrutar.

El segundo punto se refiere a la administración del fondo. Es evidente que, como el fondo es propiedad de una entidad internacional, la responsabilidad última de su administración deberá incumbir a un comité internacional, lo que nuevamente pone de relieve la importancia de crear en la unión de pagos un fuerte comité directivo que ante los gobiernos miembros responda del funcionamiento eficiente de la unión y de asegurar el éxito en su objetivo principal de mantener y desarrollar el intercambio entre sus países miembros.

X. TASAS DE INTERES

58. Una unión de pagos debe ser concebida en forma tal que sus disposiciones reglamentarias contribuyan a facilitar el logro de los objetivos fijados. Para su funcionamiento adecuado es necesario que cada miembro tienda a mantener una posición de relativo equilibrio con respecto al conjunto, nivel que será el resultado de desequilibrios reversibles en sus posiciones acumulativas. En beneficio del buen funcionamiento del conjunto, hay que hacer todo lo posible por desalentar las posiciones permanentemente excedentarias o deficitarias.

59. La tasa de interés, conjugada con otras disposiciones del reglamento, puede constituir un instrumento útil en la aplicación de tal política, a fin de evitar que países de constante tendencia deficitaria encuentren en la unión de pagos una fuente de crédito a plazo indefinido, perturbando así la marcha del sistema. A la inversa, aunque sea deseable estimular la concesión de crédito a la unión por los países de tendencias acreedoras, hay que evitar los excesos a fin de inducir a esos países para que intensifiquen sus compras en la región.

60. Se considera conveniente por eso que la unión cobre intereses de sus deudores y abone intereses a sus acreedores. Con objeto de atender mejor a sus finalidades, sería aconsejable que la tasa de interés variase en función del tiempo de utilización de los recursos, que sea revisada constantemente en la unión y que cada cierto tiempo, según se juzgue necesario, se la modifique.^{19/}

^{19/} La tasa de interés que se aplica en la Unión Europea de Pagos desde el comienzo se indica en el cuadro 4.

Cuadro 4

TASAS DE INTERES SOBRE LOS CREDITOS ORDINARIOS CONCEDIDOS POR Y
 A LA UNION EUROPEA DE PAGOS, 1950-58
 (Porcentajes anuales)

Años financieros de la Unión (1º de julio - 30 de junio)	Interés pagadero				
	Por los deudores de la Unión (dentro de la cuota y en exceso de ella)			A los acreedores de la Unión	
	Meses adeudados			Dentro de la cuota	En exceso de la cuota
	1-12	13-24	Más de 24		
Primer año (1950-51)	2	2 1/4	2 1/2	2	2
Segundo año (1951-52)	2 1/4	2 1/2	2 3/4	2	2
Tercer año (1952-53)	2 1/2	2 3/4	3	2 1/4	2 1/2
Cuarto año (1953-54)	2 1/2	3	3 1/4	2 3/4	3
Quinto año (1954-55)	2 3/4	3	3 1/8	2 3/4	3
Sexto año (1955-56)	2 3/4	3	3 1/8	2 3/4	3
Séptimo año (1956-57)	2 3/4	3	3 1/8	2 3/4	3
Octavo año (1957-58)	2 3/4	3	3 1/8	2 3/4	3

Fuente: Unión Europea de Pagos, informe correspondiente al período 1956-57.

XI. CREDITOS ESPECIALES PARA LA IMPORTACION DE
MANUFACTURAS Y BIENES DE CAPITAL

61. En casi todos los países sudamericanos prevalecen sistemas de regulación del comercio exterior que podría eliminar o reducir en gran escala la posibilidad de que los importadores utilicen las facilidades de crédito habitualmente otorgadas por los exportadores extranjeros. Los importadores nacionales se ven obligados a pagar por adelantado el valor en moneda local correspondiente a las mercaderías adquiridas en el exterior y en algunos casos incluso se exige efectuar un depósito previo cuyo valor y cuyo plazo de retención varía según el grado de restricción que se desee imponer a la importación de la respectiva mercadería. Varios de los sistemas existentes excluyen la posibilidad de que los bancos particulares utilicen las líneas de crédito extendidas por sus corresponsales en el exterior.

62. Una unión de pagos como la que aquí se concibe no es un órgano capaz de ejercer una función complementaria del crédito privado a corto plazo suspendido por las restricciones cambiarias. Para este problema, la solución adecuada sería una política de liberalización gradual del movimiento de capitales a corto plazo, y al arbitrio de cada país queda adoptarla según sus condiciones internas específicas. Lo que podrá hacer una unión de pagos dentro de sus atribuciones normales será contribuir, con las facilidades de crédito otorgadas a los países miembros, a que dicha liberalización se realice con el mínimo de perturbaciones o el máximo de garantías para los países que optaran por ese camino, toda vez que la restauración del crédito comercial a corto plazo constituye un elemento capaz de coadyuvar a la expansión del tráfico intrarregional.

63. También podría considerarse, en vista del impulso que se podría proporcionar al intercambio de manufacturas y bienes de capital, la concesión de créditos especiales para comprar esos productos dentro del área, con beneficios para los países que se encuentran en una etapa menos avanzada de desarrollo económico. De adoptar esta iniciativa, formulada por uno de los bancos centrales en sus respuestas al cuestionario de la Secretaría, los países del área que se encuentran en una etapa menos avanzada de desarrollo económico podrían adquirir de sus asociados manufacturas, materias primas industriales y bienes de capital aprovechando las

/facilidades de

facilidades de crédito que les concederían los países interesados en la exportación de esos productos, en plazos y condiciones que mereciesen la aprobación de la unión de pagos.

Esos países harían saber a la unión que se encontraban en condiciones de otorgar al conjunto de los demás participantes un crédito especial, enteramente distinto de su cuota de aportación para las operaciones normales. Ese crédito se aplicaría a la adquisición de materiales y productos estipulados, siempre que representen inversiones reproductivas y de interés para la economía del país comprador. En esa propuesta, formulada al conjunto de los participantes a través de la unión de pagos, los países que estuvieran en condiciones de vender bienes de esta clase a precios internacionales determinarían todas las demás condiciones a que estarían sujetas esas ventas (plazo de pago, intereses, garantías comerciales y cambiarias exigidas, etc).

64. Se considera que financiamientos como los citados, concedidos a través de la unión, tendrían grandes posibilidades de impulsar el intercambio de manufacturas, contribuyendo así a diversificar el tráfico intrarregional.

XII. UNIDADES DE CUENTA

65. En el mecanismo establecido por un acuerdo de compensación la fijación de una unidad de cuenta tiene relativamente poca significación pues en este caso dicha unidad sólo ejerce función contable: constituye un valor estable y uniforme adoptado para facilitar la tarea de calcular y expresar en una moneda de cuenta bilateral convencional los saldos compensables en los respectivos circuitos.

En la unión de pagos, en cambio, la fijación de una unidad de cuenta reviste importancia porque se utiliza como patrón de valor para medir las obligaciones en contra o a favor de la unión. Además de ser un denominador común de valores, esa unidad debe cumplir la función de garantizar el valor, condición exigida por los que suscriben el fondo de capital de la entidad. Estos, en efecto, se toman acreedores de las obligaciones liquidables a largo plazo, que deben estar al abrigo de las fluctuaciones en su valor real.

66. El valor de la unidad de cuenta puede establecerse de diversas maneras, incluso en relación con la moneda de uno de los países participantes; sin embargo parecen más aconsejables dos formas: la adopción del dólar estadounidense o su fijación como un determinado peso de oro fino, que podría

/ser - siguiendo

ser - siguiendo el ejemplo de la Unión Europea de Pagos - el actual contenido metálico de ese dólar (0.888671 gramos).^{20/}

67. Ambos procedimientos presentan ventajas e inconvenientes, que se examinan someramente a continuación:

a) Definición en términos del dólar. En los convenios de compensación interlatinoamericanos prevalece como moneda de cuenta el dólar estadounidense, y así se le adopta en las cuentas bilaterales. La adopción por la unión de pagos de la misma moneda como unidad de cuenta simplificaría evidentemente el manejo de las cuentas.

Sin embargo, podrían surgir algunas dificultades si las autoridades norteamericanas decidieran modificar el contenido metálico del dólar o su relación con el oro en el caso de que ciertas relaciones bilaterales las cuentas interbancarias se llevaran en moneda nacional de uno de los países y no en dólares-convenio.

b) Definición mediante la relación con el oro. Si la unidad de cuenta se definiera en términos de oro y si, siguiendo la práctica de la Unión Europea de Pagos, su contenido metálico fuera igual al de la actual paridad del dólar, la contabilización de las operaciones de la unión sería tan sencilla como si la unidad se fijara en términos de dólares estadounidenses. Los países miembros de la unión tendrían la ventaja de saber que sus créditos y deudas con ella se expresarían en términos de un patrón de valor invariable e internacional. Si los países participantes optaran por esa forma, sería necesario: i) para evitar las dificultades prácticas que implican los pagos realizados mediante la entrega efectiva de metal y las reacciones psicológicas y políticas que en ciertos casos se derivan del agotamiento de las reservas de oro, prever en el reglamento la posibilidad de que dichos pagos se efectúen en dólares genuinos a la tasa de paridad con el oro o en la moneda de otros países, a discreción de la unión de pagos; ii) prever la posibilidad de alterar el contenido de oro de la unidad de cuenta, mediante un procedimiento reglamentario definido.

^{20/} Este es el contenido metálico del dólar declarado al Fondo Monetario Internacional por el gobierno de los Estados Unidos. La Unión Europea de Pagos fijó el peso oro de su unidad de cuenta sobre la misma base, agregando dos cifras decimales (0.88867088).

68. Una vez definida la unidad de cuenta, cada país participante, en el caso de transacciones en algún canal bilateral conducidas en la moneda de una de las partes, deberá informar a la unión de las paridades que deberán regir para la conversión de los saldos resultantes de aquellas transacciones en la unidad de cuenta. Haciéndolo así, cuando un país participante modifique durante un período contable la paridad de su moneda en relación con la unidad monetaria adoptada por la unión de pagos, esta pasa a calcular los superávit o déficit bilaterales de ese país dividiéndolos en dos partes - una para el período anterior a la alteración y otra para el período posterior - y aplicando a cada una de ellas las paridades en vigor.

Los bancos centrales consultados mediante el ya citado cuestionario de la Secretaría son favorables a que se incluya en el acuerdo constitutivo de la unión de pagos, si se acuerda crearla, una cláusula en este sentido.

69. En relación con lo anterior, cabe señalar que para las operaciones de la unión - que sólo giran en torno a los saldos de las cuentas bilaterales mantenidas por los bancos centrales - lo único esencial es asegurar la estabilidad de la tasa de conversión a la unidad de cuenta de las monedas en que se mantengan las cuentas bilaterales. Las tasas a las cuales se comercian las monedas de las cuentas bilaterales en las bolsas cambiarias internas no afectarían directamente a las operaciones de la unión de pagos, aunque es claro que las variaciones de estas tasas internas de cambio pueden influir considerablemente sobre las posiciones de los países en la unión a través de sus repercusiones sobre las exportaciones y las importaciones regionales.

XIII. ADMISION DE NUEVOS PARTICIPANTES Y RETIRO DE MIEMBROS

70. La Unión de Pagos debería constituirse en tal forma que permitiera en cualquier momento la admisión de los nuevos países del área que deseen formar parte de ella, a condición, naturalmente, de que acepten las normas establecidas y observen los principios de liberalización que constituyen el principal objetivo de la entidad. También deberá acordarse que la adhesión importa la obligación de que cooperen económicamente en el plan con los demás miembros y adopten las medidas internas necesarias para mantener, un equilibrio razonable en el balance de las cuentas con la región.

En general, parece recomendable que el acuerdo deje al criterio del órgano directivo de la unión de pagos la decisión de las demás materias inherente al ingresar nuevos miembros. Como también la consideración de los casos no previstos en las respectivas reglas.

71. En la etapa actual de este estudio, no parece necesario analizar en detalle las condiciones que regularán el retiro de los miembros. Bastará señalar que el acuerdo debe contener disposiciones precisas sobre el particular y también acerca de la liquidación del saldo del respectivo país. La Unión Europea de Pagos señala al efecto un procedimiento - algo complicado en razón de las complejidades que ofrece el retiro de un miembro - para convertir su saldo acreedor o deudor en una serie de saldos acreedores o deudores bilaterales, rescatables en determinado plazo.

72. En vista de que la unión es constituida como instrumento durable para regularizar los pagos entre sus miembros, es natural que el derecho de retirarse sólo pueda ejercerse en circunstancias excepcionales; y que se procure crear incentivos para desanimar a los países que se sientan inclinados a dar ese paso. En Europa, por ejemplo, el compromiso de no aplicar prácticas comerciales discriminatorias se aplica solamente al intercambio entre los países miembros de la unión de pagos. Un país que se retira de ella pierde esa garantía y queda expuesto a eventuales discriminaciones por parte de sus exasociados.

XIV. DURACION Y DISOLUCION DE LA UNION DE PAGOS

Duración

73. En el acuerdo de la Unión Europea de Pagos no hay disposición alguna precisa sobre la duración legal de la organización. El compromiso de cada país miembro de aceptar las reglas de la Unión fue fijado inicialmente por un período de dos años y desde entonces se le ha renovado por años. Este procedimiento, pese a que de tiempo en tiempo requiere nuevas negociaciones, tiene algunas ventajas y hay que considerarlas para su eventual adopción en una organización latinoamericana similar.

74. La idea fundamental es que cada año todos los miembros entren en contacto para esclarecer las condiciones en las que seguirían participando en la unión de pagos por un año más. Si un país no está conforme con lo que otro u otros desean, no le queda otra alternativa que retirarse de la unión, la que continuará existiendo sin la participación de ese miembro. Como cada participante tiene sus propias ideas sobre lo que conviene hacer para el progreso de la unión - por ejemplo, una modificación de la proporción oro/crédito -, la renovación anual supone considerables negociaciones y exige un esfuerzo efectivo de cooperación para conciliar puntos de vista en conflicto aparente. La labor que viene desarrollando la Unión Europea de Pagos puede presentarse como un ejemplo convincente de las posibilidades de cooperación integral entre naciones distintas y ello sin merma de su soberanía.

Además, el proceso de renovación anual, que permite introducir modificaciones en el sistema, asegura a la Unión Europea de Pagos su extraordinaria flexibilidad y su poder de adaptación a las condiciones económicas y comerciales reinantes. Por ejemplo, la proporción oro/crédito que prevalece actualmente es mucho más estricta que la adoptada cuando se fundó la Unión y esa modificación refleja con bastante precisión la mejoría que ha experimentado el intercambio de la Europa occidental frente al resto del mundo y el aumento de las reservas de oro y dólares de la mayor parte de los países de la Organización Europea de Cooperación Económica.

/Disolución

Disolución

75. Como en el caso del retiro de cada participante, no parece adecuado el momento para examinar en detalle las normas que deberán regir la disolución del acuerdo que dará existencia legal a la unión de pagos. Tales normas habrían de elaborarse en el momento en que los países interesados decidan suscribir el acuerdo para crear dicha entidad. Es en esa ocasión cuando habrán de ajustarse las condiciones en que podrá ser disuelto el acuerdo así como las disposiciones que deberán regir la liquidación de los saldos deudores o acreedores que existan al tiempo de la disolución.

76. Como ejemplo del tipo de reglas que podrían aplicarse, cabe señalar que el acuerdo de la Unión Europea de Pagos dispone que el funcionamiento de la unión podrá declararse caducado en cualquier momento en que las cuotas de los países participantes queden reducidas al 50 por ciento del total, es decir, cuando se retiren de la Unión participantes cuyas cuotas representan ese 50 por ciento. En cuanto a las reglas que se aplicarán entonces para liquidar las deudas y obligaciones de la Unión, se basan en el principio de que hay que mantener el carácter multilateral de dichas obligaciones, por lo que cualquier riesgo de incumplimiento deben compartirlo todos los miembros de la Unión.

XV. REQUISITOS LEGALES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

77. Para establecer una unión de pagos es necesario que en nombre de los gobiernos se suscriba un instrumento internacional en que se definan en detalle las reglas que regirán al funcionamiento de la unión y los arreglos de organización que permitirán llevar a cabo y fiscalizar sus operaciones.

Es esencial también que se tomen las medidas legales del caso para dar a la unión de pagos personalidad jurídica propia,^{21/} de modo que conforme al derecho internacional tengan la facultad de recibir y conceder créditos y de poseer fondos en oro y monedas convertibles.

^{21/} Alternativamente, la unión podría formar parte de otra organización internacional dotada de personalidad jurídica.

Hay que considerar asimismo procedimientos para modificar el acuerdo. Así, por ejemplo, habrá que estipular si todas las enmiendas requerirán la conclusión formal de un acuerdo internacional complementario o si algunas o todas las enmiendas podrán efectuarse en virtud de decisiones del comité directivo de la unión de pagos.

Instituciones

78. El funcionamiento de la unión requerirá un agente, pudiendo ser aconsejable su designación en el mismo acuerdo. Aunque las funciones del agente son sólo ejecutivas y se limitan a cumplir al pie de la letra el acuerdo y las instrucciones que en virtud de él se le impartan, es evidente que sus funciones - entre ellas, con toda probabilidad, la administración del fondo central de la unión - implican una gran responsabilidad. En realidad tendrá que relacionar sus funciones puramente ejecutivas según el acuerdo con otras más íntimamente ligadas a la banca central. En Europa, por ejemplo, el agente es el Banco de Liquidaciones Internacionales, al cual están afiliados casi todos los bancos centrales de los países miembros.

79. Otro órgano esencial para una unión de pagos es el comité directivo. Este órgano es responsable ante los gobiernos miembros de la buena marcha del acuerdo. Al comité presentará sus informes el agente, el que recibirá del mismo instrucciones en caso de duda o dificultad. El comité estará encargado además de asesorar a los gobiernos miembros - y, si está autorizado para ello, tomará decisiones en su nombre - en relación con todos los asuntos que abarque el acuerdo (por ejemplo, modificación de las reglas de liquidación, concesión de créditos especiales, plazos y condiciones para renovar las obligaciones de los países miembros y otras funciones que los gobiernos de estos le confieran). Podría suceder, como ha ocurrido en Europa, que el comité se convirtiera en un foro para debatir los problemas que se plantean en los campos monetario, cambiario y crediticio y a través del cual puede lograrse un progreso sostenido hacia una política comercial y de pagos más liberal.

/De todo

De todo ello se desprende que el comité constituye un elemento vital para el buen éxito de una unión de pagos. Las decisiones que habrá que tomar en cuanto a su composición, campo de acción, reglas de votación, etc. son de mucha importancia. Así se ha reconocido en Europa, donde el comité directivo de la Unión está formado por funcionarios de alta jerarquía de los bancos centrales o departamentos del tesoro - cada uno con un suplente -, quienes se reúnen cada mes durante 2 o 3 días y la mayor parte de los cuales han estado integrando el comité durante varios años.

