

PROYECTO DE UNA UNIÓN IBEROAMERICANA DE PAGOS

Si hubiera de caracterizarse lo esencial del momento económico actual, sería necesario destacar los numerosos intentos de integración económica de diversos grupos de naciones, para constituir unidades más poderosas y mercados más amplios. Quizá sea la Organización Europea de Cooperación Económica el ejemplo más característico, pero no es el único de una evolución tan significativa de los tiempos presentes. Por circunstancias que no es del caso analizar en el reducido ámbito del presente artículo, la única región donde no se ha manifestado la integración económica que define nuestra época —Iberoamérica— es precisamente aquella donde mayores habrían sido las esperanzas en favor de una cooperación económica regional, puesto que los países que la constituyen unen a la identidad de idioma y de estirpe, una situación parecida en cuanto al grado de su evolución económica. Sin embargo, si la integración regional no ha caracterizado la historia económica de Iberoamérica en los últimos años, no han dejado de hacerse oír voces tendientes a esos propósitos, entre las cuales destacan las de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, y el reciente congreso del Consejo Interamericano Económico y Social celebrado en Río de Janeiro. No podía faltar tampoco la autorizada palabra de España en propuestas de tanta importancia para Iberoamérica, y a un recientísimo estudio del Instituto de Cultura Hispánica sobre una Unión Iberoamericana de Pagos ha de destinarse este artículo.

A pesar de los éxitos obtenidos por la Unión Europea de Pagos desde la iniciación de su funcionamiento, nunca se consideró posible crear una entidad similar para el ámbito iberoamericano, por suponerse que algunos países de la Región arrojarían saldos permanentemente acreedores o deudores, así como por la escasa importancia del comercio inter-iberoamericano respecto al efectuado por la Región con el resto del mundo. Tan pesimistas fueron los supuestos, jamás rebatidos, que nunca se efectuaron sino estudios parciales del problema, estudios que parecieron reforzar el convencimiento

de que la Unión Iberoamericana de Pagos no tendría viabilidad. De entre esos estudios destaca el efectuado por la propia Unión Europea de Pagos en su tercer ejercicio (1952-53), limitado a las compensaciones posibles entre dos países de la Unión Europea de Pagos y un país iberoamericano, sobre cifras de 1952, que arrojó resultados muy pobres.

A pesar de estos antecedentes, el Instituto de Cultura Hispánica decidió, en un acto de fe, estudiar de nuevo el problema, financiándose la investigación por un grupo de grandes bancos españoles. El autor del presente artículo tuvo el honor de dirigirla como jefe de estudios.

EL METODO DE LA INVESTIGACION

Para calcular la compensación dentro de una Unión Iberoamericana de Pagos se analizó la que habría ocurrido, de existir esa entidad en un número suficiente de años, tomándose el período 1947-51. No se incluyó el ejercicio de 1952, tanto por la dificultad de disponer de los anuarios del comercio exterior de ese año para todos los países, como por la consideración de que dicho ejercicio acusa una situación muy anormal en el comercio exterior de los países iberoamericanos, motivada por el temor a una conflagración generalizada como consecuencia de las hostilidades de Corea. Ante la experiencia reciente de lo sucedido en la segunda guerra mundial, los países iberoamericanos incrementaron en alto grado sus importaciones en 1952, contrayendo grandes déficit en sus balances de pagos que aún pesan sobre la situación de divisas de algunos de ellos. El supuesto de que la Unión Iberoamericana de Pagos no se verá ante circunstancias similares, o que los efectos de su acción deben estudiarse bajo condiciones de normalidad, aconsejó, por consiguiente, excluir el año 1952.

Problema de mayores alcances que el planteado por la anormalidad de un ejercicio fué el originado por la falta de datos sobre el balance de pagos de cada país iberoamericano con el resto de la Región, y con cada una de las grandes regiones comerciales del mundo. Estos datos no se publican y es dudoso que se calculen siquiera en la mayor parte de los países iberoamericanos. Ante la disyuntiva de abandonar la investigación y someterse al pesimismo de quienes han dictaminado que una Unión Iberoamericana de Pagos no tendría posibilidades de funcionamiento, se decidió abordarla con las únicas cifras disponibles, que son los balances de comercio de cada una de las naciones iberoamericanas. Las conclusiones de la investigación se limitan, por consiguiente, a ofrecer un orden de magnitud sobre los resultados de una

Unión Iberoamericana de Pagos, pero constituyen, además, la prueba decisiva de que sería de toda conveniencia que se llevara a cabo un estudio a fondo sobre el problema por los únicos organismos en situación de efectuar esa tarea, que son los propios Gobiernos, si éstos lo consideraran conveniente. La investigación del Instituto de Cultura Hispánica no representa sino la demostración de que la compensación de pagos entre los países iberoamericanos puede ser viable, arrojando las ventajas correspondientes para todos los países de la Región.

La lista de países a incluir en el estudio motivó, asimismo, la ponderación de diversas posibles soluciones. Aparte de la dificultad de reunir los anuarios del comercio exterior de todos los países iberoamericanos, la ampliación del número de países recargaba en tal forma el trabajo que difería por un largo plazo su publicación. Pareció más ventajoso, por consiguiente, sacrificar la universalidad a la eficacia, y reducir el análisis a un número manejable de países. Se incluyó en la lista a la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela, agregándose España a esos países por considerar que no permanecería al margen de un proyecto que ha de engarzar decisivamente las economías de todas las naciones de su estirpe, creando destinos comunes entre países hermanos de los cuales no podría desinteresarse.

Los países iberoamericanos elegidos para el estudio constituyen una parte fundamental del comercio recíproco de la región. Tan sólo las naciones de la zona Sur de Iberoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay), incluídas todas en la investigación, con la única excepción del Paraguay, representan el 81,9 por 100 del comercio interiberoamericano, mientras que la zona de la Gran Colombia (Colombia, Ecuador y Venezuela), de la que sólo se excluyó al Ecuador, agregan un 8,5 por 100 adicional, al que debe sumarse la participación de Cuba y Méjico. Es, pues, muy probable que los resultados de la investigación abarquen un porcentaje próximo al 95 por 100 del total del comercio recíproco de Iberoamérica y que sus cifras sean por ello suficientemente representativas.

LA COMPENSACION EN LA UNION IBEROAMERICANA DE PAGOS

Sobre las fórmulas indicadas se estudió la compensación entre diez países iberoamericanos y España durante el período 1947-51, partiendo de los datos del comercio exterior, bajo el supuesto que habría funcionado en ese

período una Unión Iberoamericana de Pagos. La compensación encontrada fué del 82,9 por 100 en el quinquenio, que compara muy favorablemente con la del 83 por 100 conseguida sin el uso de cuotas por la Unión Europea de Pagos en el primer trienio de su funcionamiento. Resultados tan prometedores permiten asegurar que la Unión Iberoamericana de Pagos tendría un brillante porvenir de constituirse, puesto que la compensación sería sustancialmente mayor, una vez iniciado su funcionamiento.

En efecto, las uniones de pagos no se limitan a ofrecer un mecanismo de compensación entre sus países miembros, sino que deben disponer de los instrumentos necesarios para resolver los desequilibrios que puedan producirse. Este es el ejemplo de la Unión Europea de Pagos, y sin dicho requisito no es concebible el funcionamiento de una entidad compensadora de las transacciones internacionales. Los instrumentos principales utilizados por la Unión Europea de Pagos para mantener un equilibrio han consistido en la supresión de las restricciones cuantitativas de los países persistentemente acreedores y la autorización a las naciones deudoras a reforzar esas mismas trabas cuantitativas. En virtud de esos instrumentos (que no obligan sólo al deudor a soportar todo el peso de los reajustes, como sucedía bajo el patrón oro, puesto que también aseguran la cooperación del país acreedor), el equilibrio de los balances de pagos debe ser más fácil de alcanzar en un comercio regido por una Unión de Pagos que bajo el sistema del intercambio multilateral anterior a los años treinta, guardando la Unión de Pagos la misma superioridad sobre el mecanismo bilateral de las transacciones económicas internacionales, tan en boga en la actualidad. Por lo tanto, de haber funcionado la Unión Iberoamericana de Pagos en el quinquenio 1947-51, puede afirmarse sin temor a errores que el equilibrio de los pagos dentro del grupo habría excedido del coeficiente del 82,9 por 100 encontrado. La Unión Iberoamericana de Pagos tiene, por consiguiente, brillantes perspectivas.

LA COMPENSACION MULTILATERAL Y EN EL TIEMPO

El sistema seguido para determinar el porcentaje del 82,9 por 100 de las compensaciones en la Unión Iberoamericana de Pagos ha sido el mismo que el utilizado por la Unión Europea de Pagos. Se han calculado primeramente los excedentes y déficit bilaterales de cada uno de los diez países

iberoamericanos y España en su comercio recíproco. Sobre la suma de los excedentes y déficit bilaterales se ha estimado luego la compensación que habría ocurrido por el empleo de diversos instrumentos. El principal es la compensación multilateral, que consiste en compensar por sumas iguales los superávit y los déficit de cada país con el conjunto de la Unión Iberoamericana de Pagos. Sobre un total de excedentes y déficit bilaterales entre el grupo de países considerado de 2.814,4 millones de dólares en 1947-51, la compensación multilateral pudo haber alcanzado a 972,6 millones de dólares, es decir, al 34,5 por 100 de aquéllos, que podrían haberse eliminado mediante simples asientos contables. A la compensación multilateral se suma la "compensación en el tiempo", fundada en la eliminación del saldo deudor de un año por otro saldo acreedor de igual cuantía en otro año. Mediante este sistema se abrían anulado excedentes y déficit bilaterales por 501,4 millones de dólares en el quinquenio, representando dicha "compensación en el tiempo" el 17,8 por 100 de la suma de aquéllos. El total de la compensación multilateral y en el tiempo arrojaría un 52,3 por 100 de la suma de los excedentes y déficit bilaterales.

OTROS INSTRUMENTOS DE COMPENSACION

A las fórmulas antedichas podrían agregarse otras para reforzar la compensación de pagos en el ámbito iberoamericano. A pesar de haberse organizado el comercio entre estos países bajo sistemas bilaterales en toda la zona Sur de Sudamérica, ésta tiene un alto índice de multilateralidad en su comercio recíproco, puesto que los saldos que se producen entre algunos pares de países—Chile y Perú, etc.—son de gran cuantía y revisten persistentemente el mismo signo. Por ese motivo se emplean dólares para liquidar los saldos del comercio exterior, no ya en el intercambio entre las naciones iberoamericanas de la zona del dólar, sino en la propia zona Sur de Sudamérica, donde el comercio se concierta sobre bases bilaterales. Se calcula que en esta zona Sur se pagaron anualmente en dólares, en el período 1946-51, saldos no cubiertos en el tráfico bilateral por un promedio anual de 76,1 millones. Con esta información básica como punto de partida se propone en el proyecto de Unión Iberoamericana de Pagos que las naciones de la Unión que tengan un superávit en su comercio con la zona norteamericana del dólar (Estados Unidos y Canadá) y un déficit con los países de la Unión Iberoamericana de Pagos, cubran éste con dólares por el importe

menor de ambas cantidades. Viceversa, las naciones de la Unión Iberoamericana de Pagos que sufran un déficit con el área del dólar y gocen de un superávit con la Unión Iberoamericana de Pagos, podrían percibir en dólares el importe menor de ambas cantidades. Durante el período 1947-51, si los balances de pagos recíprocos de las naciones iberoamericanas consideradas hubieran sido iguales a los saldos del comercio exterior de esos mismos países y hubiera funcionado la Unión Iberoamericana de Pagos, el Perú habría recibido 263 millones de dólares, la Argentina, 30,6 millones de dólares, y Méjico, 29,9 millones por este sistema de liquidación, que habrían sido pagados por Bolivia (56,4 millones de dólares), Colombia (78,9 millones), Chile (90,1 millones) y Uruguay (97,4 millones). Ninguno de los países pagadores de dólares habría alterado sus normas comerciales actuales, por el procedimiento de compensación que se propone, ni sufrido un perjuicio, puesto que todos gozaron de superávit con la zona del dólar superiores a las cifras mencionadas. Los pagos que se proponen habrían representado un promedio de 58,3 millones de dólares por año (1), frente a los 76,1 millones que desembolsaron efectivamente con el sistema bilateral de comercio. La compensación con dólares de acuerdo a la fórmula propuesta habría significado el 23 por 100 de la suma de los excedentes y déficit bilaterales de la región.

LA COMPENSACION CON LA UNION EUROPEA DE PAGOS

A semejanza de esta compensación con dólares que se propone, se sugiere la posibilidad de conseguir otra similar con la Unión Europea de Pagos. Si un país de la Unión Iberoamericana de Pagos goza de un superávit con ésta, al mismo tiempo que un déficit con la Unión Europea de Pagos, podría compensar la cantidad menor de ambos saldos. Viceversa, si un país de la Unión Iberoamericana de Pagos tuviera un déficit con ésta, y un superávit con la Unión Europea de Pagos, podrá compensar la menor de ambas cantidades. En la práctica no serán suficientes esos requisitos, debido a las condiciones peculiares de las Uniones de Pagos, puesto que podría ocurrir que la compensación *entre* las Uniones de Pagos difi-

(1) Por no haberse computado todos los ejercicios del quinquenio para los países estudiados, el importe de 58,3 millones de dólares es inferior al que resulta de las cifras ofrecidas, que alcanzaría a 64,6 millones.

cultara la compensación *dentro* de cada una de ellas. Por ejemplo, si la Unión Iberoamericana de Pagos tuviera un crédito neto contra un país persistentemente deudor de la Unión Europea de Pagos y un débito neto contra un país persistentemente acreedor de la Unión Europea de Pagos, perturbaría el equilibrio de la Unión Europea de Pagos. Pero bastarían algunas normas apropiadas para no admitir a esta compensación sino los importes que facilitarían el equilibrio dentro de cada Unión, limitando a ciertas sumas tope las compensaciones que originaran un alejamiento del equilibrio. Con el sistema descrito se han calculado las compensaciones que se habrían producido en la Unión Iberoamericana de Pagos con el uso de créditos o débitos de sus países miembros frente a países de la Unión Europea de Pagos, estimándose el total para el quinquenio 1947-51, de haber existido ambas uniones, en 89,4 millones de dólares adicionales, lo que representaría el 3,2 por 100 de la suma de los excedentes y déficit bilaterales entre los países considerados en el estudio de la Unión Iberoamericana de Pagos.

A la compensación así definida con la Unión Europea de Pagos podría agregarse otra adicional. Dos Uniones de Pagos tan poderosas como la europea y la iberoamericana, cuyo comercio alcanza anualmente a unos 4.000 millones de dólares, bien podrían otorgarse un crédito rotativo recíproco. Una cifra de un 15 por 100 de ese tráfico representaría unos 600 millones de dólares al año, que no quedarían sin garantía, pues que podría otorgarse ésta con las cuotas de los países de ambas Uniones en el Fondo Monetario Internacional. Las cuotas de las naciones iberoamericanas en ese organismo se elevan actualmente a 513 millones de dólares, y si se resolviera el ingreso de la Argentina y España en el Fondo Monetario excederían en mucho los 600 millones de dólares. Las cuotas en el Fondo Monetario Internacional de los países de la Unión Europea de Pagos son muy superiores a esa cifra. Si cada Unión de Pagos otorgara a los países de la otra un sobregiro por el importe que correspondiera dentro del total de 600 millones de dólares, garantizando el sobregiro por la cuota de dicho país en el Fondo Monetario Internacional, se crearían posibilidades adicionales de compensación en la Unión Iberoamericana de Pagos que se han estimado en 124,3 millones de dólares y un 3,2 por 100 de la suma de los excedentes y déficit bilaterales en los países considerados de la Unión Iberoamericana de Pagos. El total de compensaciones de estos países, al manejar el instrumento de la compensación con la Unión Europea de Pagos.

alcanzaría, por consiguiente, en el período 1947-51, a 213,7 millones de dólares, y a un 7,6 por 100 de la suma de los excedentes y déficit bilaterales de la Unión Iberoamericana de Pagos.

No se han estudiado otras compensaciones adicionales que originaría la cooperación entre las dos Uniones. Supóngase que tras haber calculado la primera compensación de las dos reseñadas que habrían de efectuarse con la Unión Europea de Pagos, la Argentina dispusiera de un superávit con el Reino Unido y un déficit equivalente con Alemania. Si la compensación entre esas sumas no perturbara el funcionamiento de la Unión Europea de Pagos podrían compensarse con un mero asiento contable. Viceversa, si tras haber calculado las compensaciones iniciales en ambas Uniones de Pagos, Inglaterra gozara de un excedente con el Brasil y de un déficit con el Perú, podría compensar esos saldos si con ello no perturbara el funcionamiento de la Unión Iberoamericana de Pagos. El sobregiro a que se ha hecho referencia anteriormente podría servir para cerrar estas operaciones, que aumentarían considerablemente la compensación *entre* ambas Uniones y *dentro de cada una de ellas*. El Fondo Monetario Internacional podría encargarse de la contabilización de tales operaciones y de la transferencia de los saldos finales.

LA COMPENSACION DE CADA PAIS

Sin estudiar esta última parte de las posibles compensaciones, la calculada entre los saldos multilaterales, en el tiempo, con la zona del dólar y con la Unión Europea de Pagos, habría llevado la compensación dentro de la Unión Iberoamericana de Pagos al 82,9 por 100, como se dijo, siendo varios los países iberoamericanos que habrían compensado el 100 por 100 (Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile y Venezuela). La Argentina compensaría el 98,9 por 100, Méjico, el 92,9, Perú, el 87,5, y Uruguay, el 74,1 por 100, con un total para estos países del 94,7 por 100.

Se observará que se ha excluido a España de la reseña de países, debido a que su caso requiere una explicación adicional. Los cálculos efectuados arrojan para nuestro país tan sólo una compensación del 31,3 por 100 dentro de la Unión Iberoamericana de Pagos en el período 1947-51; es decir, muy inferior a la establecida en los restantes países estudiados. Sin embargo, ese hecho es un espejismo estadístico, que proviene de no haber considerado sino los balances comerciales del grupo de países, sin compu-

tar otras partidas del balance de pagos. Como durante el quinquenio estudiado España recibió fuertes préstamos de la Argentina, con los que adquirió productos en este país, es natural que el balance de comercio de España con los países analizados de Iberoamérica arrojara un déficit considerable después de calculadas las compensaciones, déficit que ascendería a 359,2 millones de dólares en el período. Si se calculara la compensación con balances de pago, ese débito de España estaría cubierto en su totalidad con los créditos argentinos, ampliándose correspondientemente su compensación dentro de la Unión Iberoamericana de Pagos. Las cifras encontradas para España representan, por consiguiente, un espejismo estadístico, como se ha dicho, y nuestro país gozaría en la Unión Iberoamericana de Pagos no sólo de una compensación sustancialmente mayor, sino también de la posibilidad de utilizar parte de sus saldos en esterlinas para efectuar compras en marcos u otras divisas.

ALGUNOS PRINCIPIOS SOBRE LA POSIBLE ORGANIZACION DE LA UNION IBEROAMERICANA DE PAGOS

Pretender detallar los principios con los cuales podría organizarse la Unión Iberoamericana de Pagos parece un tanto prematuro, y, sin embargo, la complejidad de la materia puede despertar tales temores frente a aquella entidad que llegarían a frustrar su constitución de no indicarse en forma somera algunos principios de su posible funcionamiento. Será, por consiguiente, muy ventajoso poner de manifiesto lo que significaría la organización de la Unión Iberoamericana de Pagos.

El problema básico que hace difícil la constitución de la Unión es el temor a la invasión de la soberanía propia de cada uno de sus países miembros. Esta cuestión se ha soslayado admirablemente en la Organización Europea de Cooperación Económica, y la fórmula empleada bien podría aplicarse a la Unión Iberoamericana de Pagos. En la O. E. C. E. cada país dispone de la posibilidad de rechazar los acuerdos que no le convengan, pero sin que su veto llegue a impedir que dichos acuerdos sean válidos para las naciones que los aprueben. Respeto absoluto por la soberanía de cada país, unido a una fórmula viable para que el derecho de veto no lleve a la impotencia a la entidad, ha sido el camino seguido. Las propuestas que se presentan a la O. E. C. E. gozan casi siempre de muchas posibilidades de

ser aprobadas por la totalidad o la gran mayoría de las naciones miembros, puesto que de otro modo carecerían de realización; de otro lado, un país miembro de la O. E. C. E. debe meditar con atención si resulta preferible quedar excluido de la realización de alguna propuesta que podría aportar beneficios que quizá compensen los inconvenientes que origine.

El principio expuesto, unido a un carácter muy confidencial de todas las relaciones de la Unión Iberoamericana de Pagos con los Gobiernos miembros, bastan para apuntar las directrices generales de la posible organización de la Unión.

ASPECTOS COMERCIALES DE LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE PAGOS

En lo que respecta a los problemas concretos de la Unión, el proyecto llega a la conclusión de la necesidad de otorgar una preponderancia adecuada a sus aspectos comerciales. A través de un estudio de la composición del comercio exterior recíproco de los países iberoamericanos considerados y España, se establece que mientras ese intercambio recíproco está dominado por los alimentos, bebidas y tabaco, es decir, por productos que sólo preponderan en las relaciones comerciales de los países poco desarrollados (esos artículos constituyen el 43.7 por 100 de las importaciones a la zona de sus propios países), estas compras de alimentos en la zona sólo alcanzaron a 193,3 millones de dólares en 1950, frente a adquisiciones de alimentos, bebidas y tabaco en Europa occidental y Estados Unidos de los propios países de la zona por 429,9 millones de dólares. En las materias primas las importaciones a la zona de los propios países que la constituyen representaron en el mismo año 99,5 millones de dólares, contra compras en Europa occidental y Estados Unidos de los mismos productos por 253,8 millones de dólares. Que los países iberoamericanos, grandes productores de alimentos y materias primas, adquieran fuera de la región esos mismos productos por cantidades mucho más importantes que sus compras dentro de la región, constituye un contrasentido que justifica con creces la creación de una Unión Iberoamericana de Pagos.

La causa de una situación tan extraña como la mencionada, de que Iberoamérica no adquiera en sus propias fuentes los alimentos y materias primas que compra en otros países del mundo, se ha originado en el sistema comercial de los propios países iberoamericanos. La organización del

control de cambios en la región, y en especial en la zona Sur de Sudamérica, es de tal naturaleza que penaliza las importaciones provenientes de la región en lugar de estimularlas como debiera ser necesario. Por motivos técnicos imposibles de resumir en los estrechos límites de este artículo, Iberoamérica concede estímulos a las importaciones de Europa occidental y los Estados Unidos, mientras traba las compras en su propio territorio. Tal situación de cosas debiera ser abordada con especial prioridad por la Unión Iberoamericana de Pagos.

Si preponderan las importaciones de alimentos y materias primas en la composición del comercio interiberoamericano, la participación de los bienes de capital en ese tráfico es mínima y apenas intervienen en él algunos países, careciendo de importancia los envíos de maquinaria, salvo los que efectúa España. La causa de que los bienes de producción acusen cifras tan bajas, como sucede por igual con las manufacturas de consumo—salvo textiles—, reside en las tendencias del desarrollo industrial de la región. Cada uno de sus países ha pretendido montar *todas* las industrias que ha considerado necesarias, sin coordinar su acción con las naciones hermanas. Como resultado de ese proceso no se ha originado una especialización industrial, y se ha excluido la posibilidad de crear las industrias de cabecera, que necesitan de mercados más importantes que los que ofrece la población y el consumo de cada uno de los países iberoamericanos.

El análisis de estos hechos y la necesidad de disponer de un mecanismo comercial para mantener el equilibrio de los pagos en Iberoamérica ha aconsejado incluir en el proyecto una cláusula “de productos nuevos”, que permitiría a los países miembros de la Unión Iberoamericana de Pagos acordar libremente entre sí la concesión del beneficio recíproco de esa cláusula para la lista de productos que elegirían libremente entre pares de países. La Argentina y España, por ejemplo, podrían ofrecerse los beneficios de la entrada en su territorio de ciertos productos sin otra traba que el arancel, y sin necesidad de permiso de cambio, por un período de algunos años. Con estas medidas sería fácil conseguir la instalación en todos los países iberoamericanos de grandes industrias que produjeran para el mercado total de la región—mejor dicho, de los países de ésta que hubieran aceptado la cláusula para un producto concreto—, lo que permitiría especializar lentamente a cada país en las producciones para las cuales goza de ventajas comparativas, consiguiendo que la industrialización de Iberoamérica y España pudiera llegar a realizarse con una alta productividad.

EL PAPEL DE LOS MINISTROS DE COMERCIO EN LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE PAGOS

Estos propósitos contenidos en el proyecto, así como la necesidad de equilibrar los pagos en la región mediante la creación o supresión de las trabas cuantitativas al comercio exterior, tal como se hace en la Unión Europea de Pagos, otorgan una importancia de primer plano a los problemas comerciales en la Unión Iberoamericana de Pagos. Se propone, por consiguiente, que el organismo supremo de la Unión Iberoamericana de Pagos sea un organismo comercial, subordinando las técnicas de la compensación de pagos al equilibrio del intercambio, que la hará posible. Por ello se sugiere en el proyecto que la dirección suprema de la Unión Iberoamericana de Pagos quede a cargo de las autoridades comerciales del más alto nivel de cada uno de los países miembros; es decir, de los ministros de Comercio. Para dar eficacia a su gestión se propone que estos ministros se reúnan en la ciudad iberoamericana o española que corresponda como sede de conferencia del año y concierten simultáneamente tratados bilaterales de comercio entre cada par de países de la Unión Iberoamericana de Pagos. La ventaja de esta propuesta consiste en que los países deudores de la Unión podríjan ser autorizados a reforzar sus restricciones cuantitativas a las importaciones de la región si fuera necesario, mientras que las naciones acreedoras estarían en situación de reducir esas trabas para fortalecer sus compras en la región. Además, el concierto de un convenio comercial entre los países A y B de la Unión Iberoamericana de Pagos admitiría una expansión espectacular con este sistema, pues los ministros de ambos países no deberían preocuparse por el saldo bilateral entre ellos, sino por el saldo total de cada uno con todos los países de la región, pudiendo reforzar, por tanto, considerablemente sus importaciones sin temor a dificultades en los pagos.

Al lado de las conferencias de ministros de Comercio figuraría el aparato propiamente dicho de la Unión Iberoamericana de Pagos, provisto de un servicio técnico de la suficiente amplitud. Este aparato de funcionarios internacionales realizaría las funciones técnicas y consultivas de la Unión, así como todo lo atingente a las compensaciones.

OTROS PROBLEMAS DE ORGANIZACION
DE LA UNION IBEROAMERICANA
DE PAGOS

Se ofrecen en la investigación algunas fórmulas para los principales problemas que deberían resolverse al tiempo de constituir la Unión Iberoamericana de Pagos. La contabilidad de la Unión se llevaría en “unidades de cuenta”, tal como ocurre en la Unión Europea de Pagos, siendo equivalentes las “unidades de cuenta” al peso en oro fino de un dólar de los Estados Unidos. Se unificaría así la contabilidad de la Unión Iberoamericana de Pagos con la de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, etc., siendo el dólar, a más de ello, equivalente al valor de paridad de las divisas de muchos países iberoamericanos, así como moneda de raigambre histórica hispanomejicana.

La Unión Iberoamericana de Pagos podría organizarse sobre la base de cuotas de sobregiro, al igual que ocurre en la Unión Europea de Pagos. Eso significa que por un primer cupo de la cuota asignada a cada país, por ejemplo, el primer 20 por 100, no se efectuarían pagos ni cobros con la Unión, limitándose ésta a la anotación del débito o crédito correspondiente en su contabilidad. A partir del primer 20 por 100 de la cuota, los pagos y cobros de la Unión efectuados por los países miembros podrían realizarse la mitad en oro o dólares, y la mitad con débitos o créditos en la Unión Iberoamericana de Pagos. Una transacción entre dos países de la Unión se consideraría como un pago o cobro de cada uno de esos países a la Unión, tal como sucede en la Unión Europea de Pagos.

Se han calculado las cuotas de los distintos países en un 15 por 100 de su comercio recíproco, para dar una idea de magnitud, siendo las cifras las siguientes:

CUOTAS POSIBLES DE UNA UNION IBEROAMERICANA DE PAGOS

Paises	Comercio recíproco	Cuotas	Por ciento de la cuota de cada país sobre el total de las cuotas
<i>(En millones de dólares.)</i>			
Argentina	385,0	70,0	28,0
Bolivia	28,0	5,1	2,0
Brasil	311,0	56,5	22,6
Colombia	22,1	4,0	1,6
Cuba	46,5	8,5	3,4
Chile	120,0	22,0	8,8
España	164,1	30,0	11,9
Méjico	28,3	5,1	2,0
Perú	133,0	24,1	9,8
Uruguay... ..	64,6	11,7	4,7
Venezuela	71,2	13,0	5,2
<i>Total</i>	1.374,4	250,0	100,0

Las cuotas serían créditos abiertos por la Unión Iberoamericana de Pagos a cada uno de sus países miembros, y no exigirían desembolso alguno por parte de éstos. Esas cuotas deberían ajustarse de tiempo en tiempo si, como se espera, el comercio interiberoamericano creciera rápidamente por el funcionamiento de la Unión de Pagos.

A pesar de no ser necesario que los países miembros de la Unión Iberoamericana de Pagos entreguen oro o dólares al iniciar la Unión su funcionamiento, la conveniencia de disponer de alguna reserva para servir de garantía a las compensaciones de la Unión Iberoamericana de Pagos con la Unión Europea de Pagos, así como para una eventual liquidación de aquélla, y la posibilidad de que no coincidieran los pagos en oro o dólares a la Unión Iberoamericana de Pagos efectuados por sus países miembros, con los cobros que éstos podrían realizar en la Unión, exige la disposición de alguna reserva oro o dólares por la Unión Iberoamericana de Pagos. En el proyecto se sugiere que el Export Import Bank de los Estados Unidos podría prestar unos 250 millones de dólares a la Unión Iberoamericana de Pagos por un plazo de diez años, en el momento de su constitución, puesto que esos

fondos fomentaría mejor que cualquier otra medida el comercio entre Iberoamérica y los Estados Unidos. La finalidad principal de dicho Banco es el fortalecimiento del comercio exterior de la Unión Norteamericana, lo que justificaría por completo la operación. En efecto, la Unión Iberoamericana de Pagos significaría un fomento de las transacciones comerciales de Iberoamérica con los Estados Unidos, a causa de la cláusula anteriormente examinada de los "productos nuevos", puesto que la posibilidad de producir en uno de los países que la constituyen para vender en la totalidad del territorio de la región, desencadenaría un movimiento de capital privado norteamericano hacia Iberoamérica por muy fuertes cantidades, que sería seguido de una notable intensificación de las ventas de bienes de capital de Estados Unidos a los países iberoamericanos y a España.

LOS TIPOS MÚLTIPLES DE CAMBIO

La Unión Iberoamericana de Pagos no significa ningún cambio sustancial en las políticas comerciales presentes de los países iberoamericanos. No implica el abandono de las restricciones cuantitativas, sino de aquéllas que libremente concierte cada país con cada uno de los restantes. No representa la unificación de los múltiples tipos de cambio para aquellos países que no lo deseen. No obliga a conciertos multilaterales, puesto que las relaciones comerciales entre sus países miembros se resolverán bilateralmente, como ocurre actualmente entre buena parte de esos países, no introduciéndose otra modificación que el concierto conjunto y simultáneo de los tratados bilaterales entre cada par de países. La Unión Iberoamericana de Pagos tan sólo exigiría la creación de un tipo de cambio libre para sus países miembros que sigan la práctica de múltiples tipos de cambio, siendo ese cambio libre el que se aplicaría a los productos importados con la cláusula de "productos nuevos" y el utilizado para las transacciones financieras.

CONSIDERACIONES FINALES

La extensión de un artículo no es suficiente para exponer las ventajas que se derivarían para los países iberoamericanos y España, de constituir una Unión de Pagos, pero se tratará de resumir en algunas líneas las ideas del estudio efectuado por el Instituto de Cultura Hispánica sobre los peli-

gros de la situación económica actual de los países iberoamericanos. La reducida población de la mayoría de ellos y su baja capacidad de consumo, unida a la escasez de capitales y de técnicos, imposibilitan la instalación en esos países de muchas de las industrias pesadas básicas del presente. La evolución económica de esos países pudo mejorar sin tropiezos mientras se instalaron industrias textiles y otras susceptibles de operar en pequeñas unidades productoras, pero su desarrollo los ha llevado a un punto en que esas fórmulas ya no son satisfactorias. Obligados a industrializarse en momentos en que Europa se orientaba hacia sus territorios dependientes o vinculados fuera del Continente Americano, las naciones hispánicas carecieron de capitales para llevar a cabo sus proyectos de industrialización que la guerra hizo tan necesarios. Por la fuerza de las cosas se recurrió en varios de esos países a la inflación para reforzar su capitalización, con el resultado de una fuerte disminución de su capacidad para exportar y, consiguientemente, para adquirir los bienes de capital que la propia industrialización hacía tan necesarios. Ante la carencia de divisas y la prohibición que ésta motivó de importar bienes no indispensables, el desarrollo industrial de Iberoamérica se encauzó hacia la producción de bienes de pequeña importancia, relegando a lugar secundario la creación de las industrias básicas y servicios públicos. Se creó una industria ligera no bien orientada, dependiente en muchos casos de la importación de materias primas y que reforzaba la servidumbre frente a la falta de combustibles, efectuándose además todo el proceso industrializador a muy baja productividad.

De continuar las economías iberoamericanas sometidas a tan adversas tendencias forzadas por las circunstancias, la frustración será el resultado del espléndido impulso industrializador. En cambio, si las naciones hermanas unen sus recursos y favorecen la localización de ciertas industrias básicas que produzcan para toda la región, allí donde sea más conveniente, todos los países de la región recibirán el impulso de las grandes producciones, se creará una economía iberoamericana de alta productividad, se explotarán debidamente los inmensos recursos de la región, y el rápido progreso económico de Iberoamérica podrá ser una realidad, con la ayuda de los fuertes capitales norteamericanos privados que han de orientarse hacia la instalación de esas grandes industrias. Iberoamérica habrá rectificado a tiempo su camino y establecido las bases de una sólida cooperación económica, tan necesaria cuando Europa occidental efectúa una introversión y se desinteresa por el futuro económico de nuestros países hermanos, y

cuando la frustración de la reciente Conferencia de Río de Janeiro del Consejo Interamericano Económico y Social limita las esperanzas en los capitales públicos de los Estados Unidos.

La propuesta del proyecto de una Unión Iberoamericana de Pagos no significa peligros ni perjuicios para otras regiones, ni tampoco para los actuales instrumentos de coordinación económica mundial. Las relaciones comerciales entre Europa occidental y los países iberoamericanos habrán de facilitarse en alto grado por la estrecha conexión que podrá establecerse entre las dos Uniones de Pagos. Los Estados Unidos encontrarán salida para sus inversiones privadas, de que hoy carecen, empezándose ya a manifestar una plétora de fondos de inversión en su economía, que hasta la fecha los había absorbido con rapidez. Las relaciones comerciales de los Estados Unidos con Iberoamérica habrán de fortalecerse por la creación de una Unión de Pagos que permitirá una mejor redistribución de los dólares a la disposición de Iberoamérica, y una intensificación de los envíos de capitales estadounidenses privados al sur del Río Grande. Hasta el Fondo Monetario Internacional, que arrastra una vida lánguida, encontrará en los arreglos entre las Uniones de Pagos el verdadero fin para el cual fué creado, así como la fórmula para reforzar el multilateralismo, sin el cual es inútil discutir una ordenación monetaria mundial.

Para Iberoamérica, para los pueblos de nuestra estirpe, la Unión de Pagos significaría nada menos que la antesala de una comunidad hispánica de naciones, con todos los atributos de la soberanía de cada una de ellas, sin perder la variedad que es riqueza que las distingue, ni la unidad de cultura que las identifica.

JESÚS PRADOS ARRARTE

