Comercio Exterior, vol. 36, núm. 9,
México, septiembre de 1986, pp. 825-831

Promoción de exportaciones

Una red de seguridad para los exportadores británicos

*Departamento de Garantías de Crédito para las Exportaciones del Reino Unido**

El Export Credit Guarantee Department (ECGD), principal institución de seguros de crédito para las exportaciones del Reino Unido, es un organismo descentralizado del Gobierno británico que depende del Secretario de Estado para el Comercio y la Industria. Sin embargo, la responsabilidad de sus funciones cotidianas está en manos del ministro de Comercio, Paul Channon.

El ECGD tiene dos objetivos principales.

El primero, conforme a su ley constitutiva, es alentar el comercio con otros países. Esto se cumple de dos maneras principales: asegurando a las empresas del Reino Unido contra los riesgos de incumplimiento de pago de sus clientes extranjeros, y garantizando la recuperación de los créditos que los bancos radicados en el Reino Unido proporcionan a los asegurados del ECGD, o a sus compradores en el extranjero.

El segundo es "operar sin ocasionar erogaciones netas del erario". Esto quiere decir que el Departamento debe ser autosuficiente, conservando una reserva adecuada para enfrentarse a sus obligaciones actuales y las que se prevean para el futuro. No obstante, durante los últimos cinco años, más o menos, se han agotado las reservas en efectivo del ECGD, debido al incremento agudo y persistente de reclamaciones de pago provocadas por la recesión mundial en muchos de los mercados de exportación del Reino Unido. En la actualidad, el Departamento se ve obligado a obtener préstamos del Fondo Consolidado del Gobierno para solventar algunas de sus obligaciones, ya que el monto por pagar excede considerablemente a sus ingresos actuales, que proceden sobre todo de las primas que cubren los asegurados. A pesar de esta situación "temporal", el Departamento tiene una sólida posición financiera de largo plazo. Más de 500 millones de libras esterlinas que se adeudan están depositados en bancos del extranjero, y el ECGD los recuperará conforme se concierten acuerdos de restructuración de los vencimientos. Y recuérdese que hasta ahora ningún gobierno ha dejado de pagar sus deudas.

* Recibido en noviembre de 1985, el artículo forma parte de la serie de documentos que el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. difunde con el fin de dar a conocer las actividades de las instituciones de diversos países que financian las ventas en el exterior. Traducción del inglés de María Elena Hope.

Orígenes. Los primeros años

El ECGD es una de las más grandes aseguradoras oficiales de créditos para las exportaciones en el mundo, y también la más antigua. Se fundó con el fin de apoyar las exportaciones industriales en los difíciles años posteriores a la guerra mundial de

1914-1918. Antes de ese conflicto la Gran Bretaña había sido el país industrializado más importante del mundo, pero durante la contienda la industria nacional se concentró en la fabricación de materiales de guerra y los clientes extranjeros se vieron obligados a buscar en otras partes los bienes que el país ya no les podía proporcionar. Al mismo tiempo, la ausencia de los productos británicos en el mercado mundial se tradujo en un estímulo para las empresas manufactureras de muchos otros países.

Así, después de la primera guerra mundial, numerosos mercados en los que tradicionalmente se colocaban las exportaciones británicas dejaron de absorberlas en igual medida. La nueva situación condujo al Gobierno británico a ingresar al campo de los seguros de crédito para las exportaciones. En 1919, la Junta de Comercio de la época obtuvo autorización para otorgar créditos y suscribir seguros "con el fin de restablecer el comercio exterior"; a fin de llevar a cabo esa tarea se estableció en Londres el Departamento de Créditos para la Exportación, con un personal de 13 miembros.

El primer instrumento que el Departamento ofreció fue el "Programa de Anticipos", mediante el cual entregaba a los exportadores montos en efectivo por una proporción específica del costo de los bienes de exportación, contra los documentos de embarque. La aplicación de este plan se limitó a diez países pequeños de Europa, con los que se pretendía reanudar las relaciones comerciales. Los anticipos se otorgaban sólo con el consentimiento del Tesoro y tras obtener la opinión de un consejo consultivo de empresarios, antecesor del hoy tan respetado Consejo Consultivo de Garantías de Exportación (Export Guarantee Advisory Council), que en la actualidad asesora al Departamento en lo relativo a sus transacciones comerciales, las cuales constituyen el grueso de sus operaciones de seguros.

Este primer plan se aplicó poco y con pérdidas. Lo sustituyó el llamado "Primer Programa de Garantías", mediante el cual el Departamento aseguraba a los comerciantes el monto de sus facturas por exportaciones realizadas a los diez países incluidos en el sisterna anterior, así como al Imperio Británico. Aunque era un sistema de seguros, también incluía la posibilidad, en los casos en que sólo se requería financiamiento, de garantizar las facturas hasta 100% de su valor, lo que de hecho constituyó una modalidad temprana de garantía bancaria.

El "Segundo Programa de Garantías", puesto en práctica en 1926, permitía que el Departamento garantizara hasta 75% de cada operación, sin obligación alguna del exportador, o incluso una proporción mayor cuando hubiese la posibilidad de obtener fianza o de exigir responsabilidades. Anteriormente, el límite máximo para esa clase de garantías era de 42.5%. Ese mismo año se añadió formalmente la palabra "Garantías" al nombre del Departamento. Dos años después comenzaron a instalarse sucursales en los centros comerciales más importantes del Reino Unido, a fin de lograr un contacto cotidiano con los exportadores.

En los años veinte se establecieron dos de las características principales para el desarrollo posterior del ECGD: cierta estandarización y flexibilidad en sus políticas y el tránsito de los anticipos en efectivo a los seguros. En el decenio siguiente se añadió una de las más importantes: la obligación de realizar sus operaciones con criterios comerciales (y, por tanto, la de presentar cada año los balances y estados financieros del caso).

El ECGD cambió su cobertura: comenzó a proteger a sus asegurados solamente en los casos de incumplimiento por insolvencia comprobada del comprador y no, como antes, cuando éste simplemente dejaba de pagar. Además, se preocupó por lograr un volumen anual de transacciones suficiente para funcionar como un organismo comercial sólido, con capacidad para proporcionar, en las mejores condiciones posibles, los seguros de crédito que requerían los exportadores. Las modalidades de trabajo imperantes, basadas en la cobertura de transacciones individuales, obligaron a escoger los riesgos. Un avance lógico fue tratar de diversificarlos mediante una póliza que amparara *la totalidad* de los negocios del exportador. Así, el seguro global es la base de gran parte de las transacciones de corto plazo que actualmente realiza el Departamento. Junto con esa póliza se estableció una primera modalidad de límite de crédito.

Otro avance importante en los años treinta fue la incursión del ECGD en el campo de los "riesgos de transferencia". En 1931 la Gran Bretaña abandonó el patrón oro y muchos países establecieron el control de cambios; los compradores, aunque solventes y con capacidad de pago en sus propias monedas, no podían, por la prohibición de sus respectivos gobiernos, remitir a sus acreedores el pago en libras esterlinas. Así las cosas, el Departamento decidió ayudar a los exportadores que tenían ese problema: les garantizó el pago en libras esterlinas cuando después de un plazo razonable —usualmente seis meses después del vencimiento— el comprador no liquidara su deuda.

De esta manera, el Departamento ofrecía una póliza de seguros que cubría tanto los riesgos comerciales (de insolvencia) como los políticos. Esta doble cobertura hizo que el Departamento se distinguiera de las compañías privadas de seguros, que sólo amparaban los riesgos comerciales. Por tanto, los exportadores recurrieron cada vez más al ECGD que, por lo general, proporcionaba una protección más completa.

También en los años treinta el Departamento hizo sus primeras y modestas aportaciones a los créditos a mediano plazo. Hasta entonces, el grueso de los instrumentos del ECGD estaban pensados para el corto plazo (12 meses como máximo). Los créditos a plazos más largos se destinaron primero a la URSS y después a Polonia, Turquía y Brasil.

La segunda guerra mundial impuso severas restricciones a los servicios del ECGD. Las solicitudes de protección contra los riesgos de transferencia se incrementaron considerablemente, en la medida en que las comunicaciones con un número creciente de países se hicieron más difíciles a causa del conflicto bélico; poco después se incluyó el riesgo de guerra en la póliza normal y no fue una sorpresa que, conforme se recibían reclamaciones de este tipo, aumentara con rapidez el personal de la sección correspondiente del ECGD de ocho a 100 empleados.

Enorme crecimiento de los servicios del ECGD en la posguerra

Los cambios en las condiciones comerciales del mundo de la posguerra dieron lugar a un gran incremento de la demanda de los servicios del ECGD, particularmente de los instrumentos de crédito a plazos más largos. Apenas restablecida la paz, el Parla-

mento aprobó una Ley importante, la de Garantías de Exportación, que sería la base, si no de toda, sí de gran parte de la legislación subsecuente. Más aún: con esta Ley se estableció la distinción entre los "Asuntos de la Sección 1" y los "Asuntos de la Sección 2" y se normaron las respectivas operaciones. La Sección 1 incluía los negocios que requerían de la aprobación del Consejo Consultivo. La Sección 2 autorizaba al Departamento a conceder garantías "de interés nacional" a las transacciones que el Consejo Consultivo no podía aceptar por ser inconvenientes desde el punto de vista comercial, por ejemplo, en términos de la amplitud y la magnitud de los riesgos. El Ministro responsable del comercio exterior de la época prometió que la Sección 2 no se utilizaría para asegurar contra riesgos demasiado peligrosos o aventurados, criterio que rige hasta la fecha. Al amparo de ambas secciones, se han otorgado, desde entonces, seguros sin costo para los fondos públicos. Es interesante señalar que la Sección 2 ha proporcionado al ECGD los medios para aplicar de manera experimental nuevos instrumentos de interés nacional que, cuando la experiencia lo justifica, se incorporan a las operaciones comerciales de la Sección 1.

Así, los años cincuenta se caracterizaron por la adopción de numerosos instrumentos importantes que aún se aplican. Uno fue, por ejemplo, la Garantía Bancaria Incondicional, que protegería el financiamiento a los exportadores con tasas de interés favorables para las operaciones a mediano plazo; su introducción constituyó el primer paso para que el ECGD dejara de ser exclusivamente una institución de seguros. Otros instrumentos fueron la primera Póliza "de servicios", con la cual el ECGD se inició en el campo de las exportaciones "invisibles", así como las primeras "Garantías para Obras de Construcción", destinadas específicamente a satisfacer las necesidades de los contratistas del Reino Unido cuando construyeran en el exterior.

Durante este período se logró un avance importante en lo relativo a las pólizas con cobertura de corto plazo. Anteriormente, las pólizas de esta clase que cubrían la totalidad o cierta parte de los negocios del exportador, se obtenían por lo general sólo para ventas a crédito a un plazo no mayor de seis meses. Las transacciones a mediano plazo se contrataban una por una, mediante pólizas específicas.

Era evidente que la ampliación de los plazos del crédito en el comercio mundial hacía inadecuados los instrumentos de corto plazo para la venta de un número creciente de productos —principalmente bienes y servicios de ingeniería— que no se podían clasificar como bienes de capital, para los que se habían creado los instrumentos a mediano plazo. Por tanto, se puso en práctica un "plan de extensión de plazos" que permitía ampliar la cobertura de las pólizas a corto plazo para incluir las ventas de ciertos bienes con créditos a plazos más largos.

En 1953 el balance del ECGD tuvo números rojos por primera vez. Como resultado del derrumbe de la moneda brasileña a principios de los años cincuenta, el Departamento sufrió a lo largo de dos años una sangría de cerca de 30 millones de libras esterlinas por el pago de reclamaciones. No obstante, las recuperó en el transcurso de los diez años siguientes, conforme el Gobierno brasileño cumplía con sus compromisos. Durante los últimos años de ese decenio y en los años sesenta se incrementó considerablemente el volumen de las exportaciones aseguradas por el Departamento. La valía y la utilidad de esta cobertura, frecuentemente con tasas de interés más bajas, mediante el sistema de garantías bancarias, atrajo a muchos clientes que de otra manera no habrían recurrido al Departamento. En el mercado mundial comenzaban a dominar los compradores, y con la ascendencia creciente de éstos, se empezaron a requerir créditos a plazos cada vez más largos. Los exportadores, con razón, se acogieron al seguro de crédito. Al incorporarse al mercado muchos nuevos países independientes, los exportadores empezaron a comerciar en condiciones más vigorosas que las de gran parte de sus mercados tradicionales. (La cobertura del Programa de Garantías Bancarias se elevó a 100% y con el tiempo se implantó la Garantía Bancaria General, mediante la cual se podían conceder adelantos casi sin límite inferior.)

La innovación más notable en los servicios del ECGD durante los cincuenta fue la garantía bancaria; el avance equivalente en los sesenta fue sin duda el "crédito al comprador", para financiar exportaciones de bienes de capital. En la medida en que los compradores determinaban cada vez más las condiciones del crédito, muchos de ellos empezaron a buscarlos a plazos mayores de cinco años. Los exportadores se veían abrumados con créditos de proveedor a largo plazo que constituían una carga en sus balances. La solución se dio en la forma de un plan de crédito al comprador destinado originalmente a financiar grandes proyectos de inversión, con plazos de dos o más años y un valor mínimo de un millón de libras esterlinas por contrato. Al amparo de este plan, el ECGD garantizaba préstamos que los bancos del Reino Unido concedieran a compradores extranjeros, con tasas fijas de interés preferencial, para financiar hasta 85% del valor del contrato. La gran ventaja para el exportador era que podía negociar un contrato en efectivo sin tener que preocuparse demasiado por su balance.

Una derivación lógica del crédito al comprador fue la "línea de crédito": en esencia, un préstamo respaldado por el ECGD, que un banco del Reino Unido otorga a un banco extranjero con el fin de financiar varios contratos con proveedores británicos, de manera que éstos reciban el pago en el momento de embarcar sus productos. En la actualidad existen dos tipos de línea de crédito: la "línea de proyectos" que, como su nombre lo indica, se aplica a proyectos previamente acordados, y la "línea de propósitos generales", para la cual no se exige ese requisito. En los últimos años el Departamento ha apoyado cuatro líneas de crédito de este último tipo para México, acordadas entre el Bancomext y bancos británicos.

El ECGD trata de mantenerse informado acerca de las necesidades de la comunidad exportadora del Reino Unido y ha desarrollado otras líneas de crédito para facilitar la tarea del exportador. Mediante dos programas del ECGD, uno de nombre complicado, Finance Contracts (Overseas Banks) Endorsement, o FINCOBE (Endoso de Contratos Financieros con Bancos Extranjeros), y su pariente cercano, el Associated Borrower Endorsement, o ABE (Endoso a un Prestatario Asociado), se garantizan préstamos concedidos por instituciones británicas de financiamiento de las exportaciones a un prestatario extranjero de primera clase (por lo general un banco), en los que, en contraste con las líneas de crédito comunes, los pagos de los préstamos no dependen del cumplimiento de los contratos de abastecimiento. Como la garantía se concede a las casas financieras conforme a un programa general, el FINCOBE y el ABE evitan que el ECGD se involucre en el laborioso examen de los contratos de abastecimiento y los acuerdos de crédito.

Los años setenta se caracterizaron por un crecimiento continuo de las operaciones aseguradas por el Departamento y sobre todo por los cambios de las condiciones del financiamiento de los créditos para las exportaciones a tasas fijas garantizadas por el ECGD. El auge del sistema de garantías bancarias generó problemas a las instituciones crediticias; con la creciente demanda de los préstamos respaldados por el ECGD comenzaron a preocuparse por sus financiamientos para las exportaciones a tasas fijas, y a principios de los setenta de hecho estaban subsidiando ese tipo de operaciones. Con el tiempo, el ECGD realizó una función que correspondía al Banco de Inglaterra y procedió a refinanciar todos los préstamos a tasas fijas para las exportaciones concedidos en libras esterlinas por los bancos de compensación que excedieran de un porcentaje determinado de los depósitos a la vista en libras esterlinas y sin intereses constituidos en esos bancos.

De hecho, para evitar el refinanciamiento a costa del gasto público se implantó, a mediados de los setenta, el crédito para las exportaciones de bienes de capital a mediano y largo plazos en divisas y no en libras esterlinas. En 1977 se estableció el "crédito al comprador en divisas" y al mismo tiempo se implantó el "seguro desde la cotización hasta el convenio", para proteger a los exportadores que compiten por obtener pedidos importantes de bienes de capital que deben financiarse en divisas. Este seguro permite que el Departamento ampare al exportador contra las fluctuaciones de los tipos de cambio durante el largo lapso que media entre la cotización y la firma del contrato. Más recientemente, a causa de los cambios de la situación económica, el Departamento ha vuelto a ofrecer garantías tanto en libras esterlinas como en ciertas divisas.

Otra consecuencia del dominio de los compradores en el mercado mundial durante esos años fue que muchos importadores, sobre todo los de los países productores de petróleo del Medio Oriente, quisieron imponer condiciones contractuales muy onerosas, en especial a los vendedores de bienes de capital de alto costo que requerían períodos largos de fabricación. Para ayudar a los exportadores británicos a resolver algunos de estos problemas, el ECGD estableció diversos instrumentos específicos para este tipo de transacciones, entre los que se cuentan la cobertura de desempeño y otros tipos de fianzas y garantías para propiciar el financiamiento antes del embarque en el caso de grandes contratos.

En el ámbito internacional, el ECGD ha apoyado, desde que participó en la creación de la Unión de Berna de Aseguradores de Crédito en 1934, las iniciativas tendientes a realizar consultas más constantes y a lograr la concertación de posiciones comunes en cuanto a las condiciones que deben regir las transacciones de exportación. Estas discusiones multilaterales culminaron en 1976 con un acuerdo llamado "Consenso Internacional", sobre las condiciones del crédito para las exportaciones con apoyo oficial, el cual establece los plazos máximos, las tasas mínimas y los pagos anticipados en la venta de bienes de capital a plazos de dos o más años. Todos los países miembros de la OCDE han aceptado las estipulaciones del acuerdo.

También en el terreno internacional, el ECGD ha ayudado a muchos países a establecer sus propias instituciones de crédito para las exportaciones y muchas se han constituido a semejanza del Departamento.

El ECGD hoy: sus principales instrumentos

El ECGD asegura más de la cuarta parte de las exportaciones de mercancías no petroleras del Reino Unido, por un valor anual de más de 17 000 millones de libras esterlinas. Da apoyos directos al financiamiento de las exportaciones, en libras esterlinas y en otras monedas, por más de 11 000 millones de libras al año, y tiene en sus registros a más de 9 000 exportadores que pagan primas anuales por cerca de 170 millones de libras esterlinas. De las operaciones de seguros, 77% se concierta sobre bases comerciales, de conformidad con la Sección 1 de la Ley Constitutiva. El resto, en proporción creciente debido a la crisis mundial de la deuda, se concierta al amparo de la Sección 2.

Las siguientes son las garantías más importantes que ofrece el Departamento a los exportadores británicos:

Operaciones a corto plazo

1. La garantía general a corto plazo (CSTG) protege a los exportadores de bienes de consumo y productos similares contra el incumplimiento de pago, en ventas a crédito de hasta 180 días. Puede incluir todas las operaciones del exportador o una parte previamente acordada, lo cual permite al ECGD "diversificar de manera razonable sus riesgos". Las primas son bajas porque los riesgos cubiertos son lo mismo muy grandes que muy pequeños.

Al amparo de su póliza, los exportadores están facultados para cubrir sumas pendientes hasta de 5 000 libras a cualquiera de sus clientes sin necesidad de consultar con el Departamento, siempre y cuando se tengan buenas referencias del comprador; cuando el crédito excede esa cantidad, deben obtener la aprobación específica del Departamento. Dicho límite es revolvente: cuando se hacen pagos que reducen la deuda del comprador es posible amparar nuevos embarques con la cobertura del ECGD.

Para evaluar los riesgos de clientes y mercados, el Departamento utiliza información de numerosas fuentes: bancos, agencias de investigación crediticia y embajadas británicas, entre otras. También tiene sus propios registros de información sobre casi 200 000 empresas de todo el mundo. Las oficinas centrales y regionales tramitan semanalmente cerca de 2 500 solicitudes de límite de crédito. Las sucursales pequeñas, fundadas en los años veinte, se redujeron en número, se fortalecieron y se restructuraron en los setenta.

Las primas se cubren en estas transacciones de corto plazo conforme a dos modalidades: un pago anual, no recuperable, que varía para cada asegurado y depende tanto del volumen de sus operaciones de exportación como del uso que haga del servicio de límite de crédito, y un pago cada 30 días, fijado con base en las exportaciones mensuales que el exportador declare al Departamento.

2. La garantía general de plazo ampliado protege a los exportadores asegurados con una garantía general a corto plazo (CST), contra el incumplimiento de pago de bienes (como la maquinaria) que se venden normalmente a plazos mayores de 180 días y que no excedan de cinco años.

3. La garantía general de comercio exterior, establecida en 1945, protege a los comerciantes y a las reaseguradoras del Reino Unido, cuyas operaciones implican el traslado de bienes entre dos países extranjeros, contra el riesgo de incumplimiento de

pago. El plazo de crédito para estas transacciones no debe exceder de 180 días.

4. La garantía de servicios protege contra el incumplimiento de pago a las empresas del Reino Unido que cumplen contratos de servicios en el extranjero (generalmente consultorías). La cobertura puede ser global o específica para cada operación, al amparo de una garantía de servicios *ad hoc*.

5. La garantía bancaria general se expide a los exportadores asegurados con las garantías descritas en los puntos 1, 2 y 4 que comercian a plazos de crédito menores de dos años. El Departamento proporciona al banco del asegurado una garantía de 100% contra la presentación de algún documento a su cargo: factura, pagaré o letra de cambio. El banco, a su vez, financia al exportador desde la fecha del embarque, cobrando una tasa de 5/8% por encima de su tasa básica.

Operaciones de mediano plazo

6. La garantía específica se otorga de manera casuística para proteger a los exportadores de grandes proyectos o de bienes de capital que no reúnan los requisitos para ser amparados por las garantías generales.

7. La garantía bancaria específica se expide a los exportadores asegurados con las garantías descritas en los puntos 4 y 6, en el caso de contratos específicos. El ECGD garantiza a los bancos británicos el 100% de sus financiamientos para la exportación, concedidos, por lo general, a tasas de interés preferencial que varían de acuerdo con el país del comprador y el plazo de crédito.

8. El crédito al comprador consiste en un préstamo garantizado por el ECGD y concedido directamente por un banco británico a un comprador o banco extranjero. El préstamo financia hasta 85% del valor del contrato de un proyecto o de una exportación de bienes de capital.

Las primas para las operaciones específicas y de plazo ampliado se determinan en cada contrato, conforme al grado de riesgo y la duración de éste para el ECGD. No se cobran primas anuales.

9. Líneas de crédito. (Véase la p. 11).

10. FINACOBES-ABES. (Véase la p. 12).

11. La garantía de fianzas se ofrece como respaldo a las fianzas de cumplimiento y de otro tipo que se expiden en contratos de exportación al contado o casi al contado por un valor de 250 000 libras esterlinas o más. El ECGD también asegura a los exportadores que obtienen sus propias fianzas sin ayuda directa del Departamento contra el riesgo de que sus clientes extranjeros ejerzan indebidamente recursos en su contra.

Riesgos que cubre el ECGD

En general los seguros del financiamiento para las exportaciones se basan en la capacidad de los adquirentes extranjeros como sujetos de crédito y en los riesgos políticos y económicos del mercado del comprador. Normalmente cubren hasta 90% de la pérdida resultante de cualquier incumplimeinto (por ejemplo, la falta de pago o la insolvencia del comprador), y hasta 95% si el incumplimiento es consecuencia de algún suceso político, como una guerra o una declaración de moratoria. El Departamento cubre los siguientes riesgos:

- La insolvencia del comprador.

- La falta de pagos de los bienes recibidos por el comprador, cuando han transcurrido seis meses desde la fecha de vencimiento.

- La negativa del comprador a recibir los artículos que se le enviaron, cuando el vendedor no la haya causado ni aceptado y el ECGD decida que no conviene iniciar o proseguir alguna acción jurídica contra el comprador.

- Suspensión de pagos de la deuda externa del país del comprador o de un tercer país a través del cual deba hacerse el pago.

- Otras acciones del gobierno del país del comprador, que impidan el cumplimiento del contrato en todo o en parte.

- Sucesos políticos, económicos, legislativos o administrativos que ocurran fuera del Reino Unido e impidan o retrasen la transferencia de pagos o depósitos relativos al contrato.

- Cancelación de una deuda en un país por virtud de alguna ley, orden o decreto de ese país que no constituya una cancelación legal del contrato conforme a su propia ley, y que produzca pagos que en la fecha de su transferencia resulten inferiores a lo estipulado en el convenio. Esto ocurre cuando el gobierno de algún país decreta que las deudas de sus residentes pueden pagarse en su propio país, en la moneda nacional, aun cuando se haya estipulado otro método de pago en un contrato regido por normas de algún otro sistema jurídico.

- Guerra y otros hechos que impidan el cumplimiento del contrato, siempre que no se trate de aquellos que normalmente cubren las aseguradoras comerciales.

- Cancelación o no renovación de un permiso de exportación del Reino Unido, o las prohibiciones o restricciones que por ley se apliquen a la exportación de productos del Reino Unido, pero sólo cuando el exportador esté amparado por un seguro del ECGD contra los riesgos previos a la disposición del crédito.

- Incumplimiento de cualquiera de los términos del contrato por parte del comprador, cuando éste tenga carácter público; por ejemplo, cuando se trate de funcionarios o entidades de gobiernos nacionales, provinciales o municipales, o de sus causahabientes, cuando éstos hayan sido aceptados por el Departamento como "compradores públicos".

Seguro de inversiones en el extranjero

Un aspecto del trabajo del Departamento que no está directamente relacionado con las exportaciones es el Programa de Seguros de Inversión en el Extranjero, que protege a los inversionistas británicos contra "los riesgos políticos de expropiación,

guerra o restricción de remesas'' en otros países. Esta protección se suscribe caso por caso, y el seguro se tramita al mismo tiempo que se negocia la inversión. El seguro cubre la inversión por un período máximo de 15 años y uno mínimo de tres, con una prima fija que se determina previamente. Este programa se estableció en 1972 y ya se han firmado unos 374 acuerdos que amparan inversiones en el extranjero por cerca de 206 millones de libras esterlinas.

La importancia de la cobertura del ECGD

Sin los seguros del ECGD y su generosa cobertura de riesgos comerciales y políticos, muchos exportadores no podrían comerciar con los compradores extranjeros. El Departamento tiene diversas ventajas (y es de esperarse que no muchas desventajas): las economías de escala inherentes a su gran volumen de operaciones, sus amplios recursos para obtener información de fuentes oficiales y comerciales, y la capacidad para diversificar su cartera entre numerosos países del mundo y entre todo tipo de industrias y negocios.

Los exportadores británicos no están obligados a asegurar los créditos que proporcionan a sus compradores en el extranjero; por tanto, que el ECGD capte más de la cuarta parte de las transacciones posibles, es un logro importante. Sin embargo, acaso la verdadera razón de este éxito radique en que los riesgos de toda exportación son a veces tan grandes que algún incumplimiento de cuantía podría provocar la quiebra del exportador. Además, como consecuencia de la recesión mundial, muchos países están atrasándose en el pago de sus deudas y, por lo general, sólo las aseguradoras más grandes pueden hacer frente (y casi siempre con respaldo oficial) a los inmensos riesgos del comercio exterior.

La mayoría de las compañías aseguran sus exportaciones por una de dos razones, o quizá por ambas:

a] Por su propia tranquilidad, ya que el seguro les permite concentrarse en las exportaciones, en hacer llegar el producto o el servicio precisos al lugar adecuado y en el momento oportuno, sin preocuparse del pago, que por otra parte, está fuera de su control.

b] La segunda razón, menos evidente, es que la cobertura del ECGD les ofrece la posibilidad de obtener financiamientos bancarios a tasas de interés preferencial.

También el comprador extranjero se beneficia, aunque indirectamente, por las actividades del ECGD, pues éstas le permiten realizar sus negocios en un ambiente de confianza.

Inusitado volumen de reclamaciones

El mercado mundial se ha vuelto cada vez más riesgoso para los exportadores de todas las naciones. Los efectos de la recesión se sienten en todas partes, y el ECGD y las instituciones equivalentes de otros países sufren igualmente las consecuencias de las restructuraciones que muchos países han debido hacer de sus deudas. Los pagos que dichas instituciones han debido hacer en respuesta a las reclamaciones de sus asegurados han alcanzado una cuantía nunca antes vista. En el caso del ECGD, durante el período 1984-1985 el total sumó 835 millones de libras, aunque gran parte correspondió a operaciones de años anteriores.

Precisamente en tiempos como los actuales resalta la importancia de un organismo que garantiza los créditos para las exportaciones y para todo mundo debería ser evidente la utilidad de dichos seguros.

Por desgracia, fuera de la comunidad de los exportadores, los enormes pagos por reclamaciones causan consternación. ''Algo debe andar mal si el ECGD tiene que obtener préstamos del Fondo Consolidado para cumplir con sus obligaciones'', se dice. Por lo general, no se comprende del todo que esa necesidad surge casi inevitablemente de la situación económica mundial.

Muchos exportadores piensan que el ECGD restringe en exceso las condiciones de sus coberturas en demasiados mercados, y que lo que hace no basta para alentar las exportaciones. A su vez, el Tesoro y algunos miembros del Parlamento británico creen que dicha política no es suficientemente restrictiva y que no se hacen los esfuerzos necesarios para tener de nuevo números negros.

De hecho, en lo que concierne a los exportadores, es verdad que el ECGD se ha visto en la necesidad de restringir su cobertura en un número creciente de mercados; pero ello es un resultado natural de la recesión mundial y constituye una medida que aplican casi todas las instituciones similares en otros países. No obstante, no todo es ''restricción''. A fines de 1984 el Departamento informó de su decisión de reabrir la cobertura en algunos países que recientemente habían reprogramado sus deudas a mediano plazo garantizadas por el Gobierno. México fue el primer país que se benefició con esa medida.

Equilibrio en las operaciones actuales

El ECGD aplica diversas medidas para revisar sus finanzas y asegurar que las operaciones que emprende actualmente sean más redituables. La suscripción de contratos está sujeta a controles más rígidos y la evaluación de la capacidad de pago de compradores y sectores de mercados particulares se basa en una información más actualizada, procedente de fuentes más confiables. El uso creciente de sistemas computarizados ha agilizado el proceso de suscripción de contratos y lo ha hecho más científico.

Durante los últimos años ha sido necesario aumentar anualmente el costo de las primas, lo cual había ocurrido sólo en tres ocasiones desde el término de la segunda guerra mundial hasta fines de los años setenta. La recesión ha cambiado las condiciones y el ECGD trata de ser más selectivo para determinar las primas sin desalentar las operaciones en los mercados de poco riesgo. Para ello el Departamento puso en práctica un sistema de recargos sobre las primas de las operaciones a ''corto plazo'' en mercados de alto riesgo, y elevó hasta 15% el costo de aquéllas en operaciones de mediano plazo. No obstante, se cuida que sus cuotas *no* resulten prohibitivas y den lugar a que los exportadores abandonen algunos mercados. A fin de cuentas, el propósito del ECGD es alentar las exportaciones. Además de las medidas

mencionadas, el Departamento vigila el comportamiento de aquellos de sus instrumentos que originan pérdidas, y si es necesario los elimina o los grava con primas muy altas. Así, de la misma manera como recientemente elevó de modo considerable el costo del seguro de cotización o contratación, el Departamento podría cancelar las garantías bancarias generales que en los últimos años han visto disminuir su clientela y producido pérdidas.

Evaluación del ECGD

En el transcurso de su existencia el Departamento se ha sometido a evaluaciones independientes para justipreciar su estructura, sus propósitos y sus métodos de trabajo, lo cual es una práctica administrativa normal del Gobierno británico. Se analiza si cada departamento de la administración cumple con su responsabilidad con toda la eficiencia posible, y de no ser así, se determina qué requiere para lograrlo.

En los últimos tres años, el ECGD ha sido objeto de revisiones y análisis particularmente intensos. Hacia fines de 1983, el Ministro de Comercio estableció un Comité de Investigaciones, encabezado por Sir Peter Mathews, para realizar una de las evaluaciones más amplias en la historia del Departamento. Se le pidió revisar la estructura, las funciones y la posición del ECGD, y obtuvo informes de una amplia gama de exportadores, banqueros, corredores y aseguradoras privadas. El Comité concluyó que las funciones principales del Departamento aún eran necesarias; que requería el respaldo total del Gobierno a los seguros que proporciona y, más significativamente, que el Departamento debería trabajar como una institución más comercial, dejando de ser una dependencia del Gobierno para constituirse como una sociedad por acciones, con una capitalización adecuada y con capacidad para realizar operaciones de reaseguro con el Gobierno y con el sector privado.

El Ministro de Comercio y sus colegas del Gabinete estuvieron de acuerdo con la necesidad de que el Departamento fuera más comercial y empresarial. No obstante, tras amplias consultas, rechazaron la idea de convertirla en una empresa privada, considerando que el cambio provocaría una gran desorganización y tardaría demasiado tiempo. Establecer las relaciones financieras adecuadas entre dicha empresa y los departamentos interesados del Gobierno provocaría —se dijo— más problemas de los que habría de resolver y, a fin de cuentas, los exportadores terminarían con una protección menor a un costo más elevado, sin garantía alguna de una mayor eficiencia. Por tanto, los ministros prefirieron ver qué se podía hacer con la estructura existente, para dar al ECGD una orientación más empresarial.

Así las cosas, se procedió a estudiar más a fondo el papel que el Departamento desempeña en el sector de ayuda a las exportaciones. En uno de ellos, el más significativo en lo que se refiere al funcionamiento cotidiano del Departamento, se analizó minuciosamente la administración y organización de éste. Como resultado, se plantearon varias propuestas. Los ministros aceptaron las referentes a una reorganización general interna y a cambios en algunos métodos de trabajo, pero rechazaron la recomendación más importante: instituir un Consejo Ejecutivo de directores externos de tiempo parcial que dirigiera el Departamento. En lugar de ello prefirieron fortalecer la dirección existente durante el período de implantación de los cambios organizativos y operativos, abriendo un puesto para un quinto subsecretario. (Los subsecretarios tienen a su cargo grupos de divisiones del ECGD —como, por ejemplo, Proyectos o Servicios Gerenciales— y son responsables directamente ante el Secretario.) Además, se reforzará la dirección con personal muy calificado procedente del sector privado (la banca, el comercio, etc.), a fin de aumentar los conocimientos del mundo de los negocios.

Las recomendaciones sobre cambios de los mecanismos operativos se pondrán en práctica gradualmente, de una manera ordenada y metódica, con el propósito de reducir al mínimo las molestias a los clientes y al personal. En las operaciones contra riesgos políticos —que generalmente son de mediano plazo— el cambio entraña prestar mayor atención a las características del riesgo involucrado y no tanto a la investigación de la solvencia del comprador. Se aplicarán métodos de administración de cartera, de manera que las consecuencias financieras de las operaciones se puedan evaluar e incorporar en el Plan Anual de Trabajo del Departamento. Para apoyar estos y otros muchos cambios se utilizarán en forma creciente procedimientos computarizados en los servicios del Departamento.

Colaboración con el sector privado

Al aceptar muchas de las recomendaciones emanandas del estudio, los ministros reafirmaron su opinión sobre la inviabilidad de la privatización del ECGD. No obstante, aún se sigue en pláticas con aseguradoras de crédito privadas, a fin de encontrar formas de colaboración para mejorar el apoyo que se brinda a los exportadores. En este sentido será necesario garantizar que cualquier medida acordada no desequilibre la cartera de riesgos del ECGD, de manera que se quede con los negocios más riesgosos (gravando con ello, a fin de cuentas, a los contribuyentes), mientras que el sector privado realiza las operaciones mejores. En las conversaciones mencionadas inevitablemente se abordarán temas tales como los seguros conjuntos, otras formas de diversificación de riesgos y el reaseguro. En la actualidad, el sector privado del Reino Unido cubre sólo una pequeña parte del total de las exportaciones no petroleras aseguradas. Aunque los negocios privados empiezan a traslaparse con los del ECGD más que, digamos, hace diez años, ambos sectores todavía pueden considerarse como socios y no como competidores en el mundo de los seguros de crédito para las exportaciones, pues sus actividades son complementarias.

Conclusiones

El ECGD sigue en pleno funcionamiento, pese a las reorganizaciones y a las pláticas con el sector privado. La crítica situación mundial hace que la cobertura del Departamento contra riesgos comerciales y políticos sea un factor esencial en las operaciones de exportación.

Evidentemente, todavía se viven tiempos difíciles que se seguirán reflejando en los próximos años en el balance del ECGD. Las obligaciones de pago no disminuirán de la noche a la mañana, aun cuando hay indicios de alivio de la crisis mundial de la deuda. Sin embargo, es preciso recordar que el ECGD se fundó en 1919 precisamente para enfrentarse a los efectos de una crisis como ésta, apoyar las exportaciones y ayudar a los exportadores. □