

Orientaciones finiseculares del financiamiento externo para el desarrollo

• • • • • UNCTAD*

En el decenio de los ochenta ocurrieron importantes cambios en el volumen y la estructura de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo, así como profundas modificaciones en las políticas de los acreedores oficiales y privados. Tras hondas disminuciones de 1982 a 1987, y pese a que desde entonces se registró una cierta recuperación, en 1990 las corrientes netas de recursos externos a aquellos países fueron casi 37% inferiores en términos reales que las de 1981 (véase el cuadro 1).

Tal reducción fue acompañada de altos pagos de intereses que mermaron las transferencias financieras netas y provocaron flujos negativos en muchos países deudores, en especial los de ingresos medios sumamente endeudados. En conjunto las naciones en desarrollo importadoras de capital experimentaron un cambio de signo sin precedente de las transferencias netas, cuyo monto anual promedió unos 20 000 millones de dólares durante el período 1983-1990.

En contraste con las economías asiáticas recientemente excedentarias (Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwan), el grueso de ese saldo corresponde a países de ingresos relativamente bajos que no podían permitirse transferir recursos al extranjero. Este fenómeno representa un claro vuelco de la relación entre el financiamiento externo y el crecimiento, en la que las transferencias netas positivas hacían que la inversión alcanzara niveles superiores a los que se tendrían con base exclusivamente en el ahorro interno.

La pérdida de recursos por las variaciones de las transferencias netas exigió un ajuste severo de las balanzas comerciales. Los volúmenes de exportación aumentaron con celeridad, sobre todo en los países de ingresos medios, pero debido a la magnitud y el ritmo del esfuerzo necesario no se pudo reducir tan drásticamente las importaciones. En varios países muy endeudados el ajuste se dificultó aún más por la fuerte caída de los precios de los productos primarios. El consiguiente deterioro de la relación de intercambio ha incrementado el costo real del servicio de la deuda.

Otro cambio fundamental en el financiamiento para el desarrollo fue la rápida disminución de las corrientes privadas y el aumento simultáneo de la parte correspondiente a los flujos oficiales. En 1990 éstos ascendieron a poco más de la mitad de las corrientes totales, mientras que en 1981 apenas representaron alrededor de un tercio. Con todo, el valor absoluto del financiamiento de fuentes oficiales se estancó virtualmente en términos reales durante el decenio pasado.

La contracción de los préstamos de la banca comercial en respuesta a la crisis de la deuda fue la causa más importante del debilitamiento general de las corrientes financieras hacia los países en desarrollo y de las cuantiosas transferencias netas negativas.

Desde 1982, en promedio, los acreedores bancarios recibieron de esas naciones una transferencia neta de 26 000 millones de dólares al año, en su mayoría procedentes de América Latina. En 1989 y 1990 los financiamientos bancarios netos se recuperaron algo en virtud del aumento de los créditos a los países de Asia, los préstamos concertados conforme al Plan Brady y

* Este texto proviene del informe que la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo presentó a la VIII Conferencia en 1992. El título es de la Redacción.

CORRIENTES FINANCIERAS NETAS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO, 1981 Y 1983-1990 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS CORRIENTES)

	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	PORCENTAJE DEL TOTAL	
										1981	1990
<i>Corrientes oficiales</i>	44.7	40.7	46.2	46.5	53.8	60.3	63.1	62.9	75.9	33.6	54.2
Asistencia oficial para el desarrollo	36.0	32.5	33.4	34.9	41.8	46.8	48.8	50.1	59.5	27.1	42.5
Bilateral	28.1	24.9	25.8	26.7	32.9	36.9	37.7	37.9	46.3	21.1	33.1
Multilateral	7.9	7.6	7.6	8.2	8.9	9.9	11.1	11.6	13.2	6.0	9.4
Corrientes oficiales en condiciones comerciales	8.7	8.2	12.8	11.6	12.0	13.5	14.3	12.8	16.4	6.5	11.7
Bilateral	3.1	1.1	4.6	3.9	4.2	6.8	7.8	5.6	6.0	2.3	4.3
Multilateral	5.6	7.1	8.2	7.7	7.8	6.7	6.5	7.2	10.4	4.2	7.4
<i>Créditos a la exportación totales</i>	17.1	4.4	6.2	4.4	0.1	-2.1	-1.8	9.9	5.0	12.9	3.6
<i>Corrientes privadas</i>	69.2	43.3	26.7	25.1	27.1	30.2	33.6	40.4	54.6	52.0	39.0
Inversión directa	16.9	9.4	11.1	6.3	11.1	20.4	24.7	29.6	31.1	12.7	22.2
Centros supranacionales	4.1	3.7	3.8	3.7	6.2	12.6	11.4	8.0	-	3.1	-
Préstamos bancarios internacionales	49.9	33.9	16.8	14.0	11.0	8.8	7.9	9.8	18.7	37.5	13.3
A corto plazo	22.0	-25.0	-6.0	12.0	-4.0	5.0	4.0	8.0	9.0	16.9	6.4
Crédito total en forma de emisiones de bonos	0.8	-0.1	-1.5	3.5	1.0	-1.6	-4.3	-2.7	-0.2	0.6	-0.1
Otras corrientes privadas	1.6	0.1	0.3	1.3	4.0	2.6	5.3	3.7	5.0	1.2	3.6
<i>Donaciones de organizaciones no gubernamentales</i>	2.0	2.3	2.6	2.9	3.3	3.5	4.2	4.0	4.5	1.5	3.2
<i>Corrientes netas de recursos totales</i>											
A precios corrientes	133.0	90.7	81.7	78.9	84.3	91.9	99.1	116.6	140.0	100.0	100.0
A precios y tipos de cambio de 1989	196.8	138.2	127.9	122.4	103.7	97.5	97.8	116.6	125.1	-	-

Fuentes: OCDE, FMI y Banco Mundial.

algunos empréstitos espontáneos para unos cuantos países muy endeudados. Las corrientes netas de créditos a la exportación también se contrajeron mucho durante el decenio. Luego de varios años consecutivos de flujos negativos, los créditos a la exportación recobraron un signo positivo en 1989-1990, en gran parte debido a los aumentos de los créditos a corto plazo. A raíz de la abrupta baja de mediados de los ochenta, la inversión extranjera directa (IED) registró un fuerte incremento desde 1987, aunque en el caso de muchos países deudores este repunte no correspondió a lo esperado.

La asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha adquirido una creciente importancia en el financiamiento en la materia, de suerte que en 1990 representó más de 40% de las corrientes netas totales. El grueso de la AOD (aproximadamente 90% durante los últimos años) proviene de los países miembros del llamado Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). De 1982 a 1990 los recursos procedentes de ellos subieron a un ritmo anual cercano a 3% en términos reales, tasa similar a la de su crecimiento económico, lo cual apenas bastó para contrarrestar la disminución de la ayuda de los países de la OPEP y los de Europa Oriental. Como resultado, la ayuda de los países del

CAD en relación con su PNB no mejoró en el último decenio y permaneció casi constante en 0.33 por ciento.

La contribución directa de las instituciones de Bretton Woods para satisfacer las necesidades financieras de las naciones en desarrollo ha sido decepcionante. Las transferencias netas del FMI se tornaron mayoritariamente negativas, con un monto anual promedio de unos 5 000 millones de dólares durante el sexenio 1985-1990. Al mismo tiempo, las transferencias netas del Banco Mundial disminuyeron de 4 400 millones de dólares en 1985 a 400 millones en 1990. Así, los apoyos de las instituciones financieras multilaterales descendieron tan bruscamente como los de las fuentes privadas, en vez de amortiguar el deterioro de estas últimas.

Esas tendencias mundiales tuvieron distintas repercusiones en la región. El cambio de las transferencias netas y el ajuste externo correspondiente han sido particularmente duros en América Latina. De 1982 a 1990 ésta sufrió transferencias netas negativas equivalentes a 25 000 millones de dólares al año, mientras que de 1973 a 1981 obtuvo transferencias positivas por unos 12 000 millones de dólares en promedio al año.

En la región africana al sur del Sáhara, y pese a los enormes esfuerzos e iniciativas especiales de los donantes para movilizar recursos adicionales ante la magra situación económica imperante, desde 1985 las corrientes netas de recursos se estancaron en términos reales a niveles muy inferiores al máximo alcanzado en 1982. Aunque menores, las transferencias netas agregadas siguieron siendo positivas.

En Asia la situación financiera se volvió cada vez más compleja y variada. Las economías de industrialización reciente han transferido recursos al extranjero gracias a la creciente madurez económica derivada de los buenos resultados en materia de comercio y ahorro. Varios países del sudeste de Asia redujeron sus demandas de financiamiento externo debido tanto al aumento de su capacidad exportadora cuanto a la adopción de una política crediticia más prudente. En cambio la India y China pasaron a absorber enormes cantidades de financiamiento externo, sobre todo privado, durante una gran parte del decenio.

Los cambios del volumen y la composición de las corrientes financieras estuvieron ligados al desenvolvimiento de la crisis de la deuda. Desde 1982 hubo una interacción cada vez más estrecha entre la disponibilidad de financiamiento externo y las dificultades en el servicio de la deuda que experimentaron los PED, especialmente los que dependían mucho de las fuentes crediticias privadas. La disminución inicial de las corrientes financieras netas agravó los problemas del pago de la deuda que desalentaron, a su vez, las nuevas entradas de recursos.

La crisis del débito afectó también al financiamiento oficial del desarrollo. Los países que debieron incurrir en atrasos en sus pagos a las instituciones financieras multilaterales no pudieron obtener nuevos préstamos de ellas. Varios donantes aplicaron la misma norma a las naciones que se atrasaron en los pagos de la deuda bilateral. Además, el empeoramiento de la situación económica en muchos países de ingresos medios muy endeudados y las demoras en las negociaciones de préstamos condicionados a ciertas políticas macroeconómicas afectaron las corrientes multilaterales en condiciones comerciales. Con todo, las repercusiones negativas de la crisis de la deuda en los flujos de financiamiento se atenuaron por los esfuerzos del Banco Mundial y el FMI para obtener más recursos, en particular para los países africanos al sur del Sáhara abrumados por la deuda.

La fuga de capitales fue otro factor que incidió de modo desfavorable en la disponibilidad de recursos externos durante el decenio de los ochenta. Aunque aparentemente se ha reducido bastante en los últimos años, dicha evasión refleja trastornos financieros que también se vinculan con las dificultades del servicio de la deuda de los países en desarrollo. Por tanto, es poco probable que la huida de capitales se invierta de manera radical sin que se halle una solución duradera del problema del débito.

La crisis de la deuda explica otros dos importantes rasgos del

financiamiento para el desarrollo en los años ochenta: el rescalonamiento de la deuda y los préstamos para el ajuste. De constituir un mecanismo aplicado en casos extraordinarios para superar problemas temporales de liquidez, el primero pasó a ser una pieza sólida del sistema financiero internacional. Durante el período 1987-1990 la restructuración de la deuda permitió reducir los pagos en unos 36 000 millones de dólares al año, en promedio, monto superior al del servicio de la deuda que cumplieron los países en desarrollo con dificultades recientes para realizar las erogaciones respectivas.

Al mismo tiempo se incrementaron considerablemente los préstamos para programas de ajuste, en tanto que la concesión de nuevos créditos del exterior, incluidas la renegociación de la deuda, se supeditaron cada vez más al comportamiento macroeconómico de los países receptores y a las reformas estructurales en ellos. En las operaciones de los préstamos para el ajuste y su vinculación con las restructuraciones de la deuda, el FMI y el Banco Mundial se convirtieron en piedra angular del sistema de financiamiento del desarrollo. Asimismo, la asistencia financiera no destinada a proyectos ocupó un papel cada vez más importante tanto en las actividades bilaterales como en las multilaterales.

Generalmente se reconoce que en muchos países en desarrollo es necesario aplicar profundas medidas de ajuste y reforma para restaurar el crecimiento y emprender un proceso de desarrollo sostenible, en particular con el establecimiento de un sector exportador sólido y competitivo. Sin embargo, los progresos en el ajuste y la reactivación económica varían bastante de un país a otro. Muchos de los que aplicaron programas de ajuste estructural han conseguido reducir la inflación y su déficit externo, pero a costa de disminuir la inversión y el crecimiento. Los programas de ajuste también han tenido repercusiones sociales negativas en varias naciones por la recesión económica y los recortes de los gastos sociales del Estado.

Existen distintas opiniones en relación con el tipo de políticas para conseguir el cambio estructural y acerca de su ritmo de aplicación. Asimismo, se ha dicho que es menester prestar especial atención al entorno económico y social concreto de cada país, así como a la interacción de las medidas para lograr la reforma a largo plazo y los equilibrios macroeconómicos a corto plazo.

La interconexión de los préstamos para ajuste del Banco Mundial y los servicios financieros del FMI propició un enorme aumento de la condicionalidad cruzada informal, sobre todo en los países de bajos ingresos en que ambas instituciones utilizan las mismas variables económicas en sus programas. Esta práctica suscitó preocupación por la posibilidad de que se ejerzan presiones concertadas sobre los países prestatarios y surja una especie de "cartelización" entre los prestamistas. Asimismo, apareció el temor de que un mayor control del Fondo sobre los préstamos del Banco provocara demoras innecesarias en el apoyo financiero.

El financiamiento oficial para el desarrollo

Durante el decenio de los noventa las corrientes oficiales tendrán que permanecer como elemento principal del financiamiento para el desarrollo, pues resulta poco probable un retorno significativo de capital privado a los países en desarrollo y más aún por el comportamiento esperado de los bancos comerciales. No obstante, las perspectivas del financiamiento oficial son desalentadoras, sobre todo en el caso de la AOD. La proporción de recursos presupuestarios que los países del CAD dedican a la ayuda no es muy grande. En los últimos años la asistencia oficial representó alrededor de 1.3% de los gastos de la administración central de esas naciones y la mitad en el caso de Estados Unidos. Se prevé que la AOD de los países del CAD aumentará, en el mejor de los casos, 2% en términos reales durante los próximos cinco años ante el sombrío panorama del presupuesto de ayuda de Estados Unidos (que bajó a 0.15% del PNB) y a pesar del fuerte aumento esperado de la ayuda de Japón y Francia. Por otra parte, hay indicios de que la relación global entre la AOD y el PNB de los países del CAD se mantendrá en 0.33%, es decir, menos de la mitad del objetivo internacional acordado de 0.7%. Las posibilidades de la ayuda de países donantes ajenos al CAD, sobre todo los de Europa Oriental, y la OPEP (que en 1989 representó poco más de 10% de la AOD mundial) son todavía más desalentadoras por los acontecimientos recientes.

El panorama de la asistencia multilateral en condiciones favorables tampoco es alentador. La cantidad que se acordó para la novena reposición de recursos de la Agencia Internacional de Fomento (AIF) no representó ningún aumento real frente a la anterior. En cambio la persistencia de la crisis de la deuda, la caída de los precios de los productos básicos y la urgente necesidad de introducir nuevos ajustes elevaron las necesidades financieras de los países receptores. Con los mismos recursos, por otro lado, la AIF debe satisfacer también los requerimientos de naciones africanas pobres al sur del Sáhara (como Nigeria) y de varios países de ingresos promedios bajos de América Latina y Asia, donde se desplomó el producto por habitante.

Frente a esas circunstancias, se necesitan esfuerzos urgentes y firmes para evitar que se conceda el apoyo preferencial a los nuevos países receptores a expensas de las naciones de bajos ingresos con alta dependencia de los recursos de la AIF.

Sin embargo, hay varios aspectos positivos en el horizonte gris general de la AOD. En el Cuarto Convenio de Lomé se prevé un aumento cuantioso de los recursos en comparación con los asignados en el anterior. También es alentador que en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados los donantes se comprometieron a intensificar las corrientes de recursos a esas naciones. Al respecto se fijaron varios objetivos, como los de alcanzar con más rapidez la meta de destinar 0.15% del PNB a la AOD para los países menos adelantados y establecer una nueva de 0.20%. Además, conforme a una reciente prórroga del Programa Especial de Asistencia a

los países africanos pobres al sur del Sáhara, los donantes bilaterales ofrecieron unos 8 000 millones de dólares en cofinanciamientos, lo cual representa un notorio aumento frente a los compromisos anteriores.

Un saldo claramente positivo de los cambios en Europa Oriental es el final de la guerra fría, pues el relajamiento de las tensiones Este-Oeste debería producir un "dividendo de la paz", es decir, una reducción de los gastos en armamento. Tal ahorro se podría utilizar, por lo menos en parte, para el desarrollo. La AOD de los países de la OCDE sólo equivale a 5% de sus gastos militares. Un recorte en éstos de 2 a 4 por ciento al año generaría en 1995 un ahorro anual de 200 000 millones de dólares; con 25% de este último se conseguiría duplicar la ayuda del CAD y la acercaría a la meta de 0.7% del PNB de los donantes.

La evaluación de la suficiencia futura de los recursos multilaterales en condiciones ordinarias es una tarea difícil, pues son cada vez más complementarios de las corrientes privadas y de las operaciones de reducción de la deuda. La principal incógnita es en qué medida pueden aumentar los préstamos de las instituciones financieras multilaterales a los países de ingresos medios muy endeudados sin proceder a otra reducción considerable de la deuda con los bancos comerciales y los acreedores bilaterales, ni poner en peligro la capacidad de aquéllas para proporcionar financiamiento suficiente a otros prestatarios.

Con la aplicación del Plan Brady, las instituciones de Bretton Woods cumplen una función cada vez más importante en la estrategia de la deuda. Si bien el reparto poco equitativo de la carga entre el sector oficial y los bancos comerciales despertó preocupación, cabe sostener que los préstamos bancarios en gran escala de los años setenta fueron una aberración histórica y lo que ocurre ahora es una transferencia de las tareas y los riesgos del sector privado al oficial. La renuencia de los mercados de capitales a otorgar préstamos a los países muy endeudados puede considerarse también como un desfallecimiento temporal del mercado, lo que justifica aún más la mayor relevancia de las corrientes oficiales mientras se restablece la solvencia.

A diferencia de los prestamistas privados, las instituciones multilaterales tienen el deber especial de ayudar a los países en desarrollo a restaurar el crecimiento y la viabilidad financiera. El problema es encontrar el equilibrio adecuado entre el aumento de los riesgos de los acreedores oficiales y las pérdidas que sufren los privados, lo cual contribuiría tanto a ampliar la solvencia de aquellas naciones cuanto a mantener la de las instituciones financieras multilaterales.

Otra cuestión implícita es cómo lograr que el FMI cumpla un papel importante en la reducción, en lugar del aumento, de las transferencias netas negativas de los países en desarrollo en general. El punto clave es decidir si el Fondo debe retirar los recursos a los prestatarios antes de que concluya el proceso de ajuste externo con crecimiento. La rotación de los recursos del

organismo debe respetarse, pero el período respectivo se vincularía con el problema más amplio de los persistentes desequilibrios estructurales de los países miembros.

Si las transferencias netas de fuentes oficiales son insuficientes, es probable que subsista el actual patrón de financiamiento para casos excepcionales. Los países muy endeudados se verían obligados primero a acumular atrasos para financiar sus déficit en cuenta corriente y después a tratar de renegociarlos, lo que postergaría por varios años el reordenamiento de las relaciones entre deudores y acreedores.

Por la escasez de fondos para ayuda la atención se ha centrado en la necesidad de aumentar su eficacia, y en que una parte mayor se destine a tareas prioritarias como el desarrollo humano y el alivio de la pobreza.

Hay factores que merman la eficacia de la ayuda tanto en los países receptores cuanto en los donantes. En aquéllos destacan las dificultades para establecer un entorno de políticas económicas estables que fomente la inversión a largo plazo y la eficiencia económica. Además, en varios países no se ha conseguido garantizar una buena gestión de los recursos, lo que implica un servicio público eficiente, un marco jurídico seguro para los contratos y una administración responsable ante los ciudadanos. En las naciones donantes los obstáculos se refieren a fallas de coordinación y a que los objetivos de la ayuda están desligados de una verdadera promoción del desarrollo a largo plazo. Por otro lado, la ayuda en forma de asistencia técnica —alrededor de una cuarta parte de la AOD total de los países del CAD— no siempre contribuyó de manera adecuada al desarrollo técnico e institucional de las naciones receptoras.

Fomento de recursos no creadores de deuda

Desde el comienzo de la crisis de la deuda, los países en desarrollo buscaron adoptar políticas económicas alentadoras de la inversión extranjera directa y otras fuentes de financiamiento. Entre las medidas dispuestas figuran la liberación de las normas en materia de IED, los programas de privatización, los canjes de deuda por capital social y otros medios para reducir el débito. Los objetivos son ampliar con rapidez la participación de capital foráneo para corregir el desequilibrio entre las corrientes de recursos que crean deuda y las que no lo hacen, así como compensar en parte la caída de los préstamos de los bancos comerciales. Como trasfondo se encuentra la idea, cada vez más difundida, de que la IED presenta ventajas estratégicas porque en la ejecución de un proyecto contribuye a resolver problemas de financiamiento, tecnología y mercados, al tiempo que se cuenta con un vasto apoyo de varios países desarrollados y de instituciones financieras multilaterales.

Merced a ello se registró un notorio mejoramiento del clima para la inversión en los países en desarrollo y se acrecentaron

los flujos netos respectivos. En términos reales las corrientes de IED que aquéllos recibieron en 1990 fueron tres veces mayores que en 1985, pero apenas rebasaron en 10% el nivel de 1981. Además, esas corrientes se concentraron en unos pocos países de Asia y América Latina. En los últimos diez años Brasil, China, Malasia y México recibieron aproximadamente la mitad de ellas, de modo que muchos de los más endeudados (de ingresos bajos y medios) no se beneficiaron de la recuperación de las entradas netas de capital. En 1989 los flujos correspondientes fueron 20% inferiores todavía a los de 1981. Además, la parte del total mundial de la IED enviada a los países en desarrollo descendió de más de 25% en 1981 a menos de 20% en 1990.

Entre las causas de esa tendencia destaca la crisis de la deuda. Su desencadenamiento y el desorden macroeconómico inherente, contribuyeron a crear en los países afectados un clima desfavorable para la IED. Por otra parte, la menor rentabilidad de las inversiones extranjeras existentes desalentó la realización de otras e hizo disminuir los fondos disponibles.¹

El problema de la deuda frenó el flujo de la IED al reforzar las previsiones sobre los riesgos elevados, la menor rentabilidad y las desfavorables perspectivas de crecimiento. También influyeron la baja de los precios de los productos básicos durante gran parte de los ochenta y el exceso de capacidad de varios sectores industriales importantes como el textil, el siderúrgico y el petroquímico. Al mismo tiempo se ampliaron las oportunidades de inversión transfronteriza entre los países de la OCDE, en virtud del mejoramiento de la situación económica, la desregulación financiera y la intensificación de la competencia de cara al mercado único europeo, entre otros acontecimientos.

La crisis de la deuda estimuló también la búsqueda de nuevos instrumentos financieros para un reparto más equilibrado de los riesgos entre acreedores y deudores, diversificar más las carteras y fortalecer una estructura procíclica de las remesas de beneficios y otros pagos al exterior. Entre esos mecanismos figuran las conversiones de deuda en capital social, los proyectos de inversión de cartera y los préstamos con base en activos.

Desde que en 1985 se realizó en Chile el programa de canje de deuda por capital social, los principales países en desarrollo deudores recurrieron a ese tipo de operaciones. Los acuerdos de reducción de la deuda con bancos comerciales en el marco del Plan Brady y el avance de las políticas privatizadoras, principalmente en América Latina, brindaron un poderoso impulso a los programas de conversión de deuda en capital social.

1. La reinversión anual media en siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú) bajó de 2 300 millones de dólares de 1985 en el período 1976-1982 a 1 500 millones en el de 1983-1989, lo que significó una reducción cercana a 35%. Véase Institute of International Finance, *Fostering Foreign Direct Investment in Latin America*, Washington, 1990.

Además de que podrían contribuir a bajar el monto de la deuda y los pagos por el servicio respectivo, dichos canjes son positivos para el país deudor si las remesas de beneficios y la repatriación del capital son de una magnitud similar a la reducción de las erogaciones por la deuda y tienen un carácter procíclico. También pueden estimular el regreso de capitales fugados, apoyar los programas de privatización y fomentar la IED. Entre sus aspectos negativos se cuentan la influencia desfavorable sobre el control presupuestario y monetario, los viajes “de ida y vuelta” de capital, la subvención a inversionistas extranjeros (por el descuento de la deuda), la desviación de inversiones previstas y el aumento de la propiedad y el control foráneos de empresas nacionales. Sin embargo, parece cada vez más cierto que los canjes de deuda por capital social fomentan la adicionalidad, es decir, las nuevas inversiones que en otro caso no se harían.²

Algunos incipientes mercados de capitales en los países en desarrollo, principalmente en Asia y América Latina, despertaron mucha atención en los últimos años al considerarse que tienen un enorme potencial sin aprovechar.³ En 1988 30 naciones en desarrollo con mercados de capitales en crecimiento aportaron cerca de 11% del PIB mundial, pero contaron con apenas 4% del valor accionario total. En dichos mercados las acciones parecen estar en general infravaloradas en comparación con las que se cotizan en los grandes mercados, a juzgar por los respectivos rendimientos y relaciones precio-beneficios. A menudo se considera que las acciones de las naciones en desarrollo entrañan un alto riesgo, aunque también suelen proporcionar beneficios altos. Los fondos de inversión especializados y las bolsas de acciones de algunos de esos países como Tailandia, la República de Corea, Malasia, Chile, México y Brasil, han experimentado una rápida expansión reciente.⁴ Es probable que los mercados de capitales adquieran una importancia creciente en el fomento del desarrollo económico en los años noventa.

En la búsqueda de medios que permitan un nuevo reparto de los riesgos, compensaciones y responsabilidades, aparecieron nuevas técnicas de financiamiento comercial y de proyectos. Los contratos basados en activos, como los de arrendamiento financiero y los de ejecución de proyectos de construcción, propiedad y explotación, permiten que los inversionistas extranjeros y los

países en desarrollo entablen una cooperación empresarial viable. Los contratos referidos, por ejemplo, facilitan ejecutar proyectos con financiamiento limitado, en que los beneficios se vinculan con los resultados. Esos sistemas permiten garantizar al prestamista extranjero el servicio de la deuda, mientras que el país receptor cuenta con la posibilidad de adquirir conocimientos técnicos y empresariales del exterior; así, los intereses de unos y otros se unen en la rentabilidad del proyecto. Con los acuerdos de arrendamiento financiero los países en desarrollo pueden disponer de los servicios de bienes de capital que por lo regular exigen cuantiosos desembolsos, sin tener que ceder el control del proyecto entero. Esos mecanismos permiten al inversionista extranjero mantener una presencia provechosa en mercados difíciles, sin o con menores riesgos comerciales y políticos inherentes a la participación en el capital social. Sin embargo, el éxito de dichos instrumentos exige que el país receptor posea una base industrial sólida y pueda movilizar las necesarias aportaciones en el capital del proyecto.

Uno de los instrumentos financieros “nuevos” que se adaptan mejor a la capacidad de pago del prestatario son los bonos vinculados con el precio de un producto básico, forma de cuasicapital cuyo rendimiento (sea el interés, el valor de rescate o ambas cosas) varía junto con la cotización correspondiente. Para las naciones en desarrollo el objetivo de la emisión de dichos bonos es conseguir recursos externos con el empleo de su capacidad exportadora de productos básicos y protegerse contra el riesgo de las fluctuaciones de precios que en la mayoría de los casos escapan a su control. Las dificultades para atender el servicio de la deuda de los países en desarrollo muy endeudados se debieron en parte a la coincidencia del aumento de las tasas internacionales de interés con la baja de los precios de los productos básicos. En los últimos años se multiplicaron las emisiones de bonos de esa clase en los mercados de Estados Unidos y Europa, pero sólo los han emitido unas cuantas naciones menos adelantadas, como México y Filipinas.

La IED y otras corrientes de capital

Los países en desarrollo tienen que mejorar más el marco legal para la IED, las inversiones de cartera y otras corrientes de capital no creadoras de deuda. Es pertinente que revisen las barreras que aún mantienen, sobre todo en los sectores con amplio potencial exportador. También se podrían robustecer las iniciativas regionales. Sin embargo, mientras no exista una solución duradera para la crisis de la deuda, subsistirá el freno a las corrientes de inversión hacia un mayor número de naciones.

Aunque los mercados de capitales de los países en desarrollo experimentaron un rápido crecimiento en los últimos años, están lejos aún del aprovechamiento pleno de sus potenciales. El pequeño número de aquellos con interés para los inversionistas extranjeros dificulta diversificar las carteras. Pocos son los países relativamente adelantados en los que dichos mercados podrían

2. Véase al respecto J. Bergsman y W. Edisis, “Debt-equity Swaps and Foreign Direct Investment in Latin America”, *International Finance Corporation Discussion Paper*, núm. 2, Washington, 1988.

3. Banco Mundial, *Emerging Stock Markets Factbook, 1991*, Washington, 1991.

4. Según cálculos de la Corporación Financiera Internacional, en el quinquenio 1984-1988 la capitalización bursátil (valor accionario) de un grupo de 30 “mercados de nueva aparición” aumentó cerca de cinco veces, a un monto de 378 000 millones de dólares, y el valor de las operaciones se multiplicó por 16. El número de sociedades con acciones cotizadas en esas bolsas ascendió a casi 11 000, lo que representó un aumento de 63%. Véase Banco Mundial, *Emerging Stock Markets Factbook, 1988*, Washington, 1988.

funcionar con éxito. Una forma de superar esta limitación es instituir fondos de inversión centrados en varios países o una zona determinada y las acciones se cotizarían en las respectivas bolsas nacionales. Tanto el mejoramiento del marco legal cuanto el de la oferta de empresas de propiedad privada elevarían, sin duda, el interés de los inversionistas nacionales y extranjeros en los países en desarrollo.

Conviene explorar a fondo la posibilidad y las ventajas de recurrir a los bonos vinculados al precio de un producto básico, los cuales podrían utilizarse al renegociar la deuda y ofrecerlos a los bancos comerciales o los acreedores oficiales a cambio de préstamos. De igual modo podrían servir para el financiamiento de proyectos y de compras a largo plazo por importadores privados o entidades oficiales de las naciones menos adelantadas. También parecen prometedoras las oportunidades que ofrecen los nuevos acuerdos con base en activos.

Estos esfuerzos se deben complementar con acciones adecuadas y oportunas de los países exportadores de IED y las instituciones financieras multilaterales. A pesar de las tendencias recientes hacia la liberación de las salidas de capital, los inversionistas institucionales de los países de la OCDE tropiezan todavía con estrictas limitaciones para colocar activos en el extranjero. Sin embargo, el programa japonés de recirculación y la Iniciativa para las Américas, de Estados Unidos, favorecen el apoyo bilateral oficial en favor de la IED en los países en desarrollo. En el primer caso la recirculación consiste sobre todo en corrientes "híbridas", es decir, en el financiamiento mixto estatal y privado de Japón, el cual se concentra principalmente en las naciones asiáticas. En materia de inversiones, a su vez, la Iniciativa para las Américas se basa en un fondo a cargo del BID.⁵ La creación de mecanismos regionales de amplio alcance, con financiamiento adecuado e intervención en asuntos de comercio, inversiones y deuda, es un paso que merece la atención de otros países exportadores de IED.

También hay que revisar las reglas tributarias y las normas reguladoras en materia de salidas de capital. Es importante que los regímenes fiscales y las políticas de ajuste económico no desalienten las corrientes de inversión directa hacia los países en desarrollo. De igual manera conviene intensificar, así como extender a otros países, los esfuerzos recientes en el Club de París para facilitar la conversión de deuda bilateral en capital social, siempre con el cuidado de reducir al mínimo los eventuales perjuicios y de conseguir el efecto de adicionalidad.

5. Este fondo, dotado con una primera contribución de Estados Unidos de 500 millones de dólares, representa una fuente adicional de apoyo para fomentar reformas de las inversiones con base en el mercado. La iniciativa prevé también la venta de una parte de los préstamos pendientes del Eximbank de aquel país y activos de la Corporación de Crédito Agrícola para facilitar los canjes de deuda por capital social y acciones ecológicas.

En el plano multilateral, se robusteció la función del Banco Mundial como catalizador de acuerdos financieros de creciente importancia y complejidad. La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha participado en el establecimiento de fondos de inversión y en la movilización de inversiones extranjeras. En junio de 1991 se acordó aumentar el capital de la CFI en 1 000 millones de dólares, desembolsables en cinco años, lo que permitirá ampliar notoriamente esa función. El Organismo Multilateral de Garantía e Inversiones (OMGI), cuyo objetivo primordial es fomentar el flujo de inversiones extranjeras a los países en desarrollo mediante el otorgamiento de garantías contra riesgos no comerciales, tuvo unos comienzos prometedores.⁶ Sin embargo, grandes países receptores como Argentina, Brasil, la India, México y Venezuela aún no eran miembros del OMGI. Los gobiernos podrían reforzar el papel del organismo y dotarlo de una mayor capacidad para respaldar proyectos de inversión.

No menos necesario es intensificar el fomento de las inversiones, actividad que en muchos países en desarrollo suele carecer de credibilidad y raramente convence a los inversionistas potenciales. Una cooperación regional estrecha, junto con un mayor patrocinio del Banco Mundial, la ONUDI y los bancos regionales de desarrollo, ayudarían a superar esos problemas.

Por último, es preciso examinar con mayor detenimiento las relaciones de la IED con el comercio, el financiamiento, la tecnología y los servicios. La IED es ya un elemento primordial en la internacionalización de las finanzas, la producción y el comercio. Ha sido un factor clave para impulsar y diversificar las exportaciones de manufacturas, desarrollar los servicios, la innovación financiera, los avances productivos y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. La importancia de esas interrelaciones se reconoce en la Ronda de Uruguay del GATT y, en suma, el papel de la IED como motor del desarrollo es uno de los asuntos cruciales del presente decenio. Al respecto, merece urgente atención la propuesta del Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas de que se organice una conferencia mundial sobre la inversión extranjera directa y el desarrollo.

Financiamiento externo y ecología en los países en desarrollo

La responsabilidad de proteger el ambiente de los PED incumbe sin duda a ellos mismos, pero la eficaz aplicación de políticas ecológicas necesita el apoyo de recursos adicionales de los países industrializados que son la fuente principal del deterioro del ambiente mundial y pueden aportar los medios financieros y tecnológicos para combatirlo. La cooperación internacional en

6. En 1990 el OMGI emitió las cuatro primeras garantías, por un monto máximo de 132.3 millones de dólares, para proyectos en Chile, Hungría e Indonesia, Véase OMGI, *Annual Report 1990*, Washington, 1990.

este campo debe basarse en el reparto equitativo de los riesgos, los costos y los beneficios ambientales. En ello es necesario considerar las responsabilidades pasadas, pero también las posibilidades y capacidades futuras. Es indispensable dar a los países en desarrollo una asistencia tecnológica y financiera suficiente para que puedan contribuir más a proteger el ambiente por vía, entre otras, de esfuerzos más fructíferos en pos del desarrollo.

Todavía no se tienen estimaciones definitivas de las necesidades correspondientes de las naciones en desarrollo, pero, como señala la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), los datos disponibles indican que los requerimientos superan con mucho los niveles de financiamiento actuales y exigen tanto un examen minucioso de las fuentes existentes cuanto la consideración de enfoques innovadores. También es importante dar más fluidez y estabilidad a las corrientes de fondos nuevos para preservar el ambiente mundial, los cuales deben sumarse a los flujos actuales de AOD y los compromisos en materia de desarrollo. Ante el peligro de que se desvíen recursos de las prioridades ambientales nacionales a las mundiales, habría que establecer mecanismos para comprobar la adicionalidad.

Cabe señalar que se han conseguido progresos notables con los acuerdos para dotar de recursos al Fondo Multilateral Provisional, fruto del Protocolo de Montreal sobre el deterioro de la capa de ozono y que busca proporcionar ayuda a los países en desarrollo signatarios. También se logró fortalecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, con un programa piloto trienal de 1 500 millones de dólares, instituido en noviembre de 1990 con objeto de hacer donaciones o préstamos favorables a aquellos países para la limitación de las emisiones de gases causantes del efecto de invernadero, la protección de las aguas internacionales, la preservación de la diversidad biológica y el cuidado de la capa de ozono de la atmósfera.⁷ Varios países prometieron contribuciones a esos mecanismos de financiamiento, adicionales a su asistencia tradicional para el desarrollo.

Los convenios que se suscriban sobre los cambios climáticos y la biodiversidad plantearán de nuevo el asunto de los apoyos financieros y tecnológicos a largo plazo, así como la necesidad de mecanismos que garanticen la continuidad de los mismos. Los acuerdos de financiamiento voluntario pueden resultar insuficientes. Conviene alentar a los países en desarrollo a que se adhieran a los convenios internacionales sobre el ambiente, lo cual implica un esfuerzo intenso para cubrir todos los costos de esa adhesión. Dichos países deben recibir la seguridad de que se atenderán sus necesidades ambientales, sin las nuevas

formas de condicionalidad o la distorsión de sus prioridades de desarrollo. Existe la posibilidad de establecer gravámenes sobre actividades y productos nocivos para el ambiente. El establecimiento de nuevos mecanismos con base en el mercado y vinculados con el comercio sería, sin duda, una manera de garantizar la estabilidad de las transferencias de recursos a las naciones menos avanzadas para el alivio de la pobreza y la protección del ambiente. Cada vez se cobra más conciencia de que un sistema mundial de permisos negociables de emisiones de carbono podría formar la base de un acuerdo para reducir éstas al premiar los esfuerzos por limitarlas y atender al mismo tiempo las preocupaciones fundamentales de eficiencia energética, equidad y necesidades económicas de los países en desarrollo.⁸ Algunas investigaciones iniciales muestran que los permisos negociables serían uno de los medios más económicos y eficaces de limitar las emisiones de gases causantes del efecto de invernadero y el calentamiento del planeta.⁹ Ello se podría combinar con métodos más tradicionales, como los de impuestos y contingentes. No obstante, es necesario proseguir las investigaciones para aprovechar la experiencia adquirida con sistemas de permisos negociables y conocer mejor los métodos para la asignación inicial de los permisos, el funcionamiento del mercado respectivo y el volumen probable de las corrientes de recursos que se obtendrían con diferentes supuestos.

Como medida provisional se puede estudiar un sistema de "derechos" para los países en desarrollo que cumplieran programas ambientales que beneficien a terceros. Los ingresos correspondientes se utilizarían para facilitar la adquisición de tecnologías más amables con la ecología, así como para apoyar otros programas ambientales.

Los canjes de deuda por ecología pueden contribuir mucho a proteger el ambiente y se han realizado en un número creciente de naciones en desarrollo, entre las que figuran Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Madagascar y México. La Iniciativa para las Américas que impulsó Estados Unidos prevé que una parte de los abonos en moneda nacional por concepto de intereses de deudas renegociadas se destine a la protección ambiental y el cuidado de las selvas, la fauna silvestre y los ecosistemas. También se incluyeron canjes de deuda por ecología en renegociaciones con el Club de París, así como en los convenios de reducción del débito de Polonia, Egipto y Senegal. El Gobierno polaco propuso a los acreedores del Club de París la creación de un fondo de 3 100 millones de dólares para el intercambio de deuda por ecología. Los esfuerzos de Brasil para instrumentar

8. Entre los numerosos trabajos sobre el tema figuran los de Michael Crubb, *The Greenhouse Effect: Negotiation Targets*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1989, y Leiv Lunde, *The North-South Dimension in Global Greenhouse Politics*, Fridtjof Nansen Institute, Noruega, 1990.

9. Véase por ejemplo Joshua Epstein y Raj Gupta, *Controlling the Greenhouse Effect: Five Global Regimes Compared*, Brookings Institution, Washington, 1990.

7. En 1991 el costo de los proyectos previstos fue de 272 millones de dólares. El Fondo se administra mediante un acuerdo tripartito entre el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

un programa piloto de conservación de selvas tropicales recibió un apoyo alentador en la Cumbre de los Siete que se celebró en Londres en 1991. Conviene ayudar a los países en desarrollo a emprender programas nacionales y multinacionales de canje de deuda por ecología, sin descuidar las medidas para reducir al mínimo las posibles consecuencias económicas desfavorables como la inflación.

La CNUMAD, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, permitió a la comunidad internacional coordinar y canalizar mejor los crecientes esfuerzos al respecto. El Programa de Acción de la Conferencia constituye un elemento básico de la cooperación multilateral. Habría que adoptar iniciativas audaces para poder atender las extraordinarias demandas en materia ambiental, financiera y tecnológica.

El financiamiento del comercio entre países en desarrollo

Como huella de los problemas financieros de los países en desarrollo emergieron los trastornos recientes de sus organismos nacionales y subregionales de crédito a la exportación, así como los de algunos mecanismos regionales de financiamiento y pagos. Las penurias por la crisis de la deuda de 1982 obligaron a esos países a revisar sus planes de desarrollo, aplazar proyectos de inversión y comprimir las importaciones. También se relegaron los proyectos regionales y subregionales de desarrollo en todos los sectores, incluso cuando los costos en divisas eran escasos o inexistentes. Las exportaciones a otras naciones en vías de crecimiento se reorientaron hacia los mercados del Norte a fin de obtener ingresos en divisas y atender el servicio de la deuda, incluso en los casos en que esas captaciones eran exiguas. Las importaciones de otros de esos países también se redujeron, ya por la contracción general de la demanda interna ya para no utilizar las escasas divisas disponibles, aun en el marco de asociaciones de integración subregional con mecanismos multilaterales de compensación. Como consecuencia menguaron los fondos para el comercio entre países en desarrollo, tanto de fuentes internas como subregionales, sobre todo en el caso de los países africanos y latinoamericanos con deudas comerciales.

La magnitud del problema depende del tipo de exportadores y, por lo regular, los de productos no tradicionales son quienes resienten más las dificultades. Un exportador típico de productos básicos de un país en desarrollo, por ejemplo, suele necesitar el financiamiento después del embarque de las mercancías. Tradicionalmente los bancos, tanto nacionales como internacionales, conceden préstamos a corto plazo (créditos puente) contra la entrega de letras de pago, cartas de crédito, certificados de depósito y otros documentos por períodos de 90 a 180 días. Como la mayoría de esas exportaciones se envían a países desarrollados, las instituciones financieras usualmente saben quién es el importador o su banco y les es fácil obtener información sobre la solvencia crediticia de uno u otro. Parece obvio

que hay más complicaciones si el importador es de una nación en desarrollo, pues los exportadores y sus bancos no siempre conocen bien a sus contrapartes en ésta. Hasta el estallido de la crisis de la deuda de 1981 y las grandes dificultades posteriores para conseguir financiamiento comercial, sin embargo, el principal obstáculo para el acceso a éste de los exportadores de productos tradicionales fue el costo. En cambio, en los últimos años los plazos de los créditos a la exportación incluso se alargaron de seis meses a un año.

La situación en el caso de los envíos no tradicionales es muy distinta. El exportador típico de productos no tradicionales suele necesitar financiamiento antes y después del embarque de las mercancías, por lo cual no siempre tiene la documentación comercial necesaria para que pueda otorgársele un crédito. Además, requiere financiamientos a medio o largo plazos hasta por cinco años. Si exporta a otra nación en desarrollo, a menudo el banco o el organismo de crédito que lo respaldan no saben mucho del importador. El exportador puede ser nuevo o alguien que empieza a incursionar en un mercado con riesgos de comercialización. Esto significa que se puede presentar una clase de exposición muy distinta de la que se presenta en las exportaciones tradicionales. Por ello es necesario un tipo diferente de financiamiento en las distintas etapas del proceso desde la producción hasta la venta en el exterior.

En la mayoría de los países en desarrollo no existe un sistema de financiamiento del comercio exterior con desarrollo suficiente para atender las necesidades de los exportadores no tradicionales. En la mayoría de los casos, tal sistema tiene muchos defectos y cuando las instituciones conceden los créditos los supeditan a la prestación de una garantía, o bien, el monto del financiamiento representa un bajo porcentaje del valor de la operación de comercio exterior correspondiente. Además, los recursos que los países en desarrollo pueden destinar a financiar exportaciones, sobre todo en divisas, son escasos y hartamente insuficientes en comparación con las necesidades.

Los bancos internacionales que han financiado exportaciones tradicionales no manifiestan gran interés en conceder créditos de mediano o largo plazos para la exportación y, menos aún, en otorgar créditos previos al embarque. Cuando lo hacen, son para clientes conocidos o grandes comerciantes muy solventes. También se suele evaluar el crédito para protegerse contra el riesgo-país, sobre todo en las operaciones de comercio exterior entre naciones en desarrollo.

Estas últimas tendrán que solucionar este problema para que los esfuerzos por liberar su comercio exterior e incrementar sus exportaciones tengan éxito. Como a largo plazo no pueden generar un ahorro interno suficiente, ni destinar más recursos al financiamiento de las exportaciones a expensas de otros rubros o incrementar mucho las entradas en divisas, la solución debe provenir de la cooperación internacional. Con el apoyo de los países desarrollados, ésta se puede realizar regional o inter-

regionalmente. Sin duda habrá un beneficio común si aumenta el intercambio mundial, a lo cual contribuiría un mayor comercio entre los países en desarrollo. Aunque son importantes tanto la cooperación nacional cuanto la regional, es claro que la interregional ofrece más beneficios, disminuciones de costos y posibles adicionalidades.

Este panorama pone de relieve los defectos, problemas y lagunas de la infraestructura del financiamiento del comercio exterior en los países en desarrollo. Las estadísticas disponibles indican que sólo 16 de ellos tienen una institución especializada en ese rubro. En la mayoría de los casos el banco central o los bancos comerciales son los que conceden dicho financiamiento. Estas instituciones no sólo no se especializan en el comercio exterior, sino que consideran este campo como algo secundario en relación con otros objetivos o tipo de operaciones. El crédito disponible para financiar el comercio exterior entre los países en desarrollo es reducido y cubre de 0.5 a 20.6 por ciento del valor de los envíos respectivos, aunque en la mayoría de los casos la proporción varía de 10 a 16 por ciento. Ello coloca a los exportadores de esas naciones en clara desventaja para conseguir recursos crediticios. Además, estos financiamientos suelen reservarse a los exportadores directos, se exigen garantías elevadas para concederlos y con frecuencia se otorgan a corto plazo (hasta 180 días). Mientras que este último conviene a los exportadores tradicionales, resulta por entero inadecuado para las necesidades de los no tradicionales. Finalmente, cuando el importador de bienes no tradicionales es de otra nación en desarrollo, no hay ninguna seguridad de obtener el crédito.

Las dificultades con que tropieza el financiamiento del comercio exterior no se alivian con la simple intervención estatal, ni con la de los bancos internacionales que privilegian a viejos clientes o comerciantes que realizan habitualmente otras operaciones con ellos. A diferencia de este tipo de clientela, las grandes empresas y los importadores con respaldo crediticio, en los países en desarrollo son escasas las oportunidades de obtener créditos de la banca internacional para los pequeños empresarios, los exportadores a nuevos mercados y quienes comercian con otras naciones en desarrollo. Además, los bancos internacionales superponen el riesgo país al riesgo de crédito cuando ponderan la solvencia del solicitante del crédito, es decir, pueden financiar un contrato de comercio exterior de un exportador de una nación industrializada y rehusar hacerlo si se trata de alguna en vías de desarrollo.

Aquí surgen las interrogantes sobre la capacidad de los países en vías de desarrollo para solucionar esos problemas por sus propios medios. Si se acepta que padecen una escasez de ahorro en comparación con sus necesidades de inversiones, es evidente que si pretenden destinar más financiamiento a las exportaciones sería a expensas de la inversión privada interna, el gasto público o el eventual excedente de la balanza de pagos. Quizá esto pueda hacerse en unos cuantas naciones de industrialización reciente, pero no en aquellas con un fuerte endeudamiento, ni

tampoco en las menos avanzadas con poco acceso al financiamiento externo o con un crecimiento económico exiguo.

La cooperación internacional es más que necesaria. El primer plano de ella es el regional o subregional. Los bancos respectivos, lo mismo que cualquier institución financiera multilateral, brindan varias ventajas: pueden compartir riesgos y repartirlos entre varios países; ofrecen un marco para la cooperación internacional; pueden lograr, si hay una buena gestión, un acceso a los mercados financieros similar al de los países más solventes y, por último, son capaces de normalizar los instrumentos y procedimientos que se utilizan en el comercio exterior. En esos ámbitos, sin embargo, la cooperación ha tenido magros resultados hasta ahora.

Por principio de cuentas, es posible que el comercio intra o subregional en que se sustenta dicha cooperación no ofrezca una complementariedad óptima. Antes que económicas, después de todo, las afinidades regionales son geográficas, culturales e históricas. La complementariedad del comercio exterior suele ser mayor en el ámbito interregional que en otros más reducidos. Los datos muestran también que el comercio interregional resiste mejor las perturbaciones y es, además, el componente más dinámico del intercambio entre países en desarrollo. En segundo lugar, cualquiera de las ventajas o argumentaciones en favor de la cooperación regional o subregional (tales como el reparto de los riesgos, las economías de escala, la especialización productiva, los nichos de mercado y el acceso a los recursos externos), serán probablemente más sólidos en escala interregional. En tercer lugar, los países industrializados tienen una presencia masiva en las instituciones financieras regionales o subregionales creadas por los menos desarrollados. Asimismo, la mayoría de esas entidades deberá modificar sus estatutos y métodos de operar, y no sólo aumentar sus recursos, si quiere atender las necesidades de los países en desarrollo en el comercio Sur-Sur de productos no tradicionales. Casi todas las instituciones financieras regionales o subregionales se ocupan fundamentalmente del intercambio Norte-Sur, mientras que las tres que conceden financiamiento para exportaciones no tradicionales las integran países con características extraeconómicas muy concretas. Por último, con excepción del Banco Latinoamericano de Exportaciones, los demás no han logrado incrementar sus recursos por vía de los mercados secundarios internacionales.

Para abordar este problema hay que determinar primero si la estructura actual del financiamiento externo presenta problemas graves que exigen no sólo una acción nacional sino también la cooperación internacional. La respuesta afirmativa de esta cuestión lleva a examinar los méritos, beneficios y posibles ventajas de un servicio interregional. A los países en desarrollo les podría interesar dos cosas: explorar la posibilidad de establecer un mecanismo de financiamiento del comercio exterior y, simultáneamente, emprender una serie de acciones para mejorar los sistemas nacionales existentes en ese renglón. 