

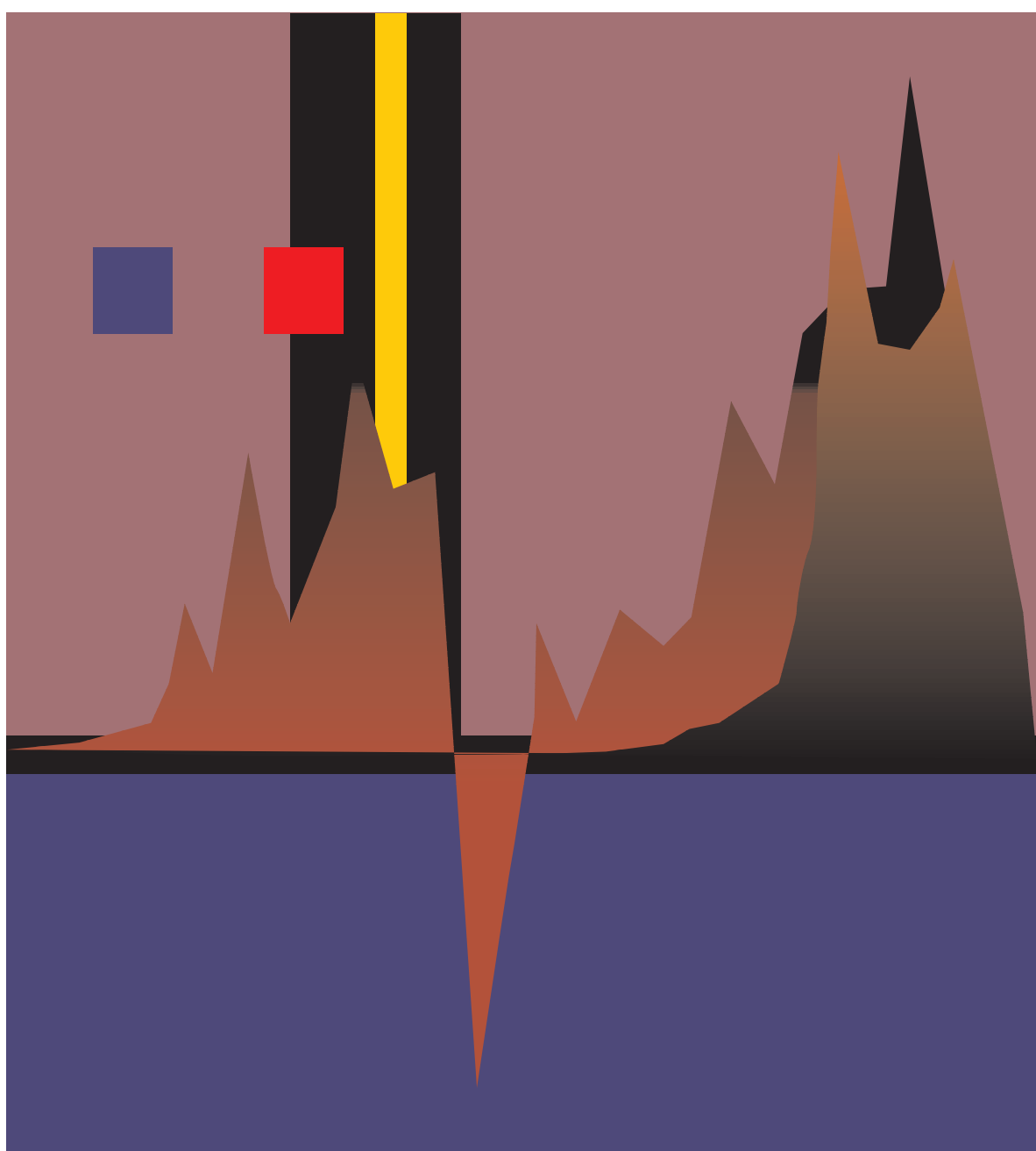
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 1999

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS



PANORAMA GENERAL

Desde que la secretaria de la UNCTAD hizo su primera valoración del fenómeno de la mundialización, en la edición de 1997 del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, la situación en el mundo en desarrollo ha empeorado drásticamente. Los pocos puntos brillantes, situados principalmente en el Asia oriental y América Latina, que podrían iluminar para los demás el camino hacia un futuro mejor se han nublado, y en África no se ha producido el viraje decisivo tan esperado. Los beneficios que se predecía iban a extraer los países en desarrollo de la Ronda Uruguay han resultado exagerados y, como se temía, los movimientos internacionales de capital han tenido efectos particularmente perturbadores. La pobreza y el desempleo vuelven a aumentar en países en desarrollo que habían luchado contra ellos durante tantos años. Las diferencias de renta y bienestar entre los países y en el interior de ellos se han ensanchado aún más.

Cuando está a punto de acabar el siglo XX, la economía mundial está profundamente dividida e inmersa en la inestabilidad. El fracaso en alcanzar un crecimiento más rápido que pudiera reducir las diferencias entre los ricos y los pobres hay que considerarlo como una derrota para toda la comunidad internacional, además de plantear importantes interrogantes acerca de la forma actual de enfocar los problemas del desarrollo.

Las asimetrías y los prejuicios en contra de los pobres y los desfavorecidos de que adolece el sistema mundial siguen campando por sus respetos. No ha servido de ayuda alguna dejar la integración económica mundial en manos de los mercados, lo que apenas debe sorprender. La competencia desenfrenada, sobre todo entre competidores que no son iguales, nunca ha aportado por sí sola un crecimiento más rápido ni prosperidad para todos, ni siquiera en los países desarrollados de nuestra era, y a veces ha tenido efectos destructores. No hay ninguna razón para esperar que no vaya a ocurrir lo mismo en una comunidad internacional mundializada.

Liderazgo enérgico, cooperación decidida y compasión son tres ingredientes esenciales si se quiere que la fragmentada economía mundial de hoy día dé paso a un siglo de paz y prosperidad. Si faltan esos elementos, si la historia nos sirve de lección, sufriremos todos.

LA ECONOMÍA MUNDIAL EN UNA COYUNTURA DE FRÁGIL RECUPERACIÓN ACOMPAÑADA DE RIESGOS DE REGRESIÓN ECONÓMICA

Mientras que el mundo desarrollado apenas padeció los efectos de la crisis financiera asiática que estalló en 1997, e incluso sacó algunos beneficios de ella, el impacto en el resto del mundo fue enorme. Prácticamente todos los países en desarrollo y economías en transición se vieron afectados por la crisis. Ésta sembró el caos en el Asia oriental y Rusia a lo largo del año 1998, anuló los progresos alcanzados en América Latina, y en los países más gravemente afectados acabó con los frutos de décadas de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Como consecuencia de ello, el crecimiento en el mundo en desarrollo disminuyó de casi el 6% en 1996 a menos del 2% en 1998, y por primera vez en diez años fue menor que en los países industriales. En las economías en transición el impacto de la crisis rusa sumió a toda la región en la recesión después del crecimiento positivo registrado en 1997 por primera vez desde que se inició el proceso de transición.

Los dos mayores países en desarrollo, China y la India, han sido dos excepciones notables en este panorama por otros conceptos sombríos. Llama la atención que ambos países hayan resistido la tentación de liberalizar prematuramente el comercio exterior e integrarse rápidamente en el sistema financiero mundial.

La crisis en los países en desarrollo ha tenido repercusiones graves para el comercio internacional. El cambio sustancial que produjeron en las balanzas comerciales de los países asiáticos los recortes masivos de las importaciones ha contribuido mucho a que volviera a haber cuantiosos desequilibrios comerciales que no se habían dado en la economía mundial desde la década de 1980. Además, ha sido una de las causas principales de la contracción del comercio mundial, que en valor sufrió su mayor caída desde 1982, y de la fortísima y generalizada baja de los precios de los productos básicos. Como consecuencia de esto, por primera vez en 50 años la parte porcentual de los productos básicos en el comercio mundial se situó por debajo del 20%. Este hecho, al que hay que agregar la apreciación del dólar en 1997 y la mayor parte del año 1998, hizo que disminuyera el valor en dólares de los ingresos de exportación de los países en desarrollo por primera vez desde 1991.

La disminución global del valor del comercio mundial hay que atribuirle en un 86%, según ciertos cálculos, a la caída en un tercio de los precios mundiales del petróleo. Los ingresos de exportación de los países de la OPEP cayeron en picado en más de 50.000 millones de dólares en 1998, las pérdidas para el conjunto de los países exportadores de petróleo representaron más del 6% de su PNB. También los países en desarrollo no exportadores de petróleo sufrieron disminuciones de su relación de intercambio y pérdidas de ingresos. La caída de los precios de los productos básicos no energéticos, que fue del 12%, no tuvo precedentes desde mediados de la década de 1970. En América Latina las bajas de los precios de exportación provocaron unas pérdidas de ingresos en divisas de más de 10.000 millones de dólares, y en el África subsahariana esas pérdidas representaron casi el 2,5% del PIB.

En cambio, los países industriales salieron ganando con el desplome sin precedentes de los precios de los productos básicos y con el abaratamiento de las manufacturas importadas de países que habían devaluado sus monedas. Las ganancias que supusieron las importaciones más baratas de solamente petróleo se elevaron a unos 60.000 millones de dólares, cifra superior al monto total de la

ayuda oficial al desarrollo desembolsada en 1998. La mejoría de las relaciones de intercambio de estos países ayudó muchísimo a mantener los niveles de renta y a reducir la inflación.

Asimismo, los países desarrollados apenas padecieron los efectos de las fuertes disminuciones de los precios de los activos o de los elevados aumentos de las primas de riesgo en los mercados mundiales de capitales que acompañaron la fortísima reducción de las entradas de capitales en los mercados emergentes, especialmente en los meses inmediatamente siguientes a la crisis rusa de agosto de 1998. Tampoco les afectó gran cosa la crisis brasileña de enero de 1999. Por el contrario, la fuga de capitales en busca de seguridad que siguió al desorden financiero que se produjo en los países en desarrollo y las economías en transición ha ayudado a reanimar los mercados de acciones en América del Norte y a estimular el consumo, sobre todo en los Estados Unidos, que ha disfrutado del octavo año consecutivo de expansión sin precedentes. El consumo privado en los Estados Unidos aumentó en más de 400.000 millones de dólares entre el segundo trimestre de 1997 y finales de 1998, más del doble de la renta anual total de los países del África subsahariana.

Las perspectivas de la economía mundial han mejorado desde principios de año. Los temores al contagio de la crisis rusa han resultado exagerados y los efectos negativos de la crisis brasileña se han circunscrito por el momento a la región. Pero, al tiempo que ha disminuido la inquietud ante la posibilidad de una recesión mundial, esos temores han ido dando paso a una actitud de satisfacción, alimentada por la modesta recuperación de las entradas de capital en la mayoría de los mercados emergentes y por señales de que los precios de ciertos productos básicos, en particular el petróleo, están subiendo, gracias más a los recortes de la oferta que a una expansión de la demanda.

A juzgar por las tendencias actuales, es muy poco probable que el comportamiento general de la economía mundial en 1999 sea muy diferente del año anterior, aunque las distintas regiones presentan tendencias diferentes. En el grupo de los países industriales, el crecimiento de la economía estadounidense probablemente se moderará. Aunque cabe esperar alguna mejora en el Japón, todavía no se atisba una recuperación sostenida. Como en la Unión Europea sigue sin darse una recuperación vigorosa, es improbable que el crecimiento del PIB en los países desarrollados supere la desalentadora tasa alcanzada en 1998.

En los países en desarrollo, excluida China, el crecimiento será inferior al de la población y menor que en los países industriales. Continuará la ralentización de la actividad económica en China, mientras que se prevé una contracción en América Latina y que el crecimiento seguirá siendo débil en África. La recuperación en algunos de los países del Asia oriental afectados por la crisis bastará apenas para compensar las pérdidas registradas en otros países. En consecuencia, no cabe esperar que mejore mucho el crecimiento económico general de los países en desarrollo.

Ni la vuelta a la estabilidad en las economías asiáticas ni la manifiesta circunscripción de los efectos de la crisis brasileña a los países limítrofes deben ocultar los riesgos inmediatos de regresión de la economía mundial. La estabilización de la situación en muchos mercados emergentes, en particular en el Brasil y Rusia, no significa que hayan desaparecido los problemas estructurales subyacentes, entre ellos la fragilidad fiscal. Los diferenciales de rendimiento siguen siendo altos, y aunque las entradas de capitales privados en los países en desarrollo probablemente se recuperarán algo en el año 2000, seguirán siendo muy inferiores a las cifras que alcanzaron antes de la crisis. Con todo, la dependencia de tantos países en desarrollo de unas entradas de capital extranjero que son tan volátiles encierra una inestabilidad potencial.

En América Latina, muchos países no han podido todavía combinar la balanza exterior y la balanza fiscal con una tasa de crecimiento aceptable. En efecto, a pesar de su baja tasa de crecimiento, varias de las principales economías, sobre todo la Argentina y el Brasil, registran un déficit por cuenta corriente por encima del nivel crítico del 4% del PIB. El endeudamiento exterior y la dependencia de las corrientes de capital extranjero han vuelto a aumentar, y cualquier pérdida de confianza podría

desencadenar un cambio de signo de las corrientes de capital que podría crear problemas para pagar el servicio de la deuda exterior. La región sigue siendo vulnerable a las subidas de los tipos de interés en los Estados Unidos.

En Asia, la rapidez y continuidad de la recuperación actual son inciertas, y pueden surgir problemas en algún país de la región, notablemente en China en lo que se refiere a mantener el tipo de cambio. La crisis ha originado una disminución de las exportaciones y del consumo privado interior en ese país, lo que ha retrasado la reestructuración del sistema financiero y de las empresas estatales. Hasta el momento, la coyuntura desfavorable por que atraviesa el sector exterior se ha combatido con cuantiosos programas de gasto público, pero si China no puede mantener el tipo de cambio actual hay el riesgo de que se produzcan reajustes de las paridades monetarias en toda la región que pondrían en peligro la incipiente recuperación en los países afectados por la crisis.

La continuidad de la recuperación en Asia y América Latina deberá basarse forzosamente en las exportaciones y, en consecuencia, dependerá del ritmo de la actividad económica en los países industriales. Aunque el rápido crecimiento de la demanda en los Estados Unidos ha sido fundamental para evitar una recesión mundial, no podrá hacerlo indefinidamente. Si continuara esta rápida expansión obligaría ciertamente a endurecer aún más la política monetaria, lo que no sólo crearía dificultades a los países en desarrollo sino que además pondría en peligro la recuperación en Europa. También originaría mayores déficit comerciales y acentuaría las presiones proteccionistas. Como el crecimiento de la demanda interior depende cada vez más de los precios de las acciones y del endeudamiento de las economías familiares y las empresas, tendrá que producirse una cierta aminoración de la expansión. ¿Será un "aterrizaje suave" o habrá una fuerte desaceleración del crecimiento, lo que podría originar otra caída de los precios de las acciones y debilitaría aún más el crecimiento de la economía mundial?

La recuperación en Japón sigue dependiendo de los estímulos fiscales, pero a causa del exceso generalizado de capacidad y de las malas cuentas de resultados de las empresas del sector privado, los gastos públicos no tienen efectos secundarios fuertes en el consumo interior. Una vez que el impacto inmediato queda absorbido, la economía tiende a ralentizarse. El programa de medidas fiscales anunciado para el otoño de 1999 parece, pues, esencial si se quiere evitar la doble caída que hubo en 1996. A más largo plazo el crecimiento dependerá de las reformas estructurales que se hagan.

En el futuro inmediato es de suponer que el crecimiento de la economía mundial apenas si recibirá estímulo alguno de la Unión Europea, 11 de cuyos miembros afrontan dificultades internas para adoptar una moneda única. Anunciado en todo el mundo como un competidor del dólar, el euro se ha depreciado más de un 10% desde su introducción a comienzos del año, lo que si por un lado ha dado un impulso muy necesario a la competitividad de las economías europeas, por otro suscita dudas acerca de su credibilidad. El Banco Central Europeo afronta además el dilema de aplicar una política monetaria común en unas economías que todavía presentan grandes diferencias de tasa de crecimiento. Aunque es cierto que muchas de las dificultades del euro pueden atribuirse a la asimetría del ciclo económico entre los Estados Unidos y la Unión Europea, su vigor a más largo plazo dependerá muy probablemente de que los países de la Unión Europea sean capaces de llevar a cabo una reestructuración industrial similar a la que tuvo lugar en los Estados Unidos a comienzos de la década de 1990.

Si se retrasara por algún motivo la recuperación en la Unión Europea y el Japón, el estímulo al crecimiento de la economía mundial tendría que venir de los países en desarrollo. Ahora bien, enfrentados a dificultades financieras externas y a la reestructuración de sus economías, esos países tienen poco margen para utilizar las medidas tradicionales de la política fiscal por temor a perder la confianza de los mercados de capitales, y además el campo de acción de su política monetaria se ve limitado por el mercado de cambios. Dado el escaso margen que tienen los países en desarrollo para aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas, una alternativa sería inyectar directamente liquidez en las economías de esos países por los canales oficiales con el fin de incrementar la demanda, las importaciones y el crecimiento. Esto no pueden hacerlo en la medida suficiente las instituciones

financieras multilaterales, cuyos recursos se han visto mermados por las operaciones de rescate financiero y cuyas posibilidades de obtener recursos nuevos es mucho menor ante las mayores resistencias políticas a ese tipo de operaciones de salvamento.

En cambio, el Japón y la Unión Europea sí podrían jugar un papel importante en esas inyecciones directas de liquidez si destinaran a este fin una parte de sus cuantiosos excedentes en cuenta corriente. Como los países en desarrollo tienen una propensión mayor a consumir e importar, esas aportaciones de liquidez tendrían más efecto en el crecimiento de la economía mundial que un incremento del gasto fiscal interno en los países con aquellos excedentes. El Plan Miyazawa es un modelo de ese tipo, pero también habría que explorar otros medios de inyectar directamente liquidez. Una posibilidad sería eliminar el sobreendeudamiento de los países pobres muy endeudados mediante la cancelación inmediata de sus deudas oficiales, que les es imposible reembolsar, y ampliar paralelamente el número de países que pueden acogerse a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPEM. También se podría proporcionar ayuda para aliviar los pagos externos de los países en desarrollo y las economías en transición procediendo a efectuar asignaciones de DEG en cantidades sustanciales. Se han hecho ya sugerencias para utilizar estas asignaciones sobre una base revocable para proporcionar liquidez a los mercados emergentes que se ven amenazados por el contagio de la crisis financiera. Existen razones igual de válidas para recurrir a una medida similar con el fin de proporcionar financiación adicional en apoyo de la cuenta corriente, sobre todo porque ahora hacen falta reservas mucho mayores para protegerse contra una posible inestabilidad monetaria.

EL COMERCIO, LA FINANCIACIÓN EXTERIOR Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La liberalización, los obstáculos externos y el crecimiento

En los últimos años, los países en desarrollo han luchado duramente, por lo general con muchos sacrificios, para integrarse más estrechamente en la economía mundial. Pero las diferencias de poder económico que vienen de muy lejos y las discriminaciones sistémicas de que adolecen el sistema comercial y el sistema financiero internacionales han frustrado sus expectativas de sacar provecho de esa integración en forma de un crecimiento más rápido, mayores oportunidades de empleo y menores niveles de pobreza. Un ejemplo claro lo constituyen las predicciones extravagantes que se hicieron respecto de los frutos que estos países iban a cosechar como resultado de la Ronda Uruguay. En cambio, los riesgos de declive económico han resultado ser mucho mayores de lo que se preveía generalmente, como lo acaba de demostrar lo ocurrido en el Asia oriental y en América Latina. La humillación que han sufrido los tigres asiáticos desde 1997 ha puesto en manifiesto la vulnerabilidad de incluso las economías en desarrollo más sólidas a las poderosas fuerzas desencadenadas por la mundialización. De hecho, el siglo XX se cierra con una nota de crisis y un sentimiento creciente de malestar por los consejos que se dieron en la década pasada sobre la política económica que había que seguir.

Muchos de esos consejos se dieron como respuesta a la crisis de la deuda que tuvo lugar a principios de la década de 1980, cuando la reorientación de las políticas económicas en los países industriales provocó grandes dificultades macroeconómicas en muchos países en desarrollo y una fuerte caída de sus tasas de crecimiento. Las severas crisis de balanza de pagos que sufrieron pusieron de manifiesto hasta qué punto el crecimiento rápido en los países del Sur había llegado a depender de que aumentaran en forma constante sus ingresos de exportación y sus entradas de capital y los efectos tan

perturbadores que podía tener una interrupción de esas fuentes de divisas. Para muchos la crisis fue la prueba final de que las estrategias de crecimiento hacia adentro y las políticas intervencionistas no podían arrancar a los países en desarrollo del lodazal de pobreza y subdesarrollo en que estaban empantanados. De ahí que en la segunda mitad de la década surgiera un poderoso consenso sobre la necesidad de corregir los precios. Se creía que la integración estrecha en la economía mundial por la vía de una rápida liberalización del comercio, los flujos de financiación y las inversiones era la receta para impedir los retrocesos del desarrollo causados por las crisis recurrentes de pagos. La liberalización del comercio garantizaría la asignación óptima de los recursos en función de la ventaja comparativa, asegurando con ello los ingresos de exportación necesarios para importar los factores de producción esenciales a fin de alcanzar un crecimiento más rápido. La liberalización de los flujos financieros atraería al capital extranjero en busca de rendimientos elevados en esos países escasos en capital, con lo cual estos últimos podrían invertir más de lo que ahorran sin tropezar con problemas de pagos. Unos flujos mayores de inversión extranjera directa acelerarían aún más el crecimiento, no sólo porque vendrían a completar los recursos internos para acumulación de capital sino porque además irían acompañados de la transferencia de tecnologías y técnicas de organización.

En consecuencia, se pensó que la integración rápida en la economía mundial ofrecía una alternativa al crecimiento y desarrollo intermitentes porque haría aumentar las exportaciones y las entradas de capital extranjero privado, con lo cual sería una fuente de inspiración para que en todas partes se hicieran reformas y alentaría la liberalización de una tacada. De hecho, el crecimiento del comercio mundial y, quizás aun más decisivamente, la recuperación de los flujos financieros hacia los países en desarrollo en la década de 1990 se interpretaron como la confirmación de que se abría una nueva era de prosperidad de la que serían partícipes un número creciente de países en desarrollo.

Sin embargo, apenas si se ha intentado analizar lo que ha significado realmente esa rápida integración para los países en desarrollo. El análisis contenido en el presente Informe muestra que los datos empíricos contradicen las promesas anunciadas. Inevitablemente, el debate es un debate de carácter técnico sobre el funcionamiento práctico de la economía, pero la conclusión es sencilla y aplastante, y ésta es que, al cabo de más de una década de reformas liberales en los países en desarrollo, sus dificultades de pagos externos, que les habían llevado ya a replantearse sus políticas económicas, siguen siendo tan agudas como nunca, y que sus economías dependen todavía más de la financiación exterior para poder alcanzar unas tasas de crecimiento suficientemente altas que les permitan acabar con los problemas, profundamente enquistados, de la pobreza y el subdesarrollo:

- El crecimiento se ha reanimado en la mayoría de los países en desarrollo en la década de 1990 con respecto a las cifras de la década de 1980, pero ha seguido siendo muy inferior al promedio del 5,7% alcanzado durante la década de 1970. Esta recuperación ha ido acompañada de un significativo empeoramiento del déficit exterior. Para el conjunto de los países en desarrollo (excluida China), el déficit comercial medio en la década de 1990 supera al de la década de 1970 en casi tres puntos del PIB, mientras que la tasa anual media de crecimiento es dos puntos menor.
- Los bajos precios del petróleo no son más que una cara de la moneda. En los países en desarrollo no exportadores de petróleo el déficit comercial en la década de 1990 representa aproximadamente la misma proporción del PIB que en la de 1970, mientras que la tasa anual media de crecimiento es dos puntos menor.
- La situación es bastante similar en todas las regiones en desarrollo. En América Latina la tasa anual media de crecimiento en la década de 1990 es tres puntos menor que en la de 1970, mientras que el déficit comercial sigue representando prácticamente la misma proporción del PIB. En el África subsahariana el crecimiento ha disminuido, en tanto que el déficit comercial ha aumentado. Los países asiáticos han logrado crecer con más rapidez que en la

década de 1980 y además han reducido el déficit de sus pagos, pero en la década de 1990 han registrado un déficit mayor sin alcanzar un crecimiento más rápido.

- En casi la mitad de los países en desarrollo examinados, entre los que hay exportadores no sólo de productos básicos sino también de manufacturas, la tendencia es al aumento del déficit comercial, en tanto que sus tasas de crecimiento bajan o se estancan. En los países que han logrado mejorar su balanza comercial, por lo general ha aflojado el crecimiento económico y han disminuido las importaciones. La mayoría de los países que lograron alcanzar un crecimiento más rápido, sufrieron un empeoramiento de su balanza comercial, que se financió con entradas de capital privado. No obstante, esas entradas no siempre se mantuvieron y llegaron a producir crisis monetarias, recesiones económicas y recortes masivos de las importaciones. Sólo un reducidísimo número de países, notablemente China y Chile, han sido capaces de escapar a esta tendencia general gracias a tener un crecimiento económico más rápido y además unos mejores resultados en su comercio exterior.

Las razones por las cuales el déficit del comercio exterior ha aumentado más deprisa que la renta nacional en los países en desarrollo son indudablemente complejas. Sin embargo, los datos empíricos demuestran que un factor decisivo ha sido la combinación de tres factores: la caída de la relación de intercambio en esos países, el crecimiento más lento en los países industriales, y la liberalización de una tacada del comercio exterior y de la cuenta de capital en los países en desarrollo.

Para el conjunto de estos países la relación de intercambio disminuyó en más de un 5% por año durante la década de 1980. La tendencia más favorable de mediados de la década de 1990, gracias a la recuperación de los precios del petróleo y de los productos básicos no energéticos, se ha visto anulada en gran parte por las cuantiosas pérdidas registradas desde 1996 como consecuencia de la baja de esos precios en un 16 y un 34% respectivamente. En el caso de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, la caída de la relación de intercambio ha sido constante, de alrededor del 1,5% por año, desde los primeros años de la década de 1980. Las pérdidas de la relación de intercambio no afectan ya solamente a los exportadores de productos básicos. Los precios de muchas manufacturas exportadas por los países en desarrollo empiezan a comportarse de forma muy parecida a los precios de los productos básicos porque cada vez son más los países que intentan simultáneamente incrementar sus exportaciones a los mercados protegidos y relativamente estancados de los países industriales. Por ejemplo, los precios de las manufacturas exportadas por los países en desarrollo disminuyeron en relación con las exportadas por la Unión Europea en un 2,2% por año entre 1979 y 1994.

El crecimiento más lento de los países industriales durante las dos décadas pasadas en comparación con la de 1970 posiblemente ha hecho aumentar el déficit comercial de los países en desarrollo en nada menos que un 1% del PIB. La rápida liberalización del comercio exterior en estos últimos países ha incrementado su déficit comercial; en efecto, esa liberalización hizo que aumentase fuertemente su propensión a importar, pero las exportaciones no crecieron al mismo ritmo, sobre todo en los países donde la liberalización fue una reacción a la imposibilidad de establecer industrias competitivas protegidas por barreras elevadas. Con la notable excepción de China, la liberalización ha provocado un aumento general de la disparidad entre el crecimiento anual de las importaciones y el de las exportaciones en la década de 1990, pero el efecto se hizo sentir con particular severidad en América Latina, donde esa disparidad fue por término medio de cuatro puntos porcentuales.

La liberalización de las corrientes de capital, impulsada la mayoría de las veces por la necesidad de financiar el déficit exterior cada vez mayor, en realidad lo que ha hecho ha sido agravar la situación, pues ha originado apreciaciones de la moneda e inestabilidad, lo que ha perjudicado el buen comportamiento del comercio exterior. A pesar de la mayor exposición a la competencia extranjera, ha habido serios fallos en la gestión de la política de cambios, incluso comparándola con los regímenes intervencionistas de las décadas de 1970 y 1980. Si se analizan los movimientos del tipo de cambio en 58 países en desarrollo se observa que, después de apreciaciones continuas, 8 de ellos tuvieron que

proceder a devaluaciones reales de su moneda del 25% o más en la década de 1970, mientras que en la década de 1980 ya fueron 24 los que tuvieron que hacerlo. Desde 1990 hasta 1997, antes de que se produjeran las últimas crisis financieras en el Asia oriental o en América Latina, 19 países tuvieron que recurrir a medidas similares.

Las corrientes de capital privado, ¿solución o problema?

Con el grado de mundialización que han alcanzado los mercados financieros hoy día, se piensa en general que las entradas de capital privado extranjero contribuyen a aliviar enormemente los obstáculos externos al crecimiento. Es cierto que en la década de 1990 ha habido una rápida expansión de las entradas de capital privado en los países en desarrollo, entradas que han aumentado en más de siete veces con respecto a la década de 1970. Las corrientes de inversiones de cartera y de inversiones extranjeras directas (IED) son las que han registrado el crecimiento más elevado, y representan más de las dos terceras partes de las entradas totales de capital privado.

Aunque la prensa financiera ha dedicado más atención a esas cifras, que parecen haber tenido un efecto hipnotizador en los responsables de la política económica de muchos países del Sur, se impone tener una visión global del fenómeno:

- La reactivación económica que se ha producido en la década de 1990 no es más que la recuperación de una tendencia tras los nefastos años de la década de 1980. Las entradas anuales de capital en la década de 1990 han representado alrededor del 5% del PNB, más o menos el nivel que alcanzaron entre 1975 y 1982. Si se excluye China, esa relación es en realidad inferior en un punto a la de ese período anterior.
- No todas las corrientes muestran una tendencia a crecer. La ayuda oficial al desarrollo ha disminuido constantemente a lo largo de la actual década y en términos reales cayó en 1998 a su nivel más bajo desde hace muchos años. La parte porcentual de la financiación oficial en las entradas totales de capital bajó de más del 50% en la década de 1980 al 20% en la de 1990.
- En esta situación de retroceso de la financiación oficial, las entradas de capital se han ido concentrando cada vez más en un pequeño grupo de unos 20 mercados emergentes que han recibido más del 90% de las entradas totales de capital en la década de 1990, en comparación con alrededor del 50% antes de que estallara la crisis de la deuda. En lo que se refiere a la IED, China, el Brasil y México se han llevado entre los tres casi la mitad de las entradas totales; las entradas de capital por habitante de esos tres países, del orden de 20 a 80 dólares, y las de Malasia, nada menos que 223 dólares por habitante, contrastan marcadamente con la cifra de menos de 5 dólares por habitante de muchos países del África subsahariana.
- Una parte importante de las entradas privadas de capital, sobre todo de capitales líquidos a la búsqueda de los beneficios de operaciones de arbitraje, es muy inestable y en consecuencia constituye una fuente muy poco segura de financiación para el desarrollo. Esto se aplica sobre todo a los préstamos a corto plazo y a las inversiones accionariales de cartera, conceptos que sumados alcanzaron unos 100.000 millones de dólares a mediados de la década (alrededor del 40% de todas las entradas de capital privado en los países en desarrollo) para luego caer a la raquílica cifra de 15.000 millones de dólares tras las crisis financieras del Asia oriental y Rusia.

Además, una proporción cada vez mayor de las entradas netas de capital privado van a parar a actividades que apenas aumentan la capacidad productiva en los mercados emergentes lo suficientemente afortunados para que les llegue ese tipo de entradas: en efecto, por cada dólar traído por no residentes, los residentes sacaron 24 centavos, en comparación con 14 centavos en la década de 1980. No menos

inquietante resulta que, por cada dólar de capital neto que entra, se apartan 20 centavos para acumular reservas de divisas, a pesar de las reformas introducidas en la política monetaria con el fin de lograr una mayor flexibilidad cambiaria y facilitar el acceso a los mercados internacionales de capitales. Cada vez con más frecuencia se ha aconsejado a los países en desarrollo que cubrieran sus obligaciones financieras a corto plazo con reservas como defensa contra los ataques especulativos a la moneda nacional y el posible cambio de tendencia de los flujos de capital; entre 1990 y 1998 las reservas de esos países aumentaron en una cifra asombrosa equivalente al 60% del aumento de la factura de sus importaciones en el mismo período.

El costo de estas reservas ha sido alto, ya que provienen de préstamos contratados a tipos de interés mucho más altos que los que se pueden conseguir colocando luego esas reservas en los mercados financieros internacionales. El costo acumulativo neto del período 1990-1997 se ha elevado posiblemente a los 50.000 millones de dólares. Por otro lado, las entradas de capital a corto plazo vuelven a salir del país en una proporción elevada. En la década de 1990, por cada dólar de capital a largo plazo que entraron los no residentes, los residentes sacaron 56 centavos para invertirlos en activos a corto plazo en el extranjero. Esto significa que esas corrientes de capital apenas contribuyen a financiar la cuenta corriente, mientras que provocan una notable inestabilidad. Urge pues reconsiderar si está justificado liberalizar esas corrientes.

Aunque los flujos de IED hacia los países en desarrollo han crecido muchísimo en la década de 1990, este crecimiento no debe hacernos olvidar que, en gran parte se debe simplemente a las fusiones y adquisiciones realizadas (más que a las inversiones en nuevas instalaciones), que representaron más de la mitad de las entradas totales de IED en el período 1992-1997 y casi las tres cuartas partes si se excluye China. Estas fusiones se han producido mayormente en diferentes ramas del sector de los servicios y pueden agravar las dificultades de pagos exteriores. Todo intento de enjugar los déficit en divisas que ocasionan estas actividades de las empresas transnacionales fomentando la entrada de nuevas inversiones del mismo tipo sería contraproducente. De todos modos, no está claro si podrá mantenerse a más largo plazo esta elevada cifra de inversiones extranjeras directas atraídas por la adquisición de activos existentes en los países en desarrollo, pues hay límites a la cantidad de activos disponibles para la venta, sobre todo en el sector público.

Aunque una parte importante de los capitales que han entrado en los países en desarrollo en la década presente no han dado origen supuestamente a ninguna deuda, el endeudamiento exterior está aumentando otra vez, tanto en términos absolutos como relativos. En América Latina, por ejemplo, por primera vez en la década de 1990 la relación entre la deuda exterior y las exportaciones aumentó en 1998, alcanzando la cifra del 203% en comparación con el 191% en 1997, y también aumentó la relación entre los pagos por intereses y las exportaciones. El aumento de estos pagos agrava las dificultades ocasionadas por el incremento del déficit comercial y puede dar lugar a una carga insostenible por concepto de deuda exterior. Los países en desarrollo no deberían prestar oídos a la tesis, propalada por los defensores más vocingleros de la ortodoxia liberal, de que el déficit por cuenta corriente y el endeudamiento exterior cada vez mayores que genera el sector privado (a diferencia del sector público) son inmunes a los peligros que tan destructores efectos tuvieron en los primeros años de la década de 1980.

De todos modos, a juzgar por las tendencias últimas, ni el volumen ni la composición de las entradas netas de capital en la mayoría de los países en desarrollo bastan para subvenir a sus necesidades actuales de financiación exterior. Son muy inferiores a las que harían falta para alcanzar una tasa de crecimiento del 6%. Incluso aceptando las hipótesis relativamente optimistas acerca del crecimiento en los países industriales y la evolución de la relación de intercambio, en los países en desarrollo, se pueden afirmar que las necesidades de financiación exterior de estos últimos países son superiores en más de un 40% a las entradas netas recientes de capital. La diferencia sería mayor si el crecimiento en los países industriales siguiera siendo lento y la relación de intercambio de los países en desarrollo continuara empeorando.

El replanteamiento de las políticas económicas: sí al acceso a los mercados, no al dinero caliente

Ahora que el comercio exterior está liberalizado en casi todo el mundo en desarrollo, el crecimiento absorbe un volumen de importaciones mayor que antes. Los intentos de enjugar los déficit de pagos aumentando las exportaciones a los países desarrollados tropieza con el triple obstáculo de la morosidad de los mercados, la evolución desfavorable de la relación de intercambio y el proteccionismo. En consecuencia, para mantener el ritmo del crecimiento hay que recurrir cada vez más al capital extranjero, en cualquiera de sus modalidades. La dependencia del dinero caliente se ha convertido así en la columna inestable del crecimiento económico y el desarrollo en muchos países. Esta situación contrasta con la experiencia de la liberalización de la posguerra en los países industriales, liberalización que se realizó paulatinamente y estuvo sostenida por un crecimiento excepcionalmente vigoroso.

Ha llegado por tanto el momento de replantearse las políticas y las responsabilidades, tarea que deben y tienen que asumir tanto los países más ricos del mundo como los países en desarrollo. La comunidad internacional tiene la obligación de eliminar los fuertes obstáculos externos que entorpecen el desarrollo y encontrar la forma de incrementar las exportaciones, en vez de unas corrientes de capital que son inestables, como medio de ayudar a recuperar un crecimiento rápido y sostenido en los países del Tercer Mundo.

Para que aumenten las exportaciones tiene que hacerlo la demanda mundial, pero al mismo tiempo seguir endeudándose en el exterior sólo tiene sentido si los mayores ingresos de exportación bastan para financiar el servicio de esa deuda exterior adicional. Por consiguiente, la liberalización en cuanto estrategia exitosa de crecimiento en una economía mundial interdependiente depende muchísimo de las exportaciones, que a su vez dependen también mucho del crecimiento de los países industriales y de un mayor acceso a sus mercados de los productos de los países en desarrollo. Por su parte, estos últimos deben promover sectores de actividad que sean eficientes y competitivos.

Ha llegado el momento de proceder a una valoración minuciosa y sin concesiones del sistema comercial internacional y de ver cuáles son las insuficiencias de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y de su aplicación, con el fin de sentar las bases adecuadas para unas nuevas negociaciones multilaterales o de lo que se llamaría una "ronda del desarrollo". Esto exige centrar la atención en la cuestión del acceso a los mercados. Siguen aplicándose derechos de aduana altos y continúa habiendo demasiados picos arancelarios en muchos sectores que interesan a los países en desarrollo desde el punto de vista de las exportaciones. Por ejemplo, en el sector de la agricultura los países desarrollados aplican derechos de aduana excesivamente altos, sobre todo a productos que ofrecen a los países del Sur posibilidades de diversificar sus exportaciones. Además, la subvención de la producción agrícola en los países del Norte no sólo cierra las puertas a la importación a estos países de productos originarios de los países en desarrollo, sino que además da origen a una competencia desleal en los propios mercados de estos últimos países. El costo anual de las ayudas a la agricultura en los países industriales en 1996-1998 fue el doble del valor de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo en esos tres años. Aunque los productores de la Unión Europea figuran entre los productores con costos más altos de todo el mundo de productos lácteos, en cambio tienen una cuota del 50% del mercado mundial de esos productos.

El panorama de proteccionismo no es tampoco mejor para los productos industriales. El calzado, las prendas de vestir y los textiles son casos bien conocidos, pero también son frecuentes los picos arancelarios en otras industrias de baja tecnología basadas en la explotación de recursos naturales, así como en sectores de productos de alta tecnología que emplean mano de obra no calificada para la fabricación de los componentes. Además, la amenaza de la penetración de productores de los países del Sur en los mercados está haciendo surgir nuevas formas de proteccionismo en el ámbito de los distintos acuerdos de la OMC. Los abusos en la utilización de los procedimientos antidumping y de las normas de higiene y seguridad contra exportadores del Sur son motivo de gran inquietud, y además hay signos

de que no siempre se respetan debidamente las disposiciones de los acuerdos, y, por ejemplo, siguen aplicándose limitaciones voluntarias de las exportaciones.

Hay pruebas sólidas de que en los mercados de muchos productos que están protegidos en el Norte los productores de los países en desarrollo tienen ya una ventaja competitiva o podrían conquistarla. En la edición de este año del Informe se destaca que existen grandes posibilidades para todos de ganar ingresos de exportación. Se calcula que se podrían obtener en un tiempo relativamente breve 700.000 millones de dólares más de ingresos anuales de exportación en una serie de industrias de baja tecnología basadas en la explotación de recursos naturales. Las exportaciones agrícolas podrían incrementar considerablemente esa cifra. Mirándolo bien, el aumento de las ganancias anuales de divisas podría equivaler a cuatro veces por lo menos las entradas anuales de capital extranjero privado en la década de 1990. Además, al contrario de una gran parte de estas últimas corrientes, esas ganancias se destinarían a actividades productivas, lo que tendría efectos beneficiosos en el empleo.

Asimismo, los países en desarrollo deberían tener un margen de acción mayor para decidir y aplicar las políticas que crean convenientes. Crear unas industrias que sean competitivas sigue siendo la clave para superar los obstáculos externos, no sólo porque incrementan la capacidad de exportar sino también porque reducen la cantidad de importaciones necesarias para el crecimiento del país. Las posibilidades de fomentar las exportaciones con ayudas indirectas se han ido reduciendo desde que los pioneros del modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones hicieron su entrada con éxito en los mercados mundiales. No obstante, los considerables recursos financieros que los países más ricos del mundo destinan a sostener a sus industrias maduras es motivo suficiente para que el concepto de industria incipiente se siga teniendo en cuenta al discutir qué política comercial se va a aplicar. Por otra parte, el éxito de las economías del Asia oriental y otras economías en desarrollo de crecimiento rápido muestra que por lo general la creación de una capacidad de producción nacional que permitió sustituir importaciones fue seguida generalmente de un tirón de las exportaciones.

Es preciso dar consejos más firmes con el fin de alentar el aprovechamiento al máximo de todas las posibilidades que ofrecen las reglas actuales del sistema comercial internacional, y debe evitarse la imposición de nuevas restricciones. También es importante que haya coherencia entre la política relativa a la cuenta corriente y la referente a la cuenta de capital. Por ejemplo, en vista de que la vulnerabilidad de los países en desarrollo a los factores externos, sobre todo a la volatilidad de las corrientes de capital, está cambiando constantemente, se impone reconsiderar los criterios clásicos para adoptar medidas legítimas. Los criterios basados en las importaciones o en el déficit por cuenta corriente ya no ofrecen una base válida para valorar la suficiencia de las reservas y, por consiguiente, la legitimidad de las medidas que se podrían adoptar para defender la balanza de pagos en el marco de las disposiciones de la OMC. En algunos ámbitos de la política comercial que están siendo objeto de reconsideración o van a serlo, es preciso reexaminar íntegramente los efectos que tiene sobre la competitividad de los países en desarrollo el limitar el abanico de políticas que podrían aplicar, sobre todo en lo que se refiere a las subvenciones, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. El principio de un trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo como medio de garantizarles el margen de acción necesario para decidir sus políticas, debe ser incorporado a las obligaciones contractuales del sistema comercial internacional basado en determinadas reglas.

Los países en desarrollo tienen que mejorar la gestión de sus tipos de cambio si quieren beneficiarse de la mayor integración en el sistema comercial. Los consejos que se les han dado en los últimos años han sido en el mejor de los casos confusos y en el peor de los casos engañosos. En una situación de libre circulación de los capitales no existe ningún régimen cambiario que pueda garantizar unos tipos de cambio estables y competitivos. Contrariamente a lo que algunos piensan, los países con tipos de cambio flotantes no son menos vulnerables a las crisis financieras que los que tienen tipos de cambio fijos o vinculados a una determinada moneda. Las diferencias entre los tipos de cambio flotantes y los fijos no radica tanto en su capacidad para evitar daños a la economía real como sobre todo en la

clase de daños ocasionados. Ahora parece haber un consenso cada vez mayor en que los países en desarrollo deben fijarse como meta conseguir unos determinados tipos de cambio reales combinándolos con el control y regulación de las corrientes de capital que tienen efectos desestabilizadores. Esto sería una alternativa viable a la libre flotación o a la cesión de toda soberanía monetaria a un banco central extranjero. Abundan los ejemplos positivos de control sobre las entradas y salidas de capital, desde Chile hasta China, la India y Malasia, y estos ejemplos proporcionan un rico arsenal de instrumentos para lograr una mejor gestión de la cuenta de capital y del tipo de cambio.

Es esencial que no se coarte con acuerdos internacionales sobre la convertibilidad de la cuenta de capital o sobre el comercio de servicios financieros la autonomía de los países en desarrollo para controlar las corrientes de capital y decidir qué tipo de régimen de la cuenta de capital les es más conveniente. De hecho, un objetivo básico para los países en cualquier etapa de desarrollo debería ser el de dismantlar el control que el capital financiero ha instaurado sobre el comercio, la industria y el empleo. También habría que admitir que los mercados de capitales privados no siempre han conseguido sustituir con éxito a la ayuda oficial al desarrollo. La reforma de la estructura del sistema financiero mundial debiera centrarse en estos aspectos, y dar un papel mayor a la financiación oficial, reconocer los derechos y las obligaciones de los deudores y condonar totalmente la deuda exterior de los países en desarrollo más pobres.

* * *

Una vez dicho y hecho todo esto, para superar las dificultades de pagos con que tropiezan los países en desarrollo sigue siendo esencial que se abra más el acceso a los mercados de los países del Norte. Para que esto ocurra, los países industriales, sobre todo el Japón y los países de la Unión Europea, tienen que crecer con más rapidez, y pueden hacerlo si aplican políticas macroeconómicas expansivas y medidas estructurales debidamente enfocadas. Pero los gobiernos de los países del Norte deben también esforzarse más en convencer a una opinión pública a veces escéptica de que incrementar el comercio con los países del Sur tiene ventajas directas, concretadas en más puestos de trabajo y más ingresos. También tienen que reconocer que un sistema financiero internacional más estable en el que no haya dinero caliente ni los mercados emergentes padezcan crisis recurrentes, es algo que conviene a sus intereses a largo plazo.

Si hubiera una marea así, pondría a flote todos los barcos, pero este camino no es fácil: requiere liderazgo de verdad y espíritu de cooperación. Por el bien de las generaciones futuras, cuanto antes haya ambas cosas mejor será.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD