



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
1 de septiembre de 2022  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de**  
**un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en**  
**Apoyo de un Desarrollo Inclusivo y Sostenible, y sobre la**  
**Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas**  
**Quinto período de sesiones**  
Ginebra, 26 a 28 de octubre de 2022  
Tema 3 del programa provisional

## **Soluciones regionales para un desarrollo inclusivo y sostenible\***

### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

La creciente crisis económica, sanitaria y medioambiental a la que se enfrentan los países en desarrollo, junto con el giro hacia el interior que han dado las principales economías y la mayor atención que se presta a las dimensiones geopolíticas del comercio, la tecnología y los flujos financieros, supone una amenaza de fragmentación de la economía global, además de un reto para la integridad del sistema multilateral. En consecuencia, los mecanismos regionales, así como las identidades, las normas y los valores históricamente incorporados en ellos, pueden desempeñar un papel más destacado e informar unas respuestas regionales diferenciadas en materia de gestión de las crisis y sendas de desarrollo. La gestión de la interdependencia económica en ese mundo policéntrico requiere una relación más sinérgica entre las instituciones globales y los mecanismos regionales. En esta nota se detalla cómo, con el respaldo de estructuras institucionales como el Estado desarrollista, un regionalismo desarrollista de carácter abierto puede ser el mejor enfoque para facilitar la gestión de los intereses y las sensibilidades divergentes de los países en desarrollo y los países desarrollados a los efectos de que la gobernanza sea más inclusiva y favorable al desarrollo.

\* Se acordó publicar el presente documento tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de la secretaría de la UNCTAD.



## I. Introducción

1. Los países en desarrollo enfrentan varios retos intimidantes e interconectados en sus intentos por sacar adelante una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible. El período de crecimiento rápido y generalizado que caracterizó la primera década del milenio actual tuvo lugar en condiciones mundiales favorables y se basó en el vertiginoso aumento del crédito privado en las economías desarrolladas, sobre todo en la de los Estados Unidos de América, y la constante transformación de China, que tuvo unos positivos efectos de derrame en las economías en desarrollo por el aumento de las exportaciones, el bajo costo del capital y la subida de los precios de los productos básicos. Sin embargo, esas condiciones favorables se vieron truncadas por la crisis financiera global de 2008-2009, y en gran medida ya habían desaparecido en 2019, incluso antes de la pandemia, lo que había suscitado gran incertidumbre y preocupación y sembrado dudas sobre la posibilidad de que el crecimiento pudiese seguir propiciando la convergencia económica y el desarrollo sostenible durante el resto de la década actual<sup>1</sup>.

2. A la vista de las mayores dificultades que presentaba el clima económico tras la crisis financiera global, muchos países en desarrollo reaccionaron tomando préstamos en los mercados internacionales; en los últimos diez años, el stock de deuda externa de esos países ha crecido en promedio un 7,1 % anual<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones vinculadas a la revolución digital, sumadas al endurecimiento del régimen de derechos de propiedad intelectual, han modificado las relaciones de fuerza en favor de las grandes empresas que tienen una posición dominante en el mercado y han suscitado la preocupación de que muchos países en desarrollo se queden tecnológicamente aún más rezagados<sup>3</sup>. La pandemia ha reforzado esos factores restrictivos y ha erigido nuevos obstáculos y reducido el espacio fiscal en muchas economías<sup>4</sup>.

3. La constatación de esas dificultades propició que muchas economías en desarrollo buscasen oportunidades por vías distintas a las que elegidas anteriormente. En particular, ahora se hace un mayor hincapié en los mecanismos regionales y Sur-Sur que podrían contribuir a crear empleo y economías de escala, además de fomentar la diversificación y el mejoramiento de la producción. Las economías de África han puesto en marcha la Zona de Libre Comercio Continental Africana, que fue la culminación de un proceso de negociación iniciado en 2015; las economías de Asia Oriental son conscientes desde hace tiempo de la importancia de la dimensión regional, y las mayores economías de América Latina pretenden revitalizar los lazos regionales. Sin embargo, hay opciones regionales de todo tipo y puede que no abran por sí mismas las sendas de desarrollo que los países desean.

## II. Desarrollo e integración del comercio regional

4. El comercio siempre ha recibido mucha atención en los procesos de integración económica regional, porque un comercio regional más intenso puede respaldar las estrategias nacionales de desarrollo, además de que la integración comercial formal puede propiciar una mayor cooperación económica y apoyar la inclusividad del sistema multilateral de comercio. En la década de 2000, el fortalecimiento de los lazos comerciales en el Sur Global se vio respaldado por una transformación de la composición de las exportaciones, que pasó de los

<sup>1</sup> UNCTAD, 2019, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2019: Financiar un new deal verde global* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.19.II.D.5, Nueva York y Ginebra); véase <https://unctad.org/webflyer/south-south-cooperation-time-covid-19-building-solidarity-among-developing-countries>.

*Nota:* Todos los sitios web mencionados en las notas de pie de página se consultaron en agosto de 2022.

<sup>2</sup> Véase <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.

<sup>3</sup> UNCTAD, 2017, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017: Un new deal mundial como alternativa a la austeridad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.17.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

<sup>4</sup> UNCTAD, 2021, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2021. De la recuperación a la resiliencia: la dimensión del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.22.II.D.1, Ginebra).

productos primarios a las manufacturas. Este hecho se manifestó en una mayor liberalización del comercio regional: de los 350 acuerdos comerciales regionales que estaban en vigor en septiembre de 2021, 266 se habían firmado después de 2000.

5. Hay varias explicaciones de por qué las relaciones comerciales intrarregionales pueden ser más propicias para el desarrollo que otros tipos de relaciones comerciales<sup>5</sup>. Desde una perspectiva estructuralista, la probabilidad de que el comercio tenga un impacto positivo es mayor cuando tiene lugar entre países de la misma región, debido a las ventajas derivadas de la proximidad y también del hecho de que el nivel de desarrollo de los países suele ser más parecido, por lo que es más probable que no haya desequilibrios. Además, cuando las estructuras económicas de los socios comerciales son similares, los beneficios del comercio surgen sobre todo de las economías de escala y no de las ventajas comparativas que reflejan las diferencias en cuanto a la tecnología o a la dotación relativa de recursos. En ese contexto, es probable que el aumento del comercio tenga más posibilidades de promover la diversificación de las exportaciones y acelerar el desarrollo industrial, ya que es muy posible que impulsar las economías de escala sea más fácil que transformar las ventajas comparativas en el corto plazo, sobre todo cuando con esa transformación se pretende que las exportaciones dejen de basarse en las materias primas o la abundancia de mano de obra poco cualificada.

6. Otra ventaja del comercio intrarregional es que las regiones pueden propiciar un mayor flujo de conocimientos (entre países con tradiciones normativas comunes y capacidades de aprendizaje similares) y fomentar el suministro de bienes públicos. Un enfoque regional facilita el aprendizaje y el intercambio de información relacionada con el fomento del comercio y la política comercial u otras esferas de cooperación funcional, como la agricultura, la seguridad alimentaria y la gobernanza de los asuntos medioambientales y sanitarios. Además, las regiones pueden superar los fallos del mercado y de la coordinación, y coordinar actividades que generen externalidades regionales sólidas. Muchos de los retos relacionados con la competencia son de carácter regional; el comercio de bienes de los países sin litoral, por ejemplo, depende de que otros países tengan la infraestructura adecuada. Algunas externalidades no se limitan geográficamente a una región, pero otras solo atañen a los Estados vecinos.

7. Desde el punto de vista de la economía política, las normas comerciales regionales de las regiones en desarrollo suelen ser menos estrictas que las de los acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales, que se caracterizan por una gran asimetría de poder entre los participantes. Es probable que sea menor el riesgo de que las asimetrías de poder lleven a que se reduzca el espacio para aplicar políticas nacionales en los países en desarrollo firmantes de acuerdos comerciales cuando dichos acuerdos se celebran a escala intrarregional. Por último, durante la pandemia se constató el papel crucial que la integración regional desempeña para que las regiones dependan menos del comercio internacional y sean más resilientes ante un choque externo.

8. Según algunas investigaciones recientes, la participación en acuerdos comerciales regionales se asocia a un mayor crecimiento económico y a una menor desigualdad en términos agregados. El impacto más fuerte se observa en los países en desarrollo de Asia, pero también en África y América Latina<sup>6</sup>. En general se coincide en que la integración regional es deseable y necesaria, pero a pesar de que su importancia ha crecido en los últimos decenios, todavía hay margen para mejorar su alcance e incidencia. La cuestión clave, por tanto, es cómo estructurar la integración en las diferentes regiones del Sur Global de forma que sea sostenible y maximice las contribuciones a la transformación estructural y al desarrollo económico.

9. Los mayores obstáculos al comercio interregional no suelen deberse a los aranceles ni a las barreras regulatorias, sino a la insuficiencia de infraestructura y a las estrategias de producción insuficientemente desarrolladas de las economías en desarrollo. En la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, por ejemplo, aunque ya se han eliminado el 97 % de los derechos de aduana sobre las importaciones procedentes de fuera de la Comunidad, el

<sup>5</sup> UNCTAD, 2007, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007: Cooperación regional para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.07.II.D.11, Nueva York y Ginebra).

<sup>6</sup> A. DiCaprio, AU Santos-Paulino y M.V Sokolova, 2017, *Regional trade agreements, integration and development*, Research Paper No. 1, UNCTAD.

volumen de comercio y la balanza comercial no se han modificado mucho<sup>7</sup>. Para que los mecanismos de integración sean eficaces hay que complementarlos con avances en mecanismos de cooperación en los que se aborden los obstáculos relacionados con la infraestructura y el fomento de la capacidad comercial. Además, para enfrentar el problema de las limitaciones económicas regionales de modo que la integración sea viable es necesario que haya voluntad política desde las primeras etapas del proceso de integración.

## A. Acuerdos comerciales regionales y megarregionales

10. En la década de 1990, la gobernanza del comercio internacional estuvo marcada por la conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y la creación de la Organización Mundial del Comercio en 1995. El régimen comercial multilateral comprende un conjunto de normas y compromisos negociados, vinculantes y ejecutables, formulados sobre la base de los principios básicos de reciprocidad y no discriminación. En conjunto, esas normas y compromisos aportan al comercio internacional certidumbre y previsibilidad y limitan los efectos de desbordamiento internacionales de carácter adverso que pueden surtir las políticas de empobrecimiento del vecino (es decir, políticas comerciales discriminatorias o mercantilistas mediante las cuales los países que son fuertes desde el punto de vista económico o político tratan de obtener beneficios a costa de otros países). En el régimen comercial multilateral se han concedido algunas excepciones importantes a los países en desarrollo, a saber, disposiciones en materia de trato especial y diferenciado que imprimen flexibilidad al marco de gobernanza comercial de la Organización Mundial del Comercio al permitir que esos países puedan contrarrestar sus desventajas estructurales con ventajas particulares, por ejemplo, con plazos más prolongados para aplicar los acuerdos y compromisos vinculantes, y con medidas adoptadas para aumentar sus oportunidades comerciales.

11. En la década de 1990 también comenzaron a proliferar acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio. Tradicionalmente, la integración económica regional ha tenido por objeto incrementar el tamaño del mercado y el comercio regional para aumentar la eficiencia mediante una mayor división regional del trabajo y mediante las economías de escala necesarias para lograr la transformación estructural. El aumento del empleo y del ingreso resultantes permitiría repartir los beneficios económicos de la integración comercial de forma más equitativa y ayudaría a reducir la vulnerabilidad a eventuales choques. No obstante, los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio que han proliferado en la economía global desde la década de 1990 se caracterizan por unos compromisos que superan los de los acuerdos comerciales multilaterales porque dan poco margen a las disposiciones de trato especial y diferenciado, e incluyen compromisos más específicos en algunos ámbitos de políticas y un mayor número de esos ámbitos, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, las contrataciones públicas, la inversión, la política de la competencia, las normas medioambientales y laborales, la armonización de las regulaciones, la aplicación de las normas y las disposiciones de solución de controversias. Esos compromisos más amplios reducen el espacio de políticas de los países en desarrollo y los incentivos para la cooperación comercial multilateral. Además, tienden a fortalecer el poder de los grupos de presión y a las empresas con buenas conexiones políticas, además de aumentar el comercio que se realiza a través de las cadenas internacionales de suministro y el tamaño del valor agregado extranjero de las exportaciones. Por lo tanto, tienen una incidencia causal en la profundidad de los acuerdos de libre comercio que, a consecuencia de ello, tienen resultados redistributivos más contundentes que a menudo favorecen a las empresas más grandes<sup>8</sup>.

12. Estas formas de integración comercial han suscitado preocupación por el poder de las grandes empresas multinacionales y han propiciado una reacción popular contraria a la

<sup>7</sup> R. Davies, 2009, Promoting regional integration in Southern Africa: An analysis of prospects and problems from a South African perspective, *African Security Review*, 5(5):27–38.

<sup>8</sup> Véase UNCTAD, 2022, *Trade and Development Report, 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.22.II.D.44, Ginebra).

integración comercial tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo<sup>9</sup>. Esta reacción ha venido acompañada de expresiones de insatisfacción con la Organización Mundial del Comercio: algunos observadores señalan una supuesta brecha de gobernanza entre las normas existentes, que se podría decir que están pensadas para el “comercio del siglo XX”, y las que pueden necesitarse para regir el “comercio del siglo XXI”, es decir, la multilateralización de acuerdos de libre comercio que abarcan la protección de los derechos de propiedad intelectual, la inversión, la competencia, las normas medioambientales y laborales, la innovación y el comercio electrónico, y colocar los compromisos relativos al comercio de servicios en el mismo nivel que los relativos al comercio de bienes<sup>10</sup>. Un reflejo de esta preocupación generalizada ha sido el estancamiento del número de nuevos acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio celebrados tras el pico que se alcanzó en la época de la crisis financiera global, y el consiguiente énfasis que se ha puesto en los acuerdos comerciales megarregionales.

13. La mayoría de los acuerdos comerciales megarregionales, que se denominan así por su gran tamaño económico y geográfico, han tenido por objeto consolidar el gran número de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio, y hacerlo con vistas a establecer compromisos más profundos que permitan hacer frente a los problemas del siglo XXI. Un ejemplo de ese tipo de acuerdos es la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea, aunque las negociaciones relativas a ella han estado inactivas desde 2017. En algunos acuerdos comerciales megarregionales, como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (que sustituyó al Acuerdo de Asociación Transpacífico después de que los Estados Unidos se retiraran de este último), se presta mucha atención a una amplia gama de cuestiones, como el género, el cambio climático, los derechos humanos y las normas laborales, pero también se hace hincapié en la economía digital y la gobernanza de los datos. Sin embargo en lo que atañe a esta última cuestión, aún no se ha resuelto si estos acuerdos son un medio adecuado para ponerla en práctica. Las cuestiones relacionadas con los datos inciden en muchos ámbitos económicos, como el comercio, las finanzas, la producción, la estructura del mercado y la tributación, pero también repercuten en muchos ámbitos no económicos, como la salud, el medio ambiente, la seguridad nacional y los derechos humanos, por ejemplo, el derecho a la privacidad. Además, una gran parte de los datos no está vinculada a ningún flujo comercial.

14. Los acuerdos comerciales megarregionales han suscitado reacciones diferentes, sobre todo entre los países en desarrollo, en parte para hacer frente a los posibles efectos de desviación del comercio, como en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, por ejemplo, a través de la Asociación Económica Integral Regional, y en parte para beneficiarse de la relocalización de la cadena de suministro y para impulsar el comercio intrarregional y maximizar su impacto en el desarrollo, por ejemplo, a través de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

## B. Integración comercial orientada al desarrollo

15. Para impulsar la transformación estructural y profundizar los vínculos transfronterizos de producción y comercialización no basta con aumentar los flujos comerciales: la integración comercial regional debe formar parte de una estrategia de desarrollo más amplia que también promueva la integración y la cooperación regionales en una serie de ámbitos no comerciales. Con este enfoque, que puede denominarse “regionalismo desarrollista abierto”, se persigue crear un marco macroeconómico y financiero estable que apoye la inversión fija y la creación de capacidad productiva y empleo, entre otras cosas evitando la inestabilidad y la sobrevaloración del tipo de cambio real, y fomentando la financiación de la inversión a largo plazo. Además, ese enfoque tiene por objeto que las políticas se coordinen en todos los ámbitos, tanto dentro de una misma economía como entre los países de una región. Para alcanzar esos objetivos es fundamental que haya estructuras institucionales, como el Estado

<sup>9</sup> UNCTAD, 2018, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2018: El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.18.II.D.7, Nueva York y Ginebra).

<sup>10</sup> Véase <https://voxeu.org/article/multilateralising-21st-century-regionalism>.

desarrollista, así como políticas regionales comunes en materia de industria e infraestructura, sobre todo en lo que respecta a la infraestructura física, las aduanas, el transporte, la energía y las redes de comunicación.

16. Además del entorno económico externo, los compromisos que los países asumen en los acuerdos comerciales determinan el alcance y la naturaleza de la integración comercial y el desarrollo económico de los países en desarrollo. Por lo tanto, es fundamental que esos compromisos respondan a las prioridades de desarrollo y no a los intereses comerciales de unas pocas grandes empresas multinacionales. Sin embargo, los compromisos que se han asumido en los acuerdos regionales de libre comercio y en algunos acuerdos comerciales megaregionales han fomentado cada vez más los incentivos orientados a aumentar la competitividad en costos mediante la represión salarial o la compra de competidores, en lugar de fomentar la rentabilidad mediante la inversión y el incremento de la productividad.

17. El multilateralismo es beneficioso para los países en desarrollo porque su capacidad individual de negociación es débil frente a la de los países desarrollados. Además, el multilateralismo, como pilar central de la gobernanza comercial global, imprime transparencia, seguridad y previsibilidad en las relaciones comerciales mundiales. Sin embargo, reconocer las virtudes del sistema multilateral no significa defender el *statu quo*. Si no se avanza hacia el objetivo de hacer más inclusivo el sistema multilateral, el multilateralismo puede quedar eclipsado por los acuerdos comerciales megaregionales impulsados por los Estados más poderosos. Esto implica que los países en desarrollo deben participar en la gobernanza del comercio multilateral y reconocer al mismo tiempo las ventajas que el regionalismo desarrollista abierto puede ofrecer en esferas que no se prestan a las normas comerciales o en que todavía no tienen la capacidad de asumir compromisos multilaterales vinculantes.

18. A diferencia de lo que ocurre con los acuerdos profundos de libre comercio de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, o con los acuerdos comerciales megaregionales recientes que contienen varios capítulos similares a los del Acuerdo de Asociación Transpacífico que no entró en vigor, el regionalismo abierto desarrollista podría ser un elemento importante para dar voz a los países en desarrollo y reforzar la cooperación Sur-Sur con miras a que la gobernanza del comercio internacional se oriente más al desarrollo. El regionalismo abierto desarrollista limitaría los compromisos vinculantes a las medidas en frontera, y se basaría en la cooperación y, con el tiempo, en políticas flexibles destinadas a lograr la armonización regional de las medidas comerciales que se aplican dentro de las fronteras<sup>11</sup>. De este modo, con el respaldo de estructuras institucionales, como el Estado desarrollista, el regionalismo desarrollista abierto podría asimismo facilitar la gestión de los intereses y las sensibilidades divergentes de los países en desarrollo y los países desarrollados a los efectos de que la gobernanza del comercio internacional sea más inclusiva y favorable al desarrollo.

### III. La dimensión productiva de la regionalización

19. En las últimas décadas, la conjunción de grandes empresas internacionales con una posición dominante en el mercado y los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones ha hecho que resulte más fácil y económico organizar redes de producción geográficamente dispersas, lo que ha contribuido a que se extiendan las cadenas globales de valor que tienen un peso cada vez mayor en el comercio internacional y en el producto interno

<sup>11</sup> Las medidas en frontera relacionadas con las importaciones implican aranceles y restricciones cuantitativas; las medidas que se aplican dentro de las fronteras son las que tienen efectos que trascienden las aduanas, por ejemplo, medidas no arancelarias (medidas de política arancelaria no aduanera que, sin embargo, tienen algunos efectos económicos en el comercio internacional), obstáculos técnicos al comercio, normas de origen y normas nacionales relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, las contrataciones públicas, la inversión, la competencia, y las normas medioambientales y laborales. En particular, los compromisos vinculantes relativos a las medidas que se aplican dentro de las fronteras y que inciden en la regulación nacional suelen complicar las estrategias de desarrollo que tienen por objeto la transformación estructural y que se basan en políticas industriales, tecnológicas, comerciales y regulatorias.

bruto y el empleo mundiales. Los productos ya no se fabrican en un solo país y se envían a otro para su venta, sino que suelen pasar por muchas etapas, cruzar varias fronteras geográficas y organizativas, e incorporar componentes y valor antes de llegar a su mercado de destino. Esto ha propiciado un aumento importante del comercio entre intermediarios y la especialización vertical (es decir, el contenido importado de las exportaciones). Por ello, los responsables de formular las políticas se están volcando cada vez más hacia la integración y el escalamiento en las cadenas globales de valor como forma de impulsar el desarrollo económico, estimular la transformación estructural, crear empleo e incrementar los ingresos.

20. Sin embargo, a pesar de la creciente participación de los países en desarrollo en las redes globales de producción de muchos y distintos sectores, la creación y mejoramiento de la capacidad manufacturera sigue sin concretarse en la mayoría de esos países. Las economías en desarrollo cuya capacidad productiva es limitada pueden seguir viéndose atrapadas en actividades que generan el menor valor agregado en los niveles inferiores de las cadenas globales de valor y además en una situación de competencia con otras, lo que puede acarrear que el crecimiento económico sea lento y la creación de empleo limitada<sup>12</sup>. La participación en las cadenas globales de valor también conlleva otro riesgo: que se propicie la especialización en una estrecha rama de producción y con una base tecnológica igual de estrecha, así como una dependencia excesiva respecto de las empresas multinacionales para acceder a las cadenas globales de valor. Este tipo de integración puede dar lugar a relaciones de poder asimétricas entre las empresas de cabecera de la cadena y los proveedores, y puede llevar a que la posición de negociación, sobre todo la de los países en desarrollo, sea débil a la hora de atraer inversión extranjera directa y maximizar las posibles ventajas de acoger esos flujos.

21. Un enfoque alternativo en las economías en desarrollo es centrarse más en los mercados regionales del Sur Global. Las economías de Asia Oriental, en particular China (a pesar del alcance mundial de sus importaciones y exportaciones) y la Provincia China de Taiwán, la República de Corea y Singapur, son conscientes desde hace tiempo de la importancia que tiene la red de producción de su región. Asimismo, como reacción al hundimiento del comercio tras la crisis financiera global, varios proveedores de otras regiones en desarrollo dejaron de considerar prioritarios sus mercados finales del Norte Global para concentrarse en los del Sur Global, en un esfuerzo por regionalizar las cadenas de suministro<sup>13</sup>. Las repercusiones de la pandemia pueden reforzar aún más esta tendencia, ya que ahora las economías más industrializadas pueden estar dispuestas a anteponer la resiliencia y la fiabilidad de la producción al ahorro de costos que podría conseguirse recurriendo a la externalización global en los mercados internacionales.

22. Las cadenas regionales de valor pueden resultar decisivas para que se cree un mayor valor añadido en los países en desarrollo. Dado el tamaño y la capacidad productiva de muchos de esos países, una estrategia industrial local tendría poco recorrido. Ese problema se puede superar si se adopta una perspectiva regional, ya que se podría aprovechar las distintas ventajas complementarias de la región y promover las economías de escala, la integración vertical y la especialización horizontal. Se trata de un aspecto sumamente importante para los países más pequeños, pues en su caso las conexiones regionales son esenciales para complementar las capacidades, si se tienen en cuenta las limitaciones en el lado de la oferta.

23. Las cadenas regionales de valor se caracterizan por que los productos finales se exportan desde un país de la región, con frecuencia a un socio regional, y por que se realizan muchas actividades de gran valor añadido dentro de la región. Por lo tanto, esas cadenas pueden contribuir de forma considerable a que se cree valor a nivel local, y ofrecer más oportunidades de participar, adquirir experiencia y crear las capacidades locales necesarias para competir en el mundo; así, sirven de trampolín para llegar a las cadenas globales de

<sup>12</sup> G. Gereffi, 2014, Global value chains in a post-Washington Consensus world, *Review of International Political Economy*, 21(1):9–37; UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

<sup>13</sup> Gereffi, 2014.

valor<sup>14</sup>. Además, los mercados regionales también podrían brindar más posibilidades de escalamiento, sobre todo en lo que respecta al escalamiento funcional, como en el diseño, la mercadotecnia, la creación de marcas y la distribución.

24. Sin embargo, los últimos datos indican que, a pesar de las ventajas, las cadenas regionales de valor están mucho menos desarrolladas que las globales<sup>15</sup>. En los últimos dos decenios, la brecha entre los dos tipos de cadenas se ha ampliado en lugar de acortarse, y en todas las regiones incluidas en la base de datos sobre el comercio en valor agregado (con exclusión de Europa), el componente extrarregional del valor agregado extranjero es considerablemente mayor que el intrarregional. Comprender los nuevos mercados y las políticas de inversión y aprovisionamiento de las empresas cabecera de las cadenas y los compradores que venden en esos mercados será fundamental para promover la expansión de las cadenas regionales de valor en el futuro.

25. Desde el punto de vista de las políticas, la cooperación Sur-Sur puede impulsar las iniciativas de integración comercial regional si ayuda a superar los obstáculos que han dificultado el desarrollo de estas hasta la fecha. Esa cooperación también puede contribuir a que se instauren nuevos mecanismos de financiación para desarrollar el comercio y la infraestructura y, en particular, puede servir de apoyo a una agenda más ambiciosa de desarrollo centrada en la creación de capacidad productiva y en la transformación estructural de la región. Además, es fundamental aprovechar los vínculos estratégicos entre la producción destinada a las cadenas globales y la destinada a las cadenas regionales de valor. En ese contexto, la política comercial puede desempeñar un papel estratégico. De conformidad con los acuerdos internacionales, es posible proteger parcialmente los mercados regionales de bienes finales y reservarlos para las empresas locales (estableciendo con ello que las empresas extranjeras que invierten directamente en el país solo puedan abastecer los mercados locales a través de, por ejemplo, parques industriales o zonas económicas especiales), con el fin de crear capacidad y posibilitar el aprendizaje práctico en el marco del paradigma de las industrias incipientes. Además, la contratación pública puede ser un instrumento poderoso para apoyar esa estrategia, por lo que debe conservarse. Sin embargo, hay que combinar lo anterior con medidas de creación de capacidad y un objetivo claro de comenzar a exportar en un plazo razonable, ya que eso llevará a que las empresas aumenten la productividad y la competitividad, y obtengan acceso a procesos de producción, tecnologías y normas modernos.

#### **IV. La financierización y las operaciones de arbitraje financiero de las sociedades: retos para el regionalismo y el desarrollo**

26. La reorganización de la producción que ha tenido lugar a escala mundial y regional en los últimos decenios gracias al aumento de los flujos de inversión extranjera directa ha coincidido con cambios importantes en el modo en que las empresas y los mercados funcionan en las economías de las que proceden la mayoría de esos flujos. Los dos principales cambios subyacentes e interconectados se pueden describir a grandes rasgos con las palabras liberalización y financierización. La primera se emplea para describir en términos generales los cambios en materia de políticas que han llevado a que se reduzca (y, en algunas esferas, se elimine) la supervisión pública y la gestión de muchas partes de la economía, incluso en lo que respecta a la integración en la economía global, y a que se dependa más de los incentivos relacionados con los precios (y del ánimo de lucro) a la hora de suministrar bienes públicos. La desregulación de los mercados financieros y la apertura de las cuentas de capital fueron aspectos muy importantes de este cambio y contribuyeron a que aumentara el peso del sector financiero en la economía (financierización), a que el valor de los activos exhibiera movimientos volátiles (entre ellos prolongados períodos de auge) y a que crecieran las entidades financieras no bancarias, por ejemplo, el sector de la gestión patrimonial. Esas características se observan tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, aunque

<sup>14</sup> Véase <https://www.sdgfund.org/global-value-chains-and-south-south-trade>.

<sup>15</sup> B. Los, MP Timmer y GJ de Vries, 2015, How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

en distinto grado. Algunos de esos esfuerzos han coincidido con tasas de crecimiento más elevadas en los grupos regionales; sin embargo, las investigaciones de la UNCTAD han demostrado que, en estas condiciones, se ha vuelto más difícil lograr que la integración regional tenga un efecto que favorezca el desarrollo (medido en relación con el desarrollo humano, la transformación estructural, la concentración de las exportaciones, la energía y el índice de capacidades productivas). Para establecer y mantener la trayectoria de desarrollo deseada se necesita una mayor labor estratégica en materia de políticas<sup>16</sup>. El papel de la liberalización a la hora de configurar las perspectivas de desarrollo en general, y del comercio y los flujos de capital en particular, ha sido objeto de estudio en publicaciones ; a la financierización se le ha prestado menos atención, incluso a nivel regional, y ese es el ámbito que se aborda en este capítulo.

## A. La financierización en los países en desarrollo y entre empresas multinacionales

27. El carácter procíclico y cortoplacista de las finanzas impulsadas por el mercado es un importante factor explicativo, pero, a un nivel más profundo, la financierización de las empresas y la modificación del comportamiento empresarial también son otro factor a tener en cuenta. El desmesurado incremento de la rentabilidad de las principales empresas transnacionales, que en su mayoría están radicadas en las economías avanzadas, sumado a su creciente concentración, ha contribuido de manera determinante a que se redujera la parte proporcional de los ingresos percibidos por los trabajadores a nivel mundial y a que el resultante aumento de los beneficios no se reinvirtiera en la formación de capital productivo, sino que se destinara a repartir más dividendos y a recomprar acciones, a menudo mediante el uso de paraísos fiscales y otros procedimientos contables poco transparentes destinados a ocultar esos flujos<sup>17</sup>.

28. En las dos últimas décadas, la fragmentación geográfica de las cadenas de suministro ha ido acompañada de la transformación interna de la estructura de las empresas, que ha llevado a otorgar a las finanzas, la contabilidad, los asuntos jurídicos, la administración empresarial, la consultoría y, sobre todo, las operaciones de tesorería, un papel más relevante en las empresas. Muchas de esas funciones suelen estar separadas de otras de la sede empresarial, y son desempeñadas por una filial o un conjunto de filiales. Además, las filiales que desempeñan funciones de tesorería suelen estar en jurisdicciones concretas que ofrecen entornos institucionales óptimos para el desempeño de cada función. Del mismo modo, también es posible que la gestión estratégica esté deslocalizada en jurisdicciones que ofrezcan grandes reservas de talento directivo y que estén situadas cerca de los principales mercados. Por ello, cuando las empresas multinacionales invierten en el extranjero, en general crean una filial o una empresa conjunta en un país receptor. La filial está controlada directamente por una empresa matriz o indirectamente por una o varias filiales que, en última instancia, están en manos de la empresa matriz, pero que se consideran, a todos los efectos, una persona jurídica independiente<sup>18</sup>.

29. Si se consideran las 100 mayores empresas multinacionales no financieras del mundo, se observa que no es frecuente que sean propietarias directas de filiales situadas en países en desarrollo<sup>19</sup>. No hay prácticamente ninguna relación directa, por ejemplo, entre los Estados Unidos y los países en desarrollo en que invierten las empresas. Las investigaciones de la UNCTAD han demostrado que casi todas las interacciones entre las empresas matrices de

<sup>16</sup> UNCTAD, 2022.

<sup>17</sup> UNCTAD, 2018.

<sup>18</sup> R. Palan, H. Petersen y R. Phillips, 2021, Arbitrage spaces in the offshore world: Layering, “fuses” and partitioning of the legal structure of modern firms, *Environment and Planning A: Economy and Space*, disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X211053645>; JP Robé, 2011, The legal structure of the firm, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 1(1):1–88; UNCTAD, 2015a, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.D.5, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2016, *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.16.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

<sup>19</sup> UNCTAD, 2022.

los Estados Unidos y las filiales que se encuentran en países en desarrollo tienen lugar a través de filiales ubicadas en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte<sup>20</sup>. Hasta hace poco, la principal premisa de la teoría económica y de la formulación de políticas había sido que esos estratos empresariales eran meros elementos funcionales asociados a la eficiencia, que asignaban a los países una participación en la propiedad que no tenía por qué afectar ni reflejar las operaciones productivas de la empresa. Sin embargo, en las investigaciones resulta cada vez más patente que las formas indirectas de inversión pueden crear una distinción entre los propietarios de última instancia y los propietarios inmediatos de los activos y, por lo tanto, plantean un gran reto para los Gobiernos a la hora de reafirmar su control sobre el régimen de inversiones<sup>21</sup>.

30. El uso de filiales intermediarias contribuye a que haya anomalías estadísticas en las cuentas de la inversión extranjera directa, porque los flujos que pasan por las filiales intermediarias situadas en terceros países inevitablemente crean anomalías en los datos y doble imputación en las estadísticas conexas<sup>22</sup>. Los datos sobre las posiciones agregadas de la inversión extranjera directa suelen basarse en la propiedad inmediata de los activos y, por lo tanto, pueden proporcionar una medición sesgada de los vínculos financieros internacionales, la distribución de la propiedad de los activos y los riesgos asociados a la inversión, tanto para los países de origen como para los de destino<sup>23</sup>.

31. Estas reflexiones sirven para poner de relieve los problemas que plantea desde el punto de vista macroeconómico el régimen financiero que rige el comportamiento de las empresas en el mundo y la labor de los Gobiernos nacionales por atraer capital extranjero y lograr que los esfuerzos de integración regional sean eficaces, esfuerzos que se ven socavados por el entorno regulatorio mundial de los Estados de la competencia y la estructura de las empresas globales. Debido a las operaciones de arbitraje financiero de las sociedades y al papel que la innovación financiera desempeña en los marcos jurídicos de las empresas multinacionales, los países receptores no reciben los beneficios que en teoría están asociados con la inversión extranjera directa, como el aumento del empleo y la productividad, la transferencia de tecnología, la mayor capacidad de fabricación y, sobre todo, de los ingresos tributarios.

## B. Las empresas multinacionales y la macroeconomía

32. A nivel de la actividad de las empresas globales, la financierización interna de la estructura empresarial puede servir como herramienta de extracción de valor y subcapitalización<sup>24</sup>. Además de los propios grupos empresariales, los beneficiarios de este fenómeno suelen ser las economías avanzadas, en particular los centros financieros y empresariales internacionales que suelen estar situados en Europa, y los centros financieros extraterritoriales.

33. El hecho de que se logre atraer inversión extranjera directa no lleva de por sí a que el capital extranjero que ingresa favorezca a la economía receptora y aumente la capacidad productiva y el nivel de empleo y bienestar. Los grandes grupos empresariales pueden estructurarse de manera tal que las filiales locales exploten las ventajas de la economía local en forma de mano de obra barata y recursos naturales, por ejemplo, mientras que otras filiales situadas en otras jurisdicciones obtienen provecho extrayendo valor por medio de la localización de los beneficios, una baja fiscalidad y otras ventajas regulatorias.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> T. Bertz, A. Pond y W. Yin, 2021, Investment agreements and the fragmentation of firms across countries, *The Review of International Organizations*, 16(4):755–791; Robé, 2011.

<sup>22</sup> G. Zucman, 2013, The missing wealth of nations: Are Europe and the U[nited] S[tates] net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3):1321–1364.

<sup>23</sup> En el período 2014-2015, por ejemplo, Bermudas sustituyó a Chipre como principal inversor extranjero directo de la Federación de Rusia, y los tres principales inversores extranjeros directos de China son Hong Kong (China), las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas (datos del Ministerio de Comercio, de China y del Banco Central de la Federación de Rusia).

<sup>24</sup> UNCTAD, 2022.

34. El uso de filiales empresariales para la subcapitalización afecta el espacio fiscal de las economías receptoras. Los países desarrollados en principio pueden llegar a compensar una parte importante de los ingresos fiscales que pierden por no aplicar directamente el impuesto de sociedades incrementando la recaudación de los impuestos que gravan los dividendos, las plusvalías y los intereses obtenidos por los inversores, que suelen verse impulsados por las tasas más elevadas de elusión del impuesto de sociedades a nivel mundial. En cambio, tratándose de los países en desarrollo, es en general poco probable que recuperen unos ingresos considerables de esa manera. Esos países también enfrentan una desventaja adicional a largo plazo, a saber, que el costo del endeudamiento es más alto, normalmente varias veces más alto, que el de las economías avanzadas. Para compensar pérdidas fiscales, los países desarrollados pueden emitir deuda a unas tasas de interés muy bajas o incluso negativas, pero los países en desarrollo suelen pagar unas tasas más elevadas. Esto hace que el costo de las pérdidas fiscales incurridas aumente con el tiempo. Alemania, por ejemplo, pierde alrededor de 24.000 millones de dólares de los Estados Unidos en impuestos debido al traslado de beneficios (el 3 % de la recaudación tributaria total)<sup>25</sup>; sin embargo, puede emitir bonos a 20 años con una rentabilidad del -0,03 % para sufragar los servicios públicos. México, en cambio, pierde unos 8.000 millones de dólares por el traslado de beneficios (6 %), pero solo puede emitir bonos con una rentabilidad del 7,1 %. En última instancia, esta desigualdad de costos en el endeudamiento público determina si un país puede crecer aumentando la deuda emitida para compensar las insuficiencias de ingresos tributarios.

35. Dado este contexto mundial y esta estructura de poder, la incidencia de los esfuerzos de regionalización en el desarrollo parece marginal en el mejor de los casos. La arquitectura regulatoria en materia de empresas y finanzas globales internacional de regulación favorece los intereses empresariales y financieros privados, y está blindada por las políticas de las economías avanzadas<sup>26</sup>. A falta de un conjunto de normas regulatorias y de un marco sistémico de regulación, los países en desarrollo deben adquirir conocimientos pertinentes en materia financiera, contable, jurídica y de datos con vistas a aumentar la visibilidad del comportamiento de las empresas a nivel mundial.

36. Un examen público más exhaustivo de la realidad de la inversión extranjera directa podría llevar a las instituciones reguladoras a tomar medidas. A la luz de este análisis, esas medidas son esenciales para que los países en desarrollo hagan frente a los mecanismos de extracción de rentas empleados por el sector de empresas globales y faciliten el papel del capital extranjero en la transformación estructural de sus economías. Consolidar los recursos disponibles en el plano de la regulación regional podría ser un primer paso útil para armonizar las políticas regulatorias y limitar, al menos a nivel regional, las oportunidades de que las empresas lleven a cabo operaciones de arbitraje financiero.

37. La disponibilidad de datos fiables sobre el comportamiento financiero de las empresas, los conocimientos profesionales y los mandatos regulatorios específicos a nivel nacional pueden desempeñar un papel fundamental. Sin embargo, también es esencial que haya una respuesta regional de vigilancia y regulación. En este sentido, es alentador que la Unión Europea esté estudiando la posibilidad de obligar a las grandes empresas a especificar en los registros mercantiles los grupos de filiales que tengan. Se trata de un paso importante para mejorar la supervisión del comportamiento de las empresas.

38. No obstante, si el problema no se resuelve a escala mundial, este se intensificará en el futuro y conducirá a una mayor desigualdad dentro de los países y entre ellos. El éxito del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios dirigido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20, así como las campañas por la justicia fiscal, demuestran que son viables el diálogo y los esfuerzos multilaterales en cuestiones de esta complejidad. El fenómeno de la extracción financiera y de rentas por parte de las empresas es, por definición, polifacético; sin embargo, las entidades de las Naciones Unidas, en particular la UNCTAD, se encuentran en una posición única para liderar un programa de reforma, aprovechando sus conocimientos técnicos en la materia, así

<sup>25</sup> J. Garcia-Bernardo y P. Jansky, 2021, Profit shifting of multinational corporations worldwide, Documento de trabajo núm. 14, Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Carolina de Praga.

<sup>26</sup> UNCTAD, 2022.

como de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial del Comercio. El objetivo sería formular una estrategia multilateral y multiestratégica que represente los intereses de los países en desarrollo y que esté encaminada a enfrentar las consecuencias negativas del rentismo corporativo y las operaciones de arbitraje financiero de las empresas.

## V. Oportunidades Sur-Sur: por qué promover la financiación regional y Sur-Sur para el desarrollo, y motivos para hacerlo ahora<sup>27</sup>

39. La cooperación Sur-Sur va a aumentar en los próximos años, a medida que las economías en desarrollo crezcan y se adquiera más conciencia de que las iniciativas de cooperación regional son importantes. Las repercusiones actuales de la pandemia subrayan la necesidad de adaptar las prácticas de cooperación internacional para el desarrollo. En cuanto a los acuerdos de cooperación Sur-Sur para el comercio y la inversión, la integración regional debe ir más allá de la integración de los mercados y debe tener por objeto el fomento de la capacidad productiva de la región y las cadenas regionales de valor. La coordinación y las grandes iniciativas de política industrial, a su vez, podrían permitir a las economías del Sur Global “reconstruir para mejorar” tras la pandemia, mejorar la resiliencia y promover la transformación estructural.

40. Es más necesario que nunca hallar soluciones regionales y Sur-Sur para financiar el desarrollo inclusivo y sostenible; los países de todo el mundo se enfrentan a las nuevas exigencias que plantea la inflación causada por los precios de los alimentos y los productos básicos, que se suman a las medidas de ayuda y la recuperación que se deben financiar en la actualidad como consecuencia de la pandemia y al importante impulso inversor que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas relacionadas con el clima. La financiación privada será fundamental para suplir la falta de fondos, pero no puede ni liderar ni dar el impulso necesario para satisfacer estas exigencias; por consiguiente, hay que aumentar la financiación pública para llevar a cabo la mayor parte de la tarea.

41. Sin embargo, las instituciones nacionales de financiación del desarrollo de muchos países no cuentan con el capital suficiente para emprender las tareas que tienen por delante. Además, muchos de los retos son de origen regional o requieren soluciones regionales, porque conllevan efectos de desbordamiento que superan fronteras y que los países no pueden abordar por sí solos. En este sentido, se está revalorizando el papel de los bancos públicos, tanto regionales como nacionales. Se están creando nuevos bancos y ampliando los existentes, los bancos nacionales están concediendo préstamos más allá de sus fronteras, y los bancos regionales y otros instrumentos están asumiendo un mayor protagonismo, para ocuparse de bienes y males públicos de las regiones y respaldar la concesión a los miembros de préstamos nacionales. Muchos de estos nuevos bancos son propiedad del Sur Global y están dirigidos por él, por lo que el panorama ahora ofrece entidades y opciones más diversas para aprovechar la financiación para el desarrollo. Al mismo tiempo, sin embargo, se pueden ver las consecuencias del debilitamiento de esas entidades públicas en los últimos decenios. Aunque los préstamos que ellas otorgan han aumentado de forma considerable en los últimos años, siguen estando eclipsados por los de otras fuentes de financiación, en particular la ayuda bilateral y las permutas financieras, que no observan los mismos principios de universalidad o neutralidad ni tampoco las ventajas de la transparencia.

42. Las entidades regionales de financiación del desarrollo y los instrumentos regionales destinados a proporcionar liquidez en divisas cuando hay dificultades con la balanza de pagos existen desde hace muchas décadas, pero cobraron impulso tras la crisis financiera asiática de finales de los años noventa y tras la crisis financiera global. En 2007 había unos 360.000 millones de dólares a disposición de los países en dificultades: la mayor parte de ellos (321.600 millones) procedía del Fondo Monetario Internacional, y el resto (40.500 millones) estaban en principio a disposición de los miembros de los tres principales mecanismos de financiación regional, a saber, el Fondo Monetario Árabe, la Iniciativa Chiang Mai en Asia y el Fondo Latinoamericano de Reservas. Más de diez años después, el

<sup>27</sup> Este capítulo está basado en el capítulo 4 de UNCTAD, 2022.

panorama de la liquidez de emergencia había cambiado considerablemente en cuanto a su magnitud total y a las fuentes de las que provenía: había unos 3,5 billones de dólares disponibles, de los cuales, en 2018, el Fondo Monetario Internacional había aportado 1 billón, 11 mecanismos de financiación regional habían aportado otro, y una nueva fuente de financiación, a saber, las permutas financieras bilaterales negociadas entre los bancos centrales, que habían comenzado a contabilizarse, habían aportado 1,5 billones<sup>28</sup>. Hoy en día, entre los nuevos mecanismos de financiación regional se pueden señalar ejemplos de ellos en Europa (Mecanismo Europeo de Estabilidad, 2012, y el Fondo Euroasiático para la Estabilización y el Desarrollo, 2009), así como en las regiones en desarrollo (Acuerdo Contingente de Reserva del BRICS [Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica], 2015).

43. Dada la gran cantidad de mecanismos regionales nuevos y ampliados, podrían haber sido los primeros a los que se recurriera para afrontar los choques económicos relacionados con la pandemia. Sin embargo, se ha hecho un gran uso de las permutas financieras bilaterales. La nueva tendencia a recurrir en gran medida a esas permutas se había observado antes de la pandemia y aumentó considerablemente en el transcurso de esta<sup>29</sup>.

44. Hay un amplio abanico de bancos centrales que ofrecen esas permutas financieras, sobre todo el Banco Popular de China y la Reserva Federal de los Estados Unidos, y, en menor medida, los bancos centrales de otras economías avanzadas, como Australia, el Japón, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Sin embargo, aunque estas grandes fuentes de financiación pueden parecer un avance positivo para los países que están en apuros, en la práctica las permutas financieras bilaterales carecen de muchas de las ventajas de los préstamos multilaterales o regionales, en particular en lo que atañe a la previsibilidad y la transparencia<sup>30</sup>.

45. Este aspecto de la red de seguridad financiera global es discrecional y no se rige por prácticas ni protocolos normalizados. Por lo tanto, no ofrece igualdad de condiciones para todos los países. No todos ellos tienen la capacidad de negociar este tipo de acuerdos bilaterales, y la relación entre el prestamista y el prestatario no es necesariamente equitativa si se centra en los intereses del país económicamente más fuerte, sobre todo en lo que respecta a los vínculos comerciales y financieros, pero también a las cuestiones políticas y geoestratégicas. Esta forma de suministrar liquidez durante la pandemia se inclinó en gran medida en favor de los países de mayor ingreso y de ciertas regiones, a saber, Asia Oriental, Asia Central y Europa, representadas principalmente por los bancos centrales de China, los Estados Unidos, el Japón, Suecia y Suiza. También ha habido algunos casos de permutas financieras bilaterales entre economías emergentes, por ejemplo, entre Qatar y Türkiye, y entre Indonesia y la República de Corea.

46. Las consecuencias de estas nuevas tendencias merecen que se les preste una mayor atención. El hecho de que cada vez se recurra más a las soluciones bilaterales en lugar de a las multilaterales suscita al menos cinco grandes motivos de preocupación, que son los siguientes:

a) Si la demanda de recursos de liquidez aumenta (lo que podría ser probable dada la persistencia del entorno pospandémico y el aumento de las tasas de interés y del precio de los alimentos), los países y las regiones más pobres tendrán más dificultades para obtener la financiación necesaria para hacer frente a las crisis; hasta ahora, ninguno de ellos ha negociado permutas financieras;

<sup>28</sup> L. Mühlich y B. Fritz, 2021, Borrowing patterns in the global financial safety net: Does governance play a role? *Global Policy*, 12(S4):47–68.

<sup>29</sup> D. Barrowclough, R. Kozul-Wright, WN Kring y KP Gallagher, eds., 2022, *South–South Regional Financial Arrangements: Collaboration Towards Resilience*, Springer Nature, Cham, Suiza; L. Mühlich, B. Fritz y WN Kring, 2021, Towards the marginalization of multilateral crisis finance? The global financial safety net and COVID-19[coronavirus disease 2019], Policy Brief No. 15, Global Development Policy Centre, Boston University, Estados Unidos.

<sup>30</sup> Véase <https://www.mobilizingdevfinance.org/research-material/global-financial-safety-nets-sdrs-and-sustainable-development-finance-can-options>.

b) Los mecanismos de financiación regional y el Fondo Monetario Internacional son entidades multilaterales, pero el hecho de que las permutas financieras bilaterales hayan superado en tal grado el suministro multilateral de liquidez en el transcurso de la crisis plantea dudas sobre la confianza de los países en la capacidad de esas instituciones para resolver ese tipo de situación;

c) El hecho de que en el sistema no haya suficientes opciones ni competencia podría desalentar los esfuerzos por prestar mejores servicios y debilitar la capacidad de negociación de los Gobiernos con respecto a los programas destinados a devolver la estabilidad y la sostenibilidad a los países;

d) La amenaza de la posible marginación de los mecanismos de financiación regional se había manifestado antes de la pandemia, hasta el punto de que en algunos estudios se señalaba que esos mecanismos debían garantizar que los países miembros, y no las instituciones externas, tuvieran a su cargo los sistemas regionales de vigilancia y ejecución<sup>31</sup>. Al parecer, la reticencia a utilizar la Multilateralización de la Iniciativa de Chiang Mai se ha achacado al hecho de que si los países miembros desean pedir un préstamo que supere una determinada proporción de la cuota que les corresponde, necesitan un programa del Fondo Monetario Internacional<sup>32</sup>. Sin embargo, las antiguas desigualdades en cuanto a la disponibilidad de la financiación a corto plazo y el acceso a ella ponen de manifiesto la descoordinación de la red de seguridad financiera global;

e) El menor uso de las entidades multilaterales regionales suscita la preocupación de la influencia cada vez mayor de los intereses nacionales en el régimen de financiación ante las crisis.

47. En cuanto a la financiación a largo plazo, se observa un panorama similar, es decir, si bien los bancos multilaterales y regionales han aumentado el volumen de financiación a largo plazo que ofrecen, también se han visto eclipsados por otras fuentes de financiación que son bilaterales. La mayoría de los bancos de desarrollo son nacionales, pero hay un 10 % que son multilaterales o regionales<sup>33</sup> y que desempeñan un papel muy importante en el mundo integrado de hoy en día, sobre todo en lo que respecta a la resolución de problemas que trascienden las fronteras nacionales. Además, al igual que ocurre con los mecanismos de financiación regional, mancomunar los recursos de distintos países tiene muchas ventajas: no solo aumenta la cantidad de financiación disponible, sino que también puede crear mercados más amplios, aumentar las sinergias con la infraestructura u otros servicios, y elevar la “voz” en la economía global. Por estas razones, ha habido una oleada de nuevas entidades regionales de financiación para el desarrollo que se ha sumado a la ampliación de las que ya había, así como una tendencia de los grandes bancos nacionales a conceder préstamos fuera de las fronteras a otros países de la región. Muchos de estos cambios han sido muy marcados en el Sur Global, donde han surgido nuevos bancos que son propiedad de esos países y están dirigidos por ellos, y donde se han fortalecido los que existían desde hace largo tiempo<sup>34</sup>.

48. Los préstamos de los bancos regionales han aumentado, en términos agregados, de forma constante en las últimas décadas y, en algunos casos, lo han hecho a un ritmo más rápido que los de las instituciones de Bretton Woods, llegando incluso a superarlos en cantidad<sup>35</sup>. Los bancos regionales otorgaron al menos 180.000 millones de dólares en 2018,

<sup>31</sup> WW Grimes, 2011, The future of regional liquidity arrangements in East Asia: Lessons from the global financial crisis, *Pacific Review*, 24(3): 291–310.

<sup>32</sup> Mühlich *et al.*, 2021.

<sup>33</sup> J. Xu, X Ren y X. Wu, 2019, Mapping development finance institutions worldwide: Definitions, rationales and varieties, Institute of New Structural Economics, disponible en <https://www.nse.pku.edu.cn/en/research/publicaper/490123.htm>.

<sup>34</sup> D. Barrowclough, KP Gallagher y R. Kozul-Wright, eds., 2021, *Southern-Led Development Finance: Solutions from the Global South*, Routledge, Milton Park, Reino Unido; UNCTAD, 2015b, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2015: Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.15.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

<sup>35</sup> UNCTAD, 2022.

de los cuales algo más de la mitad se concedieron en condiciones favorables<sup>36</sup> y, por tanto, fueron fundamentales para los prestatarios. Además, los préstamos del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el Banco Europeo de Inversiones o el Nuevo Banco de Desarrollo, que no se consideran bancos regionales en las bases de datos oficiales, han modificado considerablemente el panorama del préstamo. En 2021, el Banco Europeo de Inversiones, por ejemplo, prestó más que el Banco Mundial.

49. A pesar de estas tendencias, la principal amenaza a la que se enfrentan los bancos regionales de desarrollo es el predominio de la financiación de donantes con fines específicos y de los flujos bilaterales *ad hoc*, que no son multilaterales<sup>37</sup>. La mayoría de los países desarrollados no han brindado más financiación a los bancos regionales de desarrollo en los que participan, pero ahora expresan su preocupación por el aumento de otras fuentes de financiación que están colmando ese vacío. Asimismo, en lo que respecta a los fondos de reserva, el valor de los préstamos concedidos por los bancos regionales de desarrollo es inferior al de la asistencia oficial para el desarrollo bilateral: los préstamos de esos bancos representan menos de la mitad del valor de los flujos del último año respecto del cual hay datos disponibles; aunque ese fuese uno de los años en que dichos bancos prestaron más. Esta situación es preocupante porque plantea los mismos problemas de falta de transparencia y universalidad. No todos los países pueden beneficiarse en la misma medida de los flujos de ayuda bilateral, y es probable que la oscilación del péndulo político pueda mermar la capacidad de los prestatarios para formular planes de desarrollo a largo plazo. Además, el principio de solidaridad puede verse debilitado si los prestamistas no son también prestatarios. Por otra parte, la capacidad de los bancos de desarrollo y el papel que podrían desempeñar se ven socavados si su financiación es precaria o irregular: por ejemplo, se verá limitada su capacidad para hacer inversiones catalizadoras o inversiones en cartera que les permitan participar en los beneficios y ser titulares de la propiedad intelectual o de otro tipo, en lugar de ser simplemente represtamistas. Por lo tanto, no se aprovecha al máximo el potencial de los bancos regionales de desarrollo en la arquitectura financiera global. Es probable que el costo de este desaprovechamiento se sienta con más fuerza en las actividades para las que siempre es difícil conseguir financiación, es decir, los bienes y los males públicos regionales o los préstamos destinados a actividades que presentan un grado importante de incertidumbre y riesgo, pero a las que podrían ser muy beneficiosas en términos económicos, aunque no lo sean desde un punto de vista estrictamente financiero.

50. Una forma de corregir la marcada y creciente disparidad entre la importancia de los préstamos multilaterales y la de los flujos bilaterales de capital *ad hoc* sería encauzar más fondos a los bancos regionales de desarrollo. La necesidad de este método fue una de las enseñanzas más importantes que esos bancos extrajeron de la experiencia de la pandemia, en particular por la importancia de contar con fuentes de capital suficientes y fiables. Los bancos que estaban bien capitalizados tuvieron mayor capacidad de brindar ayuda cuando resultó necesario<sup>38</sup>. Hay diferentes maneras de canalizar más fondos a esos bancos, muchas de las cuales han sido analizadas por la UNCTAD en distintas ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, entre ellas incorporar nuevos miembros, incluso de los países de ingreso más alto, ya que con ello se consigue aumentar el conjunto de capitales disponibles y hace que a los bancos les resulte más fácil obtener capital adicional en los mercados internacionales. Otra forma es que los Gobiernos propietarios reconsideren la exigencia de cumplir los requisitos de la calificación triple A que imponen a la mayoría de los bancos, para que así estos puedan tener reservas líquidas más pequeñas. A este respecto, es necesario aclarar el mandato de los bancos y la forma en que se supervisan y evalúan las decisiones de préstamo: es difícil que los bancos presten con una orientación verdaderamente pública si no cuentan con la financiación suficiente o si reciben críticas por hacer inversiones arriesgadas o menos populares. Por último, otra forma es no incorporar nuevos miembros, sino aumentar las aportaciones de capital de los Gobiernos que ya lo son.

<sup>36</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2020, Multilateral development finance, disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020\\_e61fdf00-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020_e61fdf00-en).

<sup>37</sup> UNCTAD, 2022.

<sup>38</sup> Véase <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

51. Todas esas medidas son importantes. La solución que se debate en la actualidad se refiere a la posible transferencia de derechos especiales de giro, incluida la que resultaría de redistribuir los 650.000 millones de dólares que ya se emitieron en 2021. El Grupo de los 20 ha abordado, y en principio apoyado, esa redistribución en favor de las economías más pobres que sí los necesitan con los derechos especiales de giro de los países avanzados que estos no necesitan ; ya se ha aprobado a tal efecto una cifra provisional de 100.000 millones de dólares. Se trata de una medida muy importante, pues esa cifra ya supera el importe de todos los préstamos que los bancos multilaterales de desarrollo otorgaron en condiciones favorables en 2018.

## VI. Cuestiones para el debate

52. Además de las cuestiones que se abordan en la presente nota, los delegados participantes en el quinto período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos tal vez deseen examinar las cuestiones siguientes:

a) El hecho de que en momentos de urgencia, como durante la pandemia, se pueda encontrar financiación no significa necesariamente que esta se canalice hacia donde más se necesita. ¿Cómo pueden los Gobiernos mostrar más apoyo a sus bancos públicos nacionales y regionales, entre otras cosas mediante su financiación y capitalización, concesión de garantías o con voluntad política, a fin de apoyar que su mandato esté más centrado en el interés público y el desarrollo?

b) ¿Cuáles son las implicaciones del creciente predominio de los flujos de capital bilaterales con respecto al apoyo financiero a las entidades regionales?

c) ¿Cómo pueden contribuir mejor los bancos regionales y los mecanismos de financiación regional a la arquitectura financiera internacional? ¿Pueden servir de trampolín para avanzar hacia un multilateralismo más equitativo y eficaz?

d) La pandemia ha puesto al descubierto profundas fallas en el funcionamiento de las cadenas globales de valor. ¿Cómo se puede aprovechar esta oportunidad para reactivar las cadenas regionales de valor? ¿Qué inversiones en infraestructura se necesitan?

e) El alcance y el impacto de muchos acuerdos comerciales regionales entre economías del Sur Global siguen siendo limitados a pesar de su difusión desde el cambio de milenio. ¿Qué disposiciones o cláusulas adicionales, o medidas complementarias, se necesitan para que estos acuerdos comerciales adquieran una mayor relevancia?

f) ¿Cómo puede entenderse el fenómeno del regionalismo comercial y en qué medida puede ser un trampolín hacia un enfoque más inclusivo, constructivo y cooperativo del multilateralismo?

g) ¿Qué mecanismos institucionales son los más adecuados para gestionar los distintos intereses y sensibilidades de los países en desarrollo y de los desarrollados para que la gobernanza del comercio internacional sea más inclusiva y desarrollista?

h) ¿Cómo se pueden potenciar los últimos esfuerzos internacionales por mejorar la justicia fiscal y la gobernanza empresarial en el mundo, a fin de atender mejor las necesidades de inversión de los países en desarrollo?

---