

Síntesis de las
propuestas



Espacios de convergencia y de cooperación regional

Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe

Riviera Maya (México)
22 y 23 de febrero de 2010



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales

Director de la División de Comercio,
Internacional e Integración

Susana Malchik

Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

El coordinador de este documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

LC/L.3202 • Febrero de 2010

© Naciones Unidas • Impreso en Santiago de Chile

2010-102

SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS

La CEPAL propone centrar los esfuerzos de cooperación regional en ocho áreas: cuatro de ellas en el ámbito intrarregional (fomento del comercio dentro de la región, inversión en infraestructura, cohesión social y reducción de las asimetrías), y otras cuatro en el área de la cooperación para enfrentar desafíos globales: innovación y competitividad, acercamiento conjunto a la región de Asia y el Pacífico, reforma del sistema financiero internacional y cambio climático. Respecto de cada una de ellas se presentan propuestas específicas de acción.

Los avances en las áreas seleccionadas se verían favorecidos por una institucionalidad regional unificada y más eficaz. Esta institucionalidad, reconocida y representativa, podría colaborar en la mediación entre los eventuales intereses contrapuestos de los países, privilegiándose la atención de los intereses de los países más pequeños o de menor desarrollo relativo.

A. PROPUESTAS PARA ESTIMULAR LA COOPERACIÓN REGIONAL

1. Fomentar el comercio intrarregional

Se propone un programa de fomento del comercio intrarregional, apoyado en una mayor provisión de financiamiento y en medidas concertadas de facilitación del comercio. Atraer mayores corrientes de ayuda para el comercio contribuirá a este fin. No se trata de crear nuevas instituciones, sino de generar mecanismos de coordinación entre las existentes, aprovechando sus ventajas y fortaleciendo la movilidad de los recursos financieros.

Financiamiento para el comercio. En esta materia la reciente crisis mostró la importancia de fortalecer las instituciones financieras internacionales, dotándolas de mayor capital y capacidad de prestar rápidamente para anticiparse a posibles crisis de la balanza de pagos, y de las instituciones financieras regionales, favoreciendo también su capitalización y su mayor complementariedad con la banca de fomento. En el corto plazo, es necesario que los organismos financieros nacionales y regionales amplíen su contribución para cubrir riesgos y proporcionen mayor liquidez a las operaciones de comercio exterior, asegurando el crédito para realizarlas. En el mediano plazo, es preciso que las instituciones financieras mejoren la difusión de las características de sus instrumentos entre las empresas y que familiaricen a estas con las técnicas de evaluación del riesgo y recopilación de datos sobre el financiamiento del comercio.

Enfoque integrado de facilitación del comercio. Este se entiende no solo como la reducción del número de trámites burocráticos asociados al comercio exterior, o del tiempo necesario para completarlos, sino también como la mejora de la velocidad de las transacciones comerciales, incluida la disponibilidad de infraestructuras de transporte y de tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), a precios internacionalmente competitivos; asimismo, se pone el énfasis en la implementación de políticas públicas que faciliten el acceso de las pymes a estas mejoras.

Es necesario ir más allá de la Ronda de Doha en materia de facilitación del comercio. Los países de la región deberían evaluar la posibilidad de implementar, a nivel nacional, subregional o regional, las propuestas que ellos mismos han realizado en el marco de la Ronda de Doha. En efecto, en el plano regional es posible ir más allá de los ámbitos y niveles de profundidad considerados en la Organización Mundial del Comercio. Para ello, se sugiere reforzar la coordinación entre los organismos regionales de financiamiento y entidades de estudio y asesoría a los gobiernos, como la CEPAL, de modo de asistir a estos últimos en la actualización técnica y el fortalecimiento de las capacidades en el ámbito de la facilitación del comercio y otras áreas relacionadas.

A nivel nacional esto significa no solo reforzar la coordinación entre los organismos gubernamentales involucrados, sino también apoyarse

en mecanismos diversos de alianzas público-privadas que refuercen la comunicación entre actores, el diálogo sobre las reformas de políticas y el compromiso de las organizaciones empresariales con la innovación y la competitividad.

A nivel subregional y regional se sugiere: i) facilitar la convergencia de procedimientos, en particular en lo relativo a su interoperabilidad y estandarización, avanzando en fases sucesivas de homogeneización, simplificación, automatización e interconexión de trámites y procedimientos aduaneros y de comercio exterior en general y ii) avanzar más rápido en materia de acuerdos jurídicos que reconozcan los instrumentos y procedimientos modernos de negocios, como la factura electrónica, los certificados de origen electrónicos y la ventanilla única de comercio exterior, entre otros.

América Latina y el Caribe debería elevar su participación en las corrientes de ayuda para el comercio. Esta fue del 8% en 2007, en comparación con el 42% de Asia y el 37% de África. Para aumentar estas cifras sería importante que los países de la región transformaran a la ayuda para el comercio en un componente central de sus demandas de cooperación internacional, definieran prioridades y presentaran proyectos relevantes que permitieran concretar nuevos flujos de recursos. Asimismo, debería privilegiarse la atracción de fondos hacia proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, en los que participan varios países y que tienen un claro componente de facilitación del comercio.

2. Preservar y estimular la inversión en infraestructura

La cooperación regional debe apuntar a reducir la “brecha de infraestructura” que caracteriza a América Latina y el Caribe. Para ello, se plantean las siguientes propuestas: i) acordar una meta indicativa regional o subregional para la inversión en infraestructura, que podría ser del orden del 5% del PIB, considerando las especificidades de cada subregión o país, ii) crear fondos regionales o subregionales de financiamiento de la infraestructura con participación de recursos públicos, de las instituciones financieras y de la banca de desarrollo regionales, iii) fortalecer los mercados de capitales y su regulación, de tal modo que los fondos de capital y de

pensiones desempeñen un rol más importante en el financiamiento de la infraestructura, iv) reforzar el apoyo al más alto nivel a las iniciativas de infraestructura física regional en curso, monitoreando y solucionando rápidamente los posibles cuellos de botella y v) acelerar la convergencia entre los sistema de regulación y control del tráfico terrestre y multimodal.

A nivel nacional debería avanzarse en: i) definir estrategias integradas y sostenidas en el tiempo relativas a infraestructura, transporte y logística, ii) revisar las políticas de regulación de los servicios de infraestructura, procurando asegurar que, además de estimular la participación privada, las mejoras en esta materia se transmitan efectivamente a la sociedad y se conviertan en canales para lograr mayor eficiencia, productividad y competitividad, iii) fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública, elevando la calidad de los proyectos y las posibilidades efectivas de financiamiento externo, iv) apoyar el desarrollo de sistemas de precios de referencia (benchmarking) respecto de los rubros principales de obras de infraestructura, facilitando la comparabilidad de los proyectos y procurando evitar sobrepuestos en las licitaciones correspondientes. Sobre la base de estos logros, sería más fácil avanzar hacia una estrategia regional de infraestructura, transporte y logística integrada y sostenida en el tiempo.

3. Fortalecer el ámbito social de la integración

Es necesaria una competitividad regional compatible con la equidad social. Esto supone considerar aspectos relacionados con la cohesión e inclusión social, con la multiculturalidad y con políticas de género. En este sentido, un mérito de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ha sido poner de relieve el carácter central de las temáticas sociales en los espacios de cooperación e integración regional. Se sugiere avanzar en los siguientes objetivos: i) mejorar la calidad de las estadísticas sociales a nivel nacional y favorecer su armonización y comparabilidad regional, ii) promover la definición regional de mejores prácticas de responsabilidad social empresarial, iii) evaluar mecanismos para reducir los costos de transferencia de las remesas de los migrantes a sus países de origen, iv) favorecer la certificación de competencias laborales entre los países, a fin de estimular la movilidad intrarregional de la mano de obra menos calificada, v) avanzar en el reconocimiento recíproco de títulos profesionales, vi) apoyar

la implementación de la portabilidad de la protección social, vii) favorecer las inversiones en infraestructura y las estrategias integradas de desarrollo productivo en las zonas fronterizas, incluidas medidas de política social orientadas a proteger a los migrantes, viii) constituir un fondo estructural para la cohesión social, que contribuya al financiamiento de los procesos de reconversión productiva y laboral y a reproducir las mejores experiencias de protección social frente a las crisis y ix) crear un observatorio de la inclusión social, que ponga a disposición de los gobiernos, los académicos, los parlamentos y la sociedad civil la información necesaria para el seguimiento de las políticas sociales, el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

4. Reforzar el tratamiento de las asimetrías

El tema de las asimetrías es de carácter horizontal. En consecuencia, se requiere un esfuerzo especial para lograr que en cada una de las áreas de cooperación regional aquí expuestas se aplique un enfoque de beneficio asimétrico a favor de las economías de menor desarrollo relativo. En este contexto, se hace imperativo un esfuerzo especial a favor de Haití, donde el compromiso solidario de la región debería quedar cabalmente reflejado.

Sin perjuicio del carácter integral que debe tener el tratamiento de las asimetrías, se proponen las siguientes acciones específicas: i) fortalecer los sistemas de fondos estructurales orientados a los países de menor desarrollo relativo, a partir de la experiencia positiva del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) e iniciativas similares en otros sistemas subregionales, ii) impulsar una mayor apertura de los mercados de los socios mayores a las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, incluida no solo la reducción de las barreras arancelarias sino también de las no arancelarias y iii) fomentar una adecuada consideración por parte de los socios mayores del impacto que sus políticas macroeconómicas y de incentivos a las inversiones y exportaciones tienen en la competitividad de las economías más pequeñas.

B. DESARROLLO DE FORTALEZAS REGIONALES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS GLOBALES

1. Aumentar la cooperación regional en materia de innovación y competitividad

La economía del conocimiento plantea nuevos desafíos para los países de la región. En estos países la ciencia, la tecnología y la innovación desempeñan cada vez más un papel significativo, no solo en su patrón de inserción internacional sino, en definitiva, en sus perspectivas de desarrollo económico y social. Sin embargo, y con escasas excepciones, los países de la región dedican recursos limitados a estos temas. En consecuencia, es imperativo aunar esfuerzos nacionales y privilegiar un enfoque asociativo, por ejemplo, integrando a los centros tecnológicos en actividades plurinacionales de investigación y de negocios conjuntos, generando sinergias y una masa crítica regional de recursos humanos y financieros. A nivel nacional, este enfoque exige también: i) una mayor coordinación entre los distintos organismos públicos vinculados con aspectos de competitividad y ii) la conformación de alianzas público-privadas que permitan compartir información y definir objetivos de común acuerdo.

En este contexto, se proponen las siguientes acciones: i) establecer un foro regional para la innovación, que facilite la cooperación y la acción conjunta de los países para enfrentar los desafíos de la innovación y el desarrollo tecnológico, ii) crear un fondo regional de cooperación para la innovación, que permita financiar los programas o acciones que se definan en el foro regional o en otros ámbitos de cooperación, iii) promover la creación y desarrollo de fundaciones regionales empresariales para la innovación, iv) preparar un informe anual sobre las iniciativas regionales en materia de innovación, como guía para los esfuerzos nacionales y regionales pertinentes y contribución al intercambio de experiencias, v) continuar con los análisis comparativos de las estrategias nacionales relacionadas con la sociedad de la información mediante estudios de país (country reviews), vi) apoyar la aplicación del Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe como marco común para la discusión y acción regional en materia de TIC y vii) desarrollar la capacidad regional para el uso efectivo de las TIC en sectores como el

gobierno electrónico, las industrias relacionadas con las TIC, las redes de alta velocidad, la salud y la educación.

2. Aprovechar el vínculo con Asia y el Pacífico para profundizar la integración regional

Asia y el Pacífico, la región más dinámica de la economía mundial, ofrece amplias oportunidades para América Latina y el Caribe, en campos como la minería, la energía, la agricultura, la infraestructura y la ciencia y la tecnología. Dadas las vastas dimensiones de los mercados asiáticos, aprovechar cabalmente esas oportunidades solo será posible mediante un esfuerzo concertado de asociación entre los países de la región. Sin embargo, hasta ahora no existe una estrategia coordinada entre países o grupos de países para la creación de vínculos comerciales y de inversión estratégicos con Asia y el Pacífico, observándose más bien acercamientos esporádicos e individuales.

Es necesario acercarse a Asia y el Pacífico de manera más coordinada entre países latinoamericanos y caribeños. Los países de la región deberían fortalecer sus vínculos comerciales y su complementariedad productiva con Asia y el Pacífico, procurando insertarse en las cadenas asiáticas de producción y exportación. Ello requerirá establecer alianzas de comercio y de inversión que trasciendan los acuerdos de libre comercio. Si bien estos pueden ser importantes, no bastan para generar la escala y masa crítica necesarias para estimular alianzas comerciales y tecnológicas entre ambas regiones, ni para superar la marcada asimetría entre los importantes volúmenes de comercio y los reducidos niveles recíprocos de inversión.

Trabajar en conjunto para lograr un acercamiento a Asia y el Pacífico, por medio de misiones empresariales y ministeriales plurinacionales, permitiría promover carteras de proyectos en las áreas de infraestructura, energía, banca, turismo y logística, que beneficien a ambas regiones. Llegar a consensos sobre esa cartera de proyectos, en conjunto con otras iniciativas de comercio e inversión, podría ser el primer paso para realizar reuniones técnicas con contrapartes asiáticas, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de China, entre otras. Más adelante,

podrían celebrarse reuniones políticas de alto nivel que mejoren el nivel de diálogo con Asia y el Pacífico, sobre la base de una agenda regional compartida. Aún resta responder colectivamente al Libro Blanco de las relaciones de la República Popular China con América Latina y el Caribe, presentado por esta a fines de 2008.

3. Reformar el sistema financiero internacional

La gobernabilidad de las instituciones que conforman la arquitectura financiera internacional debe reformarse significativamente. Esta reforma debería tomar en cuenta los requerimientos de todos los países, sobre todo de los países en desarrollo, en la toma de decisiones y el establecimiento de reglas. La falta de representación de los países en desarrollo en los foros multilaterales hace que los análisis y recomendaciones de políticas regulatorias de estas instituciones sean incompletos y se traduzcan en errores sustanciales, como demuestran las fallas de supervisión y regulación que fueron importantes causas de la reciente crisis. La región debe sacar mejor provecho de la presencia de la Argentina, el Brasil y México en el Grupo de los Veinte (G-20) para articular posiciones comunes y defenderlas en este y otros foros relevantes.

La cooperación financiera subregional debe jugar un papel relevante y complementario de las reformas de la arquitectura financiera mundial. El fortalecimiento de las instituciones subregionales sería una defensa complementaria para enfrentar los efectos de futuras crisis financieras y evitar su contagio. En este sentido es necesario: i) fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), ii) consolidar el mercado de capitales a nivel regional y subregional y iii) otorgar un mayor papel a los bancos de desarrollo subregionales.

4. Abordar conjuntamente los desafíos del cambio climático

Para la región, la mejor manera de reducir los riesgos vinculados a medidas unilaterales de carácter proteccionista en los países industrializados es alcanzar un buen acuerdo multilateral sobre cambio climático. Será preciso por lo tanto perseverar en la búsqueda de un acuerdo vinculante en 2010, a partir de los modestos resultados alcanzados en el decimoquinto

período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15) realizado en Copenhague en diciembre de 2009. La región debe prepararse adecuadamente para estas negociaciones, de lo contrario, al cabo de pocos años, podría tener que adecuarse a la aplicación de normas globales en que no se consideren sus intereses y enfrentar estándares energéticos y ambientales que limiten sus avances en materia de competitividad.

La región debe fortalecer y ampliar las iniciativas de cooperación regional en políticas de adaptación y mitigación integradas en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Algunas actividades de cooperación en este ámbito son las siguientes: i) creación de un observatorio de políticas del cambio climático que sistematice los avances y debates sobre el tema, así como las medidas de política empresarial y pública, ii) desarrollo de metodologías y estudios específicos para evaluar los efectos económicos del cambio climático en los diversos sectores y subregiones, iii) aplicación de programas de apoyo al desarrollo de energías renovables y de eficiencia energética en el consumo, la producción y el transporte, y de industrias más limpias, entre otros, iv) intercambio de experiencias en proyectos para el mercado de carbono, v) cooperación en la adaptación de las instituciones y otorgamiento de facilidades financieras nacionales para los proyectos orientados a la mitigación de los efectos del cambio climático, vi) propuesta de mecanismos que permitan acceder conjuntamente a los fondos internacionales para la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías, tanto para la adaptación como para la mitigación, vii) logro de un acuerdo sobre las reformas necesarias de los mercados de carbono, incluida la evaluación de los mecanismos que financien las medidas de adaptación, viii) coordinación de las políticas de fomento para las inversiones de menor contenido de carbono y ix) creación de un consenso sobre el conjunto de políticas públicas que permitan avanzar hacia economías con menor emisión de carbono.

