



Espacios de convergencia y de cooperación regional

Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe

Cancún, México

21 a 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). En su preparación participaron además Mariano Alvarez, José Elías Durán, Sebastián Herreros, Germán King, Mikiyo Kuwayama, Marcelo LaFleur, Nanno Mulder, Andrea Pellandra y Gonzalo Véliz, funcionarios de la misma División.

Colaboraron también Georgina Cipoletta, Carlos de Miguel, Luis Miguel Galindo, Martín Hopenhayn, Felipe Jiménez, Karina Martínez, Gabriel Pérez, Carlos Razo, Sebastián Rovira, Joseluis Samaniego, Ricardo Sánchez, Daniel Titelman y Varinia Tromben de otras divisiones de la CEPAL, así como las sedes subregionales de la CEPAL en México y para el Caribe.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/L.3201
Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Este documento no ha sido objeto de revisión editorial formal, pero fue corregido en cuanto a terminología y referencias.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prólogo.....	7
Introducción	9
Síntesis de las propuestas.....	11
I. ESCENARIOS DESPUÉS DE LA CRISIS	17
A. Los principales efectos de la crisis en América Latina y el Caribe	17
B. La evolución en la matriz de comercio exterior de la región.....	21
C. Rasgos principales del escenario después de la crisis.....	25
1. Escenarios macroeconómicos.....	25
2. Innovación y cambio tecnológico: dos desafíos clave.....	27
3. El creciente peso de China y otras economías emergentes	28
4. El cambio climático.....	29
II. MAYOR Y MEJOR COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE UNA AGENDA INTERNACIONAL CADA VEZ MÁS COMPLEJA.....	31
A. Fragilidad en las condiciones macroeconómicas	31
B. Debilidades en la institucionalidad global	32
C. Necesidad de avanzar en la cooperación regional	32
D. Creciente demanda de coordinación de políticas.....	33
E. Necesidad urgente de intensificar la cooperación para aumentar la competitividad	33
F. La integración regional como alternativa superior	34
III. RENOVACIÓN DE LA INTEGRACIÓN MEDIANTE COMPROMISOS REALISTAS	36
IV. OPCIONES DE CONVERGENCIA EN LA AGENDA COMERCIAL REGIONAL	42
V. PROPUESTAS PARA ESTIMULAR LA COOPERACIÓN REGIONAL	47
A. Cooperación intrarregional	49
1. Preservar y estimular la inversión en infraestructura	49
2. Fomento del comercio intrarregional	54
3. Fortalecer el ámbito social de la integración.....	64
4. Reforzar el tratamiento de las asimetrías.....	68
B. Fortaleza regional para enfrentar los desafíos globales	71
1. Aumentar la cooperación regional en innovación y competitividad	71
2. Aprovechar el vínculo con la región de Asia y el Pacífico para profundizar la integración regional	76
3. Una voz unificada en la reforma del sistema financiero internacional.....	83
4. Abordar conjuntamente los desafíos del medio ambiente y el cambio climático.....	84
VI. CONCLUSIONES.....	87
Bibliografía	89

Gráficos

Gráfico I.1	América Latina y el Caribe: tasas de variación interanuales de las exportaciones de bienes y servicios, la inversión extranjera directa y las remesas, 2008 y 2009	17
Gráfico I.2	Países y regiones seleccionados: evolución en el volumen y el precio de las exportaciones, julio de 2008-octubre de 2009	18
Gráfico I.3	América Latina y el Caribe: índices del valor de las exportaciones e importaciones de bienes, 2006-2009.....	20
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, 1986-2009	21
Gráfico I.5	América Latina y el Caribe: comparación del comercio intragrupal de recursos naturales y manufacturas, 2008.....	23
Gráfico I.6	América Latina y el Caribe: características de las exportaciones	25
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones regionales a diversos mercados de destino, 2008.....	40
Gráfico V.1	Infraestructura de países y regiones seleccionados: densidad de carreteras y porcentaje pavimentado	50
Gráfico V.2	América Latina (6 países): inversión en infraestructura, 1980-2006.....	50
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe, República de Corea, OCDE y Singapur: indicadores seleccionados de costo y tiempo en el comercio exterior.....	56
Gráfico V.4	Distribución regional de la ayuda para el comercio, 2002-2007	61
Gráfico V.5	América Latina y el Caribe: ayuda para el comercio por categoría, 2007.....	62
Gráfico V.6	Istmo centroamericano: producto interno bruto per cápita, 1980-2008.....	70
Gráfico V.7	Países seleccionados: posición en índices de preparación tecnológica y competitividad, 2008-2009	72

Cuadros

Cuadro I.1	América Latina y el Caribe y algunas regiones de referencia: evolución de las exportaciones intrarregionales y participación en el comercio mundial de bienes, 1986-1989, 1994-1997 y 2005-2007.....	22
Cuadro I.2	América Latina y el Caribe: destinos de las exportaciones, 2000-2001 y 2008-2009	23
Cuadro III.1	El Brasil y México: peso económico en la región, 2008	40
Cuadro IV.1	Propuestas de convergencia de las secretarías de integración y aspectos complementarios propuestos por la CEPAL.....	43
Cuadro IV.2	Países del Arco del Pacífico Latinoamericano: red de acuerdos comerciales preferenciales, enero de 2010	45
Cuadro V.1	Oportunidades en el ámbito de la facilitación del comercio y del transporte	58
Cuadro V.2	El Caribe: prioridades de los países en el ámbito de la ayuda para el comercio.....	64
Cuadro V.3	América Latina y el Caribe: asimetrías en las subregiones, 2008.....	69
Cuadro V.4	Países seleccionados: posición de China como socio comercial, 2000 y 2008	77
Cuadro V.5	Principales empresas chinas que operan en América Latina a mediados de 2008...	81

Recuadros

Recuadro II.1	Cooperación en políticas de competencia en Centroamérica.....	35
Recuadro III.1	Avances en la integración física regional: el rol de la infraestructura	39

Recuadro V.1	Cooperación internacional y regional para Haití	48
Recuadro V.2	Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística.....	52
Recuadro V.3	La facilitación del comercio intrarregional mediante un menor uso de las divisas	55
Recuadro V.4	Cooperación centroamericana en la facilitación del comercio	57
Recuadro V.5	Cooperación en turismo regional en Centroamérica.....	59
Recuadro V.6	Iniciativas recientes de cooperación en la Comunidad del Caribe.....	63
Recuadro V.7	El trato de las asimetrías en los esquemas de integración regional.....	65
Recuadro V.8	La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) como centro de los esfuerzos de integración reciente en Asia.....	79

PRÓLOGO

En septiembre de 2008 la crisis financiera se transformó en la peor crisis económica mundial en 80 años, con una caída histórica de los niveles de comercio internacional y contracciones bruscas de los flujos de inversión extranjera directa y de los ingresos por concepto de remesas y turismo. En 2009 la recesión, que tuvo un alcance y una profundidad solo comparables a los de la Gran Depresión de los años treinta, afectó a las economías que representan casi el 80% del PIB mundial.

La región sufrió las repercusiones de esta crisis internacional: su producto cayó un 1,7%, el desempleo aumentó y hubo un leve retroceso en sus indicadores de pobreza. Sin embargo, resistió en mejor forma que en crisis anteriores, cuando algunas turbulencias de menor intensidad causaron impactos económicos y sociales más serios. La resiliencia con que la región enfrentó la crisis habla bien de las capacidades económicas que construyó a partir del favorable ciclo económico internacional previo y de la aplicación de buenas prácticas de gestión macroeconómica, incluidas la responsabilidad fiscal, el control de la inflación y las cuentas externas y el mantenimiento de un adecuado nivel de reservas internacionales. Fueron estas fortalezas las que permitieron, de un modo también inédito, no solo que la región no sufriera crisis cambiarias, ni financieras, ni de balanza de pagos, como era la norma en casos anteriores, sino que incluso la mayor parte de los países reaccionaran adoptando medidas anticíclicas que aminoraron el impacto sobre el empleo y las condiciones sociales.

Lo peor de la crisis parece haber quedado atrás. Sin embargo, la recuperación económica mundial muestra importantes fragilidades. En las principales economías, la recuperación sigue dependiendo de los paquetes de estímulo implementados por las autoridades. De este modo, el momento y las modalidades de retiro de esos estímulos, la recomposición de los balances financieros de los actores privados y el retorno a niveles más sostenibles de déficit fiscal y de deuda pública en las economías industrializadas, son ejes que marcarán la coyuntura económica mundial en los próximos años.

La crisis no ha reducido —y en ciertos aspectos ha incrementado— la urgencia de abordar algunos retos fundamentales para mejorar la inserción de América Latina y el Caribe en el escenario global: la intensidad del cambio tecnológico y la relevancia de la innovación, el mayor peso de China y otras economías emergentes en la economía mundial y, no menos importante, el desafío del cambio climático. Las características de la crisis pusieron además de relieve la necesidad de realizar reformas en la regulación financiera y en el sistema financiero internacional. Esta compleja agenda deberá debatirse en un escenario internacional con menor crecimiento económico y un desempleo comparativamente elevado en las economías industrializadas, que además requieren importantes ajustes en sus balances presupuestarios. Cabe esperar que, dada la magnitud del reto político y económico que supone esta agenda del siglo XXI, existan resabios o rebrotes proteccionistas.

La agenda internacional tiende a hacerse más compleja por la fragilidad de las condiciones macroeconómicas y financieras, pero también por el rezago de la institucionalidad global frente al surgimiento de nuevos temas y actores relevantes. En efecto, la segunda década del presente siglo reflejará el peso cada vez mayor de las economías emergentes, encabezadas por China, la India y otras economías asiáticas, además del Brasil, lo que pone de relieve la importancia del comercio Sur-Sur. La gobernabilidad de la globalización mostrará crecientes fisuras, en tanto no se adecue a las nuevas realidades competitivas y de distribución del poder internacional y no sea capaz de dar respuestas eficaces a demandas globales tan acuciantes como el cambio climático y la reforma del sistema financiero internacional, por mencionar algunas de las principales.

Es un momento crucial para forjar instancias regionales que tengan un adecuado soporte técnico a efectos de reaccionar de modo oportuno en los momentos decisivos del debate internacional. Es urgente renovar el multilateralismo con eficacia para dar legitimidad a las negociaciones financieras, comerciales y sobre cambio climático. En este sentido, sería positivo contar con instancias de diálogo y cooperación regional que permitan afinar y compartir diagnósticos y propuestas, de modo de exhibir posturas unificadas en los foros internacionales que hagan posible una mejor defensa de los intereses de la región.

Los países de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos por construir espacios regionales ampliados y emprender iniciativas de cooperación que permitan desplegar las sinergias de las diversas subregiones. La coordinación entre los diversos sistemas subregionales de cooperación e integración parece urgente, así como avanzar hacia su gradual convergencia y eventual tránsito hacia formas más unificadas.

A la luz de estas consideraciones, y a solicitud del Gobierno de México, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pone este documento a consideración de las máximas autoridades de la región. En él se examinan algunos espacios de cooperación regional, sobre todo en ocho áreas, cuatro de ellas de cooperación intrarregional: inversión en infraestructura, apoyo al comercio, fortalecimiento del ámbito social de la integración 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, la reforma del sistema financiero internacional y el cambio climático.

Confiamos en que este documento constituya un aporte al fortalecimiento de la cooperación e integración regionales, como instrumentos más eficaces para abordar los desafíos económicos y sociales de la poscrisis.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL)

INTRODUCCIÓN

En comparación con el período 2003-2007, que fue el más favorable de la economía mundial y regional en 40 años, el futuro presenta mayores desafíos. A principios de la próxima década, tanto la economía como el comercio internacional serán menos dinámicos, habrá mayores tensiones competitivas y presiones proteccionistas, así como más dificultades de acceso al financiamiento. El contexto global posterior a la crisis estará marcado por la desaceleración del crecimiento, las elevadas tasas de desempleo en las economías industrializadas y la necesidad de restaurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. La segunda década del presente siglo reflejará el creciente peso de las economías emergentes, encabezadas por China, junto con la India y otras economías asiáticas, además del Brasil. Se acentuará el desplazamiento del dinamismo económico y comercial hacia el Pacífico y las economías emergentes, lo que pone de relieve la importancia del comercio Sur-Sur.

La fragilidad del escenario macroeconómico internacional y el rezago de la institucionalidad global ante los nuevos desafíos erosionan la pertinencia de la institucionalidad multilateral, algo que tiene preocupantes implicancias para los países en desarrollo, sin que se observen alternativas eficaces que permitan abordar los nuevos retos de este siglo. La Ronda de Doha de negociaciones comerciales cumplirá pronto una década y su compromiso con el desarrollo aún está lejos de concretarse. Tras la celebración del decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15) quedaron más incertidumbres que certezas. Las reuniones del Grupo de los Veinte (G-20) tampoco permiten ser demasiado optimistas respecto de las nuevas regulaciones financieras ni de la reforma del sistema financiero internacional.

En este escenario, un mayor esfuerzo de cooperación regional y una colaboración más estrecha dentro de las subregiones y entre ellas no será solamente un importante objetivo político, sino que puede constituirse en una exigencia económica para insertarse de mejor forma en el escenario global, cada vez más estructurado en torno a cadenas de valor regionales y subregionales. De este modo, las medidas adoptadas en materia de infraestructura, energía, conectividad y facilitación del comercio y del transporte, por ejemplo, se convertirán en factores fundamentales de la competitividad y el crecimiento.

Dadas las debilidades de la demanda de productos de la región por parte de la mayoría de sus principales socios, el comercio intrarregional está llamado a desempeñar un papel esencial en la recuperación de la demanda de estos productos. Sin embargo, hasta ahora esto no ha ocurrido, lo que se debe, en parte, a la aparición de diversas medidas restrictivas, pero fundamentalmente a la persistencia de serios déficits en la infraestructura y la conectividad, así como a la disparidad de las normas relativas al flujo de bienes, servicios, inversiones y personas. Por lo pronto, un comercio intrarregional más abierto, en que se respeten los compromisos de liberalización, no solo contribuiría a compensar, al menos parcialmente, la menor demanda extrarregional sino que también estimularía el crecimiento de las pymes, algo positivo si se considera que estas tienen una apreciable participación en el comercio intrarregional y que las exportaciones tienen un mayor valor agregado y hacen un uso más intensivo de mano de obra. En este sentido, hay que impedir que la integración regional sufra las secuelas de una crisis internacional que la región no ha generado.

Con ese objetivo, y luego de examinar las principales características del escenario posterior a la crisis y las exigencias de mayor cooperación regional que ellas plantean, se esboza un conjunto de propuestas orientadas a fortalecerla. Estas propuestas no dependen de acuerdos de liberación comercial, de modo que las distintas visiones existentes en la región sobre el comercio y desarrollo no deberían ser obstáculo para avanzar en la superación de estos desafíos urgentes de competitividad.

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.

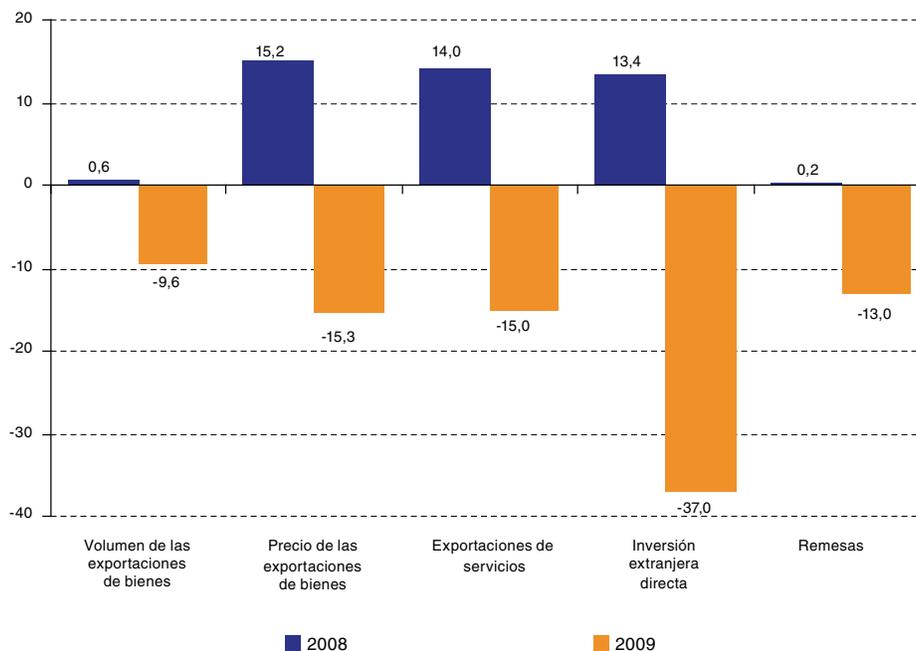
La región debe fortalecer y ampliar las iniciativas de cooperación regional en políticas de adaptación y mitigación integradas en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Algunas actividades de cooperación en este ámbito son las siguientes: i) creación de un observatorio de políticas del 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.

I. ESCENARIOS DESPUÉS DE LA CRISIS

A. LOS PRINCIPALES EFECTOS DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La profunda crisis económica de 2008-2009, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y otros países industrializados, se transmitió a la economía real de América Latina y el Caribe por varios canales y el impacto del choque externo fue más severo que en la crisis asiática y la crisis de la deuda externa (véase el gráfico I.1). Las estimaciones para 2009 muestran una reducción del 10% y el 15% en los volúmenes y en los precios de los bienes exportados por la región, respectivamente. Además, hubo una disminución del 15% en las exportaciones de servicios, una caída del 37% en los flujos de inversión extranjera directa, y una disminución del 13% en las remesas. En promedio, la región está enfrentando este choque sin repercusiones demasiado drásticas en la evolución del producto ni en el empleo, como resultado de la confluencia de un buen ciclo internacional (2003-2007) con las mejoras en la gestión de la política económica, lo que permitió no solo enfrentar mejor la crisis sino incluso abordarla con políticas anticíclicas.

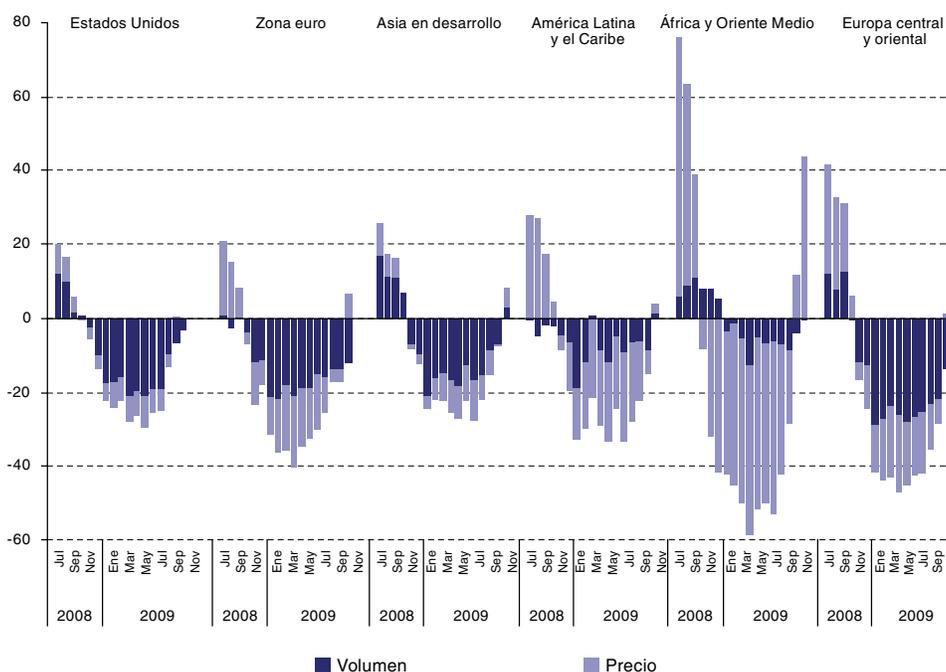
Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE VARIACIÓN INTERANUALES DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y LAS REMESAS, 2008 Y 2009
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G.2424-P), Santiago de Chile, 2009.

Una de las variables más afectadas por la crisis fue el comercio internacional. Hacia finales de 2008 y el primer semestre de 2009 el valor de las exportaciones de la región caía a tasas anualizadas superiores al 30%. El retroceso de las ventas externas de América Latina y el Caribe fue menor al ocurrido en África y el Oriente Medio y en Europa central y oriental, pero similar al de los Estados Unidos y la zona euro (véase el gráfico I.2). Mientras que en los países industrializados y en Asia en desarrollo la contracción de las exportaciones (básicamente manufacturas) se explica sobre todo por la disminución de los volúmenes exportados, en América Latina y el Caribe la caída tiene su principal origen en la baja de los precios de los productos (-15% y fundamentalmente productos básicos). Las importaciones de la región también sufrieron un duro ajuste y se desplomaron un 24% en 2009. Al contrario de lo que ocurre con las exportaciones, la reducción de las importaciones se debe, mayoritariamente, a la variación en el volumen (-16%).

Gráfico I.2
**PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN EN EL VOLUMEN Y EL PRECIO
 DE LAS EXPORTACIONES, JULIO DE 2008-OCTUBRE DE 2009**
(Tasas de variación en 12 meses)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis "World-Trade Monitor", 2010.

Con respecto a la caída de las exportaciones en 2009, existe una heterogeneidad importante entre las distintas categorías de bienes y los distintos mercados de origen y destino. Primero, la caída en las exportaciones golpeó a todos los sectores pero con intensidad variable: mientras que el valor de las exportaciones de productos agrícolas (-18%) ha disminuido menos que el de las exportaciones regionales en su conjunto, el de los productos mineros y el petróleo se ha reducido más (-42%) y el de las manufacturas un 25%. Segundo, con respecto a las exportaciones por destino, aunque los envíos dentro de la región, a los Estados Unidos y a la Unión Europea cayeron entre un 31% y un 33%, las ventas a China

apenas se redujeron un 2%. Finalmente, entre las subregiones de América Latina y el Caribe también existen diferencias significativas en la reducción del valor de sus ventas: la mayor baja se registró en los países andinos, mientras que la menor caída se observó en Centroamérica.

El choque externo sufrido por la región no tiene precedentes en la historia reciente. Para 2009, el volumen de las exportaciones regionales se redujo casi un 10%. Para encontrar una situación similar de descenso, tanto de los volúmenes como de los precios en los índices de comercio de la región, habría que retroceder 72 años (hasta 1937) en el caso de las exportaciones y 27 años (1982) en el de las importaciones. Se trata de un récord histórico que solo es superado por la marcada desaceleración del comercio en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1929.

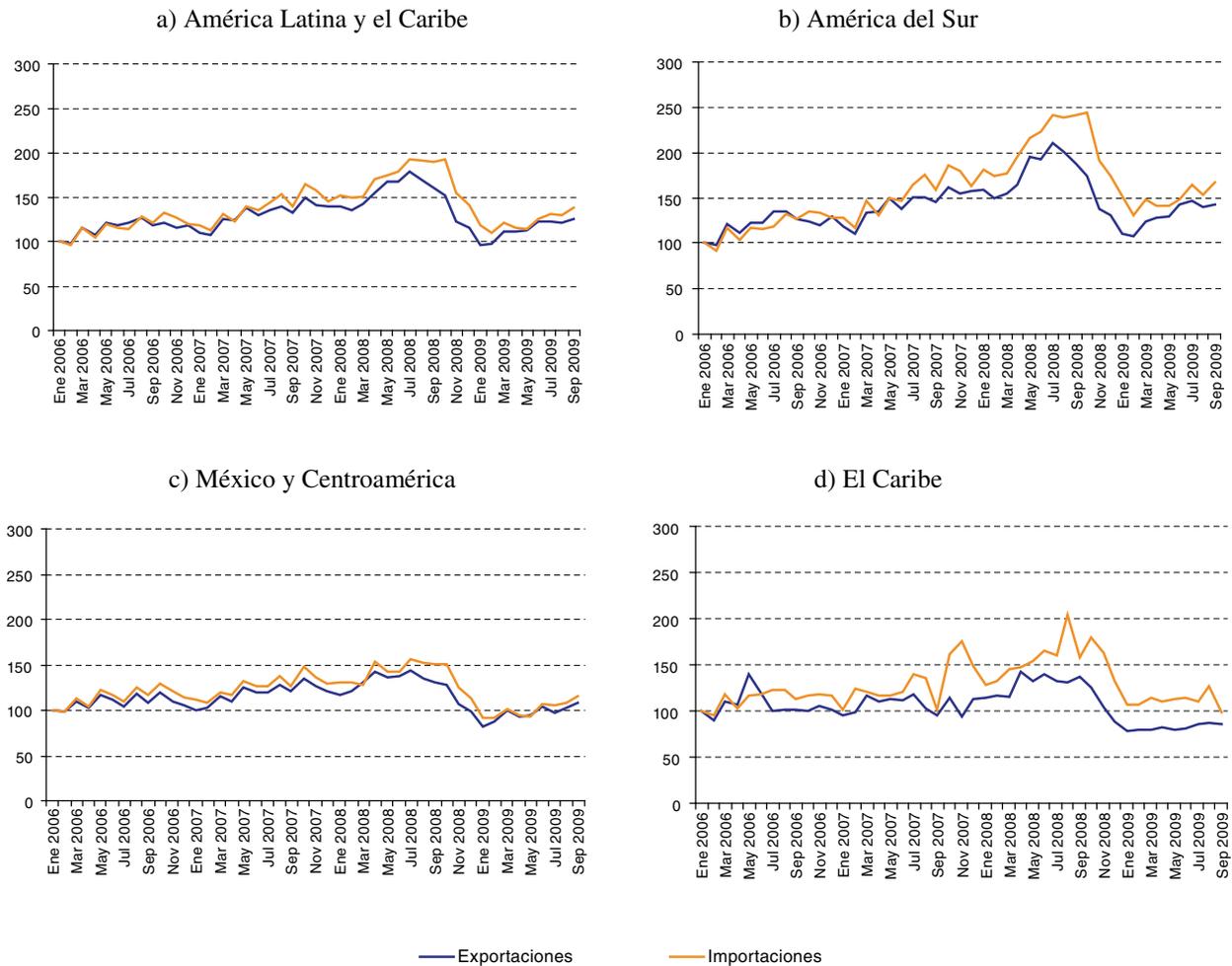
Para intentar contener el impacto de la crisis mundial sobre sus economías, un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo, han introducido medidas restrictivas del comercio. Entre ellas cabe destacar alzas arancelarias; derechos antidumping; barreras no arancelarias, como licencias de importación y estándares técnicos más estrictos; subsidios a sectores como la banca, la industria automotriz y la agricultura; prácticas discriminatorias en materia de contratación pública, y restricciones a la inmigración o al empleo de trabajadores extranjeros. No obstante estos brotes de proteccionismo, el mundo está lejos de repetir el proteccionismo masivo de los años treinta. Ello se debe a la existencia de diversos factores, como la participación de muchos países en cadenas globales de valor, la existencia de un marco multilateral de reglas a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el hecho de que actualmente la mayoría de los países tienen tipos de cambio flexibles. Sin perjuicio de lo anterior, las manifestaciones proteccionistas desencadenadas por la crisis han puesto de relieve la necesidad de concluir prontamente las negociaciones de la Ronda de Doha.

La rapidez de la recuperación que comenzó a observarse en la región en el segundo semestre de 2009 sugiere que varios países podrían volver a crecer en 2010 a tasas similares a las del período anterior a la crisis. Sin embargo, esta proyección no está exenta de riesgos, tanto de corto como de mediano plazo. Por lo mismo, se abren interrogantes en cuanto a si esta recuperación conducirá a un período de crecimiento sostenido, tanto en la región como en el mundo¹.

En el segundo semestre de 2009, los flujos comerciales de la región comenzaron a recuperarse con la excepción de los del Caribe (véase el gráfico I.3). La recuperación de las exportaciones es similar entre América del Sur y México y Centroamérica. La mejoría de las exportaciones sudamericanas, expresada por mayores volúmenes y precios, corresponde a la persistente demanda de productos básicos (cobre, zinc, petróleo, trigo y soja) por parte de China. La recuperación de México y Centroamérica se explica en gran parte por la gradual normalización de la demanda y las importaciones de los Estados Unidos. De manera general, se observa también una restauración parcial de los flujos de financiamiento para el comercio internacional, con una reducción en los niveles de riesgo de la región. Los datos para el Caribe al tercer trimestre de 2009 aún no mostraban tendencias definidas al alza.

¹ Véase CEPAL (2009c).

Gráfico I.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 2006-2009
(Enero de 2006=100)



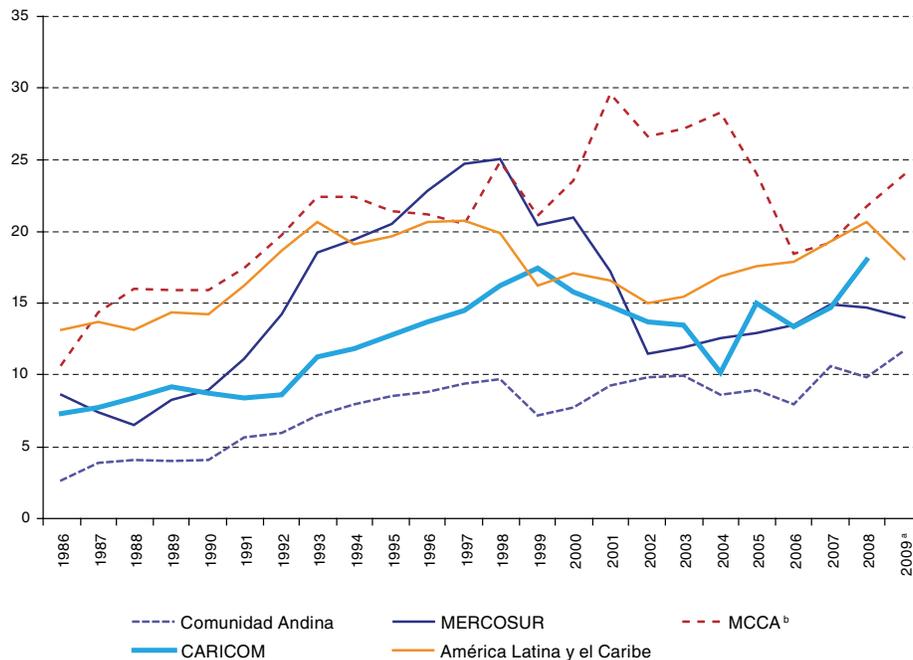
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

La CEPAL proyecta un crecimiento económico para la región en 2010 del 4,1%, después de una caída del PIB del 1,7% en 2009. Ambas cifras demuestran que América Latina y el Caribe resistió la crisis mejor que las economías industrializadas y que Europa central y oriental y se está recuperando antes. Se anticipa que dicha tasa sea más alta en América del Sur que en las otras subregiones, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos de algunos países (el Brasil, la Argentina y Colombia), la mayor diversificación de los mercados de exportación y la mayor participación de China como destino de las ventas externas de varios países (la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú). Al contrario, se espera un crecimiento más lento en economías con una cartera de socios comerciales menos diversificada y concentrada en el comercio de manufacturas, como es el caso de México y las economías centroamericanas.

B. LA EVOLUCIÓN EN LA MATRIZ DE COMERCIO EXTERIOR DE LA REGIÓN

El comercio intrarregional aún no recupera sus máximos históricos. El comercio intrarregional se expandió sostenidamente desde inicios de los años ochenta, hasta llegar a finales de los años noventa a poco más del 20% para América Latina y el Caribe en su conjunto, y el 25% en el caso del MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano. Estas alzas, sin embargo, se vieron detenidas, con una fuerte reducción del nivel de comercio intrarregional a partir de 1999, cuando la crisis financiera en Asia repercutió en la región. Posteriormente, las turbulencias cambiarias en el MERCOSUR y la Comunidad Andina, desplomaron los intercambios recíprocos entre los países de América el Sur. Si bien en el Mercado Común Centroamericano el coeficiente de comercio intrasubregional siguió subiendo, en su conjunto, la región no alcanzó a recuperar el máximo nivel histórico (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1986-2009
(En porcentajes de las exportaciones de cada grupo o subregión al mundo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los datos de 2009 son proyecciones.

^b Los datos del Mercado Común Centroamericano no incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

Si comparamos el comercio intrarregional en América Latina y el Caribe con el de otras regiones del mundo, se puede observar que la región se encuentra bastante rezagada en tal indicador. Mientras la Unión Europea alcanza un nivel de intercambios del 67%, cifra que recoge la profundidad de su integración y la densidad de su comercio intraindustrial, las economías asiáticas también superan holgadamente los indicadores de nuestra región (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ALGUNAS REGIONES DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN
 DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y PARTICIPACIÓN EN EL
 COMERCIO MUNDIAL DE BIENES, 1986-1989, 1994-1997 Y 2005-2007**
(En porcentajes de las exportaciones al mundo)

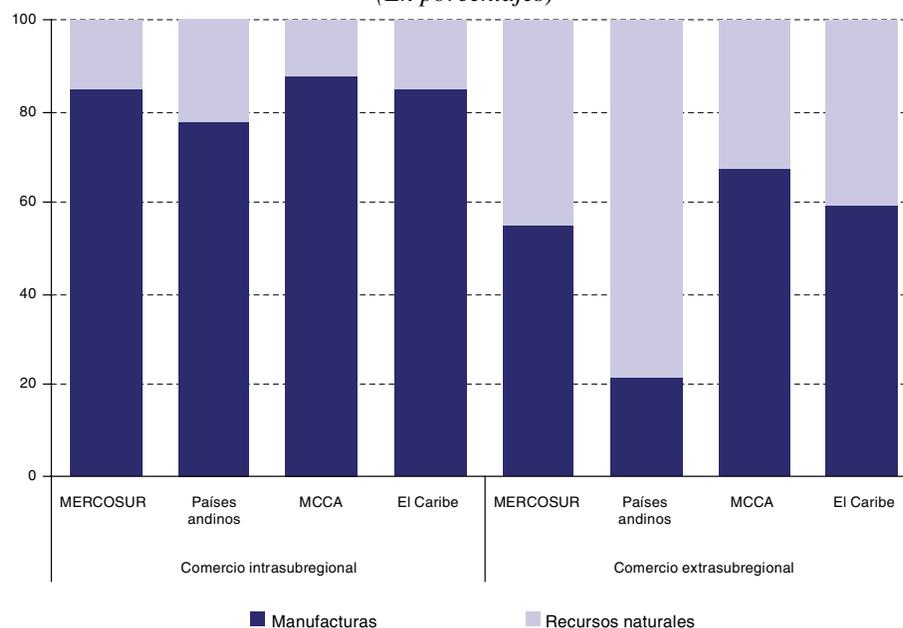
	Coefficiente del comercio intrarregional medido según las exportaciones (A) = $(X_{intra}/X_{Tot}) * 100$			Importancia de las exportaciones regionales en las exportaciones mundiales (B) = $(X_{Tot}/X_{Mundo}) * 100$		
	1986-1989	1994-1997	2005-2007	1986-1989	1994-1997	2005-2007
Comunidad Andina	3,7	8,7	9,1	0,4	0,4	0,5
Mercado Común del Sur	7,7	21,9	13,8	1,5	1,4	1,6
Mercado Común Centroamericano	14,2	21,4	20,9	0,1	0,1	0,2
Comunidad del Caribe	8,1	13,2	14,2	0,2	0,1	0,2
América Latina y el Caribe	13,6	20,0	18,2	3,8	4,6	5,6
África	4,3	9,4	14,5	1,1	1,0	1,7
Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	17,9	24,5	25,2	3,4	6,1	6,1
Unión Europea	64,2	65,7	67,1	41,1	39,7	38,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Los intercambios regionales se caracterizan por su alta densidad de manufacturas. El comercio intrarregional se basa principalmente en las manufacturas, sobre todo las basadas en recursos naturales, así como en productos de uso intensivo de tecnología baja y media (véase el gráfico I.5). Alimentos preparados, bienes de la industria química y farmacéutica, plásticos, línea blanca (cocinas, lavadoras, calefactores y otros), automotores y textiles se cuentan entre las mercancías que suelen exportarse hacia los circuitos comerciales intrarregionales. Todos estos segmentos dependen en gran medida de las empresas de tamaño pequeño y mediano y de un grupo reducido de grandes empresas de alto grado de internacionalización a nivel regional.

Con respecto a los principales destinos de las exportaciones, la región está estrechando sus vínculos comerciales con Asia y el Pacífico y China durante la pasada década (véase el cuadro I.2), lo que se ha visto favorecido además por la firma de varios tratados de libre comercio bilaterales, y por el desarrollo de visitas empresariales, ministeriales y presidenciales. La contraparte del mayor peso de Asia y el Pacífico es la reducción en las participaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea, salvo algunas excepciones.

Gráfico I.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN DEL COMERCIO INTRAGRUPAL DE RECURSOS NATURALES Y MANUFACTURAS, 2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Cuadro I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 2000-2001 Y 2008-2009
(En porcentajes)

	América Latina y el Caribe		Estados Unidos		Unión Europea		Asia y el Pacífico ^a		China	
	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b
MERCOSUR	32,1	28,1	19,9	10,7	24,0	21,7	9,5	20,1	3,0	9,7
Argentina	47,2	39,1	11,4	6,9	17,8	18,7	9,1	16,2	3,6	8,6
Brasil	23,7	22,8	24,5	12,5	27,3	23,1	9,9	22,3	2,6	5,7
Paraguay	69,6	66,7	3,4	1,6	12,4	15,1	2,8	1,8	0,9	1,8
Uruguay	52,7	40,6	8,5	3,5	17,6	17,4	8,5	7,6	4,5	3,5
Comunidad Andina^c	24,3	23,4	48,7	44,8	11,5	12,5	4,2	9,5	1,1	6,3
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^d	51,2	63,9	19,2	7,2	14,0	5,8	1,2	17,6	0,4	1,1
Colombia	32,0	28,1	47,0	38,1	14,1	13,4	2,4	2,6	0,2	1,6
Ecuador	31,8	37,6	38,1	41,7	13,8	12,7	9,7	3,2	0,7	1,6
Perú	19,0	18,1	26,4	16,7	24,6	16,4	16,4	25,3	6,3	13,3
Venezuela (República Bolivariana de)	19,4	16,9	58,2	62,3	6,6	11,4	1,3	7,6	0,2	7,3
MCCA	30,0	36,6	35,6	39,5	13,7	11,7	3,6	8,4	0,1	3,1
Costa Rica	21,0	27,4	50,9	36,9	19,9	16,6	5,6	17,2	0,3	7,7
El Salvador	28,6	44,0	9,3	47,3	4,0	5,2	0,3	2,6	0,0	0,0
Guatemala	46,2	43,8	31,7	39,9	9,1	5,7	4,9	3,3	0,1	0,6
Honduras	34,0	32,3	42,3	40,2	17,3	21,2	1,5	4,1	0,0	1,2
Nicaragua	36,2	43,5	34,7	29,4	19,4	14,2	0,8	3,2	0,1	0,0

Cuadro I.2 (conclusión)

	América Latina y el Caribe		Estados Unidos		Unión Europea		Asia y el Pacífico ^a		China	
	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b	2000-2001	2008-2009 ^b
El Caribe^c	4,9	8,6	83,9	59,6	4,5	33,4	1,6	2,7	0,3	0,7
Antigua y Barbuda ^f	37,5	27,4	23,9	23,6	19,2	10,6	0,3	0,7	0,0	0,1
Bahamas ^g	4,5	4,0	13,6	69,9	77,9	12,7	0,7	0,8	0,0	0,3
Barbados ^g	44,7	36,3	16,1	21,0	15,4	11,8	0,8	0,7	0,1	0,3
Belice ^g	7,8	26,2	30,0	45,0	52,8	26,8	4,7	1,5	0,0	0,0
Cuba ^h	9,6	20,0	40,2	0,0	0,0	9,8	8,0	0,7	4,5	0,8
Dominica ^g	58,6	61,8	30,2	2,9	6,9	27,1	0,0	0,0	0,0	0,0
República Dominicana ^g	16,2	17,9	18,8	61,0	40,2	13,7	4,9	2,0	0,0	2,1
Granada ^g	20,9	58,5	33,4	16,3	43,5	16,1	0,2	3,9	0,0	0,6
Guyana ^g	15,8	16,9	26,3	17,4	32,2	30,1	0,6	2,9	0,2	1,5
Jamaica ^g	6,1	4,3	29,8	40,3	36,2	29,8	4,1	1,6	1,6	0,1
Saint Kitts y Nevis ^f	5,3	6,5	22,5	86,6	68,7	3,4	0,5	0,5	0,2	0,0
Santa Lucía ^g	28,3	44,9	50,8	34,0	18,1	17,0	0,9	0,9	0,2	0,6
San Vicente y las Granadinas ^g	50,0	83,9	43,0	3,9	2,6	9,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Suriname ^g	4,2	12,6	6,7	1,3	1,8	14,7	0,5	0,2	0,5	0,9
Trinidad y Tabago ^g	37,4	29,0	10,2	46,0	44,3	14,3	2,1	2,7	0,0	0,1
México	3,7	6,8	87,2	80,3	3,5	5,6	1,5	3,5	0,2	0,8
Otrosⁱ	23,0	20,9	18,8	12,4	25,1	24,0	23,1	38,0	5,1	16,7
Chile	22,9	20,9	17,6	11,9	25,3	23,9	24,0	38,5	5,3	16,9
Panamá	24,0	16,9	46,7	40,1	20,3	29,2	1,9	5,3	0,3	3,6
América Latina y el Caribe	16,6	21,9	57,0	36,8	12,0	15,8	5,3	13,5	1,3	5,9

Fuente: Para 2000 y 2001: Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); para 2008 y 2009: fuentes nacionales. Para los datos de China para el Estado Plurinacional de Bolivia en 2009: Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics. Los datos del Caribe para Asia Pacífico y China en 2008-2009 corresponden a 2007-2008: Naciones Unidas, COMTRADE.

^a Incluye: ASEAN, Australia, China, República de Corea, Japón y Nueva Zelandia.

^b Las cifras correspondientes a 2009 son las acumuladas a septiembre de dicho año.

^c En 2008 se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por consistencias estadísticas con 2000, pese a que el acuerdo ya se encuentra denunciado.

^d Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia para 2009 corresponden a enero-junio.

^e Se construye con estadísticas espejo y datos disponibles en COMTRADE.

^f Los datos de 2008-2009 corresponden a 2007.

^g Los datos de 2008-2009 corresponden a 2008.

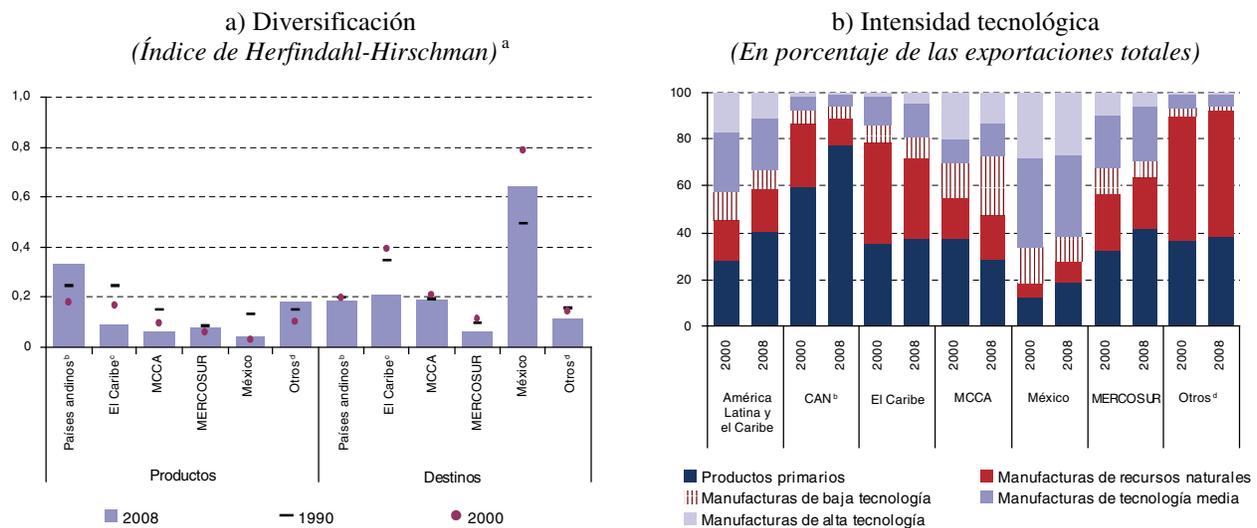
^h Los datos de 2008-2009 corresponden a 2006.

ⁱ Incluye: Chile y Panamá.

Otra tendencia de las exportaciones latinoamericanas, y particularmente las de México y Centroamérica, es que en las últimas décadas se han diversificado y sofisticado en términos de su contenido tecnológico hasta el auge de los precios de los productos básicos a partir de 2003 (véase el gráfico I.6). Desde esta fecha hasta 2008, las ventas externas de los exportadores de bienes primarios marcaron un leve retroceso en términos de diversificación y contenido tecnológico. Se puede observar que en 2008, las exportaciones de todas las subregiones y países en términos de productos estaban más diversificadas, con la excepción de los países andinos, Chile y Panamá. Las exportaciones son en general más concentradas con respecto a los destinos, si bien ha habido un proceso de diversificación entre 1990 y

2008. La excepción es México, que exhibe una alta dependencia con respecto a un solo mercado (Estados Unidos), si bien esta se redujo entre 2000 y 2008.

Gráfico I.6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CARACTERÍSTICAS DE LAS EXPORTACIONES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a El índice de Herfindahl-Hirschmann oscila entre 0 y 1 e indica el grado de diversificación de las exportaciones de un país hacia un destino determinado; de 0 a 0,10 significa que la matriz es diversificada, de 0,10 a 0,18 está moderadamente concentrada, y por encima de 0,18 las exportaciones se concentran en pocos productos o destinos.

^b Incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

^c No incluye a Haití.

^d Incluye a Chile y Panamá.

C. RASGOS PRINCIPALES DEL ESCENARIO DESPUÉS DE LA CRISIS

La crisis puede haber acentuado algunos desafíos iniciales para la inserción de América Latina y el Caribe en el mundo: la intensidad del cambio tecnológico; el mayor peso de China y otras economías emergentes, y el desafío del cambio climático. La profundidad de la crisis económica internacional obliga además a abordar necesarias reformas en la regulación financiera y en el funcionamiento del propio sistema financiero internacional.

1. Escenarios macroeconómicos

En los próximos años, los diagnósticos sobre la economía mundial tienden a converger hacia un escenario de “nueva normalidad”, caracterizada por los siguientes elementos: i) las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) verán reducirse su crecimiento potencial e incluso crecerían bajo ese ritmo por causa de una menor tasa de inversión y un mayor nivel de

desempleo, al menos hasta 2015; ii) el comercio mundial crecería a tasas inferiores a las que mostró en el ciclo expansivo 2003-2007²; mientras que el comercio de los países industrializados crecería poco, los intercambios internacionales de China y Asia serán probablemente más dinámicos, aunque tampoco registrarán las tasas de los últimos años; iii) una persistencia de las medidas proteccionistas aplicadas a propósito de la crisis, sin que ellas se desmonten rápidamente, una vez que la economía vaya recuperando gradualmente sus niveles de actividad; y iv) un exceso de capacidad en varios sectores productivos. Producto de todo ello, una demanda internacional limitada aumentará las presiones competitivas por el lado de la oferta.

Las consideraciones fiscales y financieras avalan el diagnóstico arriba expuesto. Ellas sugieren que resta aún un amplio espacio de ajuste en las carteras de las familias y de las entidades financieras en las economías industrializadas, particularmente en los Estados Unidos, para limpiar sus balances, limitar los niveles de endeudamiento y hasta desendeudarse³. Ello supone un escenario más bien limitado de demanda por importaciones en esas economías, siendo necesario entonces que la economía mundial encuentre nuevos motores de demanda. China y las demás economías emergentes aún no equiparan el peso de las economías industrializadas en la evolución de la demanda global y como mercados para las exportaciones mundiales. Si bien se espera que el peso relativo de las economías emergentes en la economía y el comercio mundiales siga aumentando, ello no será suficiente para compensar el menor dinamismo en los Estados Unidos y en Europa. En todo caso, este rebalanceo del comercio mundial pone de relieve la importancia creciente del comercio Sur-Sur⁴.

China, la India y el resto de Asia se convertirán en la principal fuente de crecimiento de las exportaciones de América Latina y el Caribe en los próximos años. Las economías exportadoras de recursos naturales —como las sudamericanas— se han visto menos afectadas por la crisis, aprovechando que el alto ritmo de crecimiento de China ha mantenido elevada la demanda internacional de estos productos. En el caso de México y Centroamérica, la competencia con las manufacturas chinas en el mercado estadounidense es más acentuada, lo que podría acelerar los cambios estructurales en ciertas industrias, especialmente en la maquila.

Los próximos años se caracterizarán por una menor disponibilidad de financiamiento internacional. La drástica reducción de la riqueza acumulada en todo el mundo, principalmente en los países industrializados, cambió el escenario de liquidez virtualmente infinita y con bajo riesgo por otro de liquidez acotada y riesgos variables. El vínculo entre los flujos financieros y los productivos y de comercio exterior tendrá que redefinirse. Una menor liquidez mundial conducirá a una reducción de los flujos de capital hacia América Latina y el Caribe y las otras regiones en desarrollo. Además, las elevadas necesidades de financiamiento de los gobiernos de la OCDE competirán con las de los países en desarrollo. Es posible que algunos temas nuevos, como los fondos soberanos de las economías emergentes y la internacionalización de las empresas chinas, pasen a jugar un papel aún más relevante en la arquitectura de facto de las finanzas internacionales dada, por una parte, la gran liquidez que han acumulado las empresas y los bancos chinos y las economías petroleras, y por la otra, la baja rentabilidad que estarían entregando los papeles del Tesoro de los Estados Unidos.

² En su informe Actualización de las *Perspectivas de la economía mundial* de enero de 2010, el Fondo Monetario Internacional proyectó un crecimiento del volumen del comercio mundial del 5,8% para 2010. La OCDE, en su informe *Economic Outlook* de noviembre 2009, proyectó un crecimiento superior al 6%.

³ En 2011 la deuda pública de los países miembros de la OCDE sería mayor al 100% del PIB, comparado con el 70% de 2007 (OCDE, 2009).

⁴ Según cifras de la OMC, el comercio Sur-Sur representó en 2008 el 46% de las exportaciones y el 54% de las importaciones de los países en desarrollo, respectivamente (OMC, 2009).

2. Innovación y cambio tecnológico: dos desafíos clave

El actual shock tecnológico está redefiniendo las trayectorias competitivas de un conjunto muy amplio de sectores productivos. Este shock tecnológico consiste en una múltiple convergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de la biotecnología y de varias tecnologías de propósito general, como la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales y fuentes energéticas renovables. Todas estas tecnologías son convergentes y están ocasionando profundas transformaciones en la producción y los servicios, impulsando grandes innovaciones de procesos, productos y modelos de negocios. Aquellos países que mejor capten y se adapten a los desafíos y oportunidades que genera esta dinámica tecnológica podrán sacar un mejor provecho de las oportunidades que ofrece la globalización.

El menor dinamismo global en el futuro inmediato acentuará los procesos de reestructuración productiva y afectará la competitividad. La menor disponibilidad de financiamiento internacional afectará el ritmo de las inversiones, sobre todo en aquellos sectores en los que se requieren inversiones de largo plazo, como la energía y la minería, y en los que se necesita un alto nivel de inversión para mantenerse en la frontera tecnológica, como acontece con algunas manufacturas. La crisis sorprendió además a muchos sectores productivos con exceso de capacidad, con lo cual un escenario de demanda debilitada acelerará la tendencia a la consolidación de empresas, acentuando los procesos de fusiones y adquisiciones. La propia crisis además, al depreciar el valor de los activos, estimula las compras de activos baratos, generando buenas oportunidades para quienes cuenten con el financiamiento necesario. La etapa posterior a la crisis mostrará entonces un mayor nivel de concentración económica y relevará la importancia de las políticas de competencia en las economías nacionales y en el comercio internacional.

Se necesita actualizar los modelos de negocios productivos y de comercio exterior. En un contexto mundial con menor dinamismo del comercio internacional y el financiamiento externo, mayores presiones competitivas y rezagos proteccionistas, la reacción típica de las empresas es reducir costos, postergar inversiones, acortar el horizonte de las decisiones y buscar proteger sus principales mercados y clientes. Sin embargo, esta razonable reacción defensiva, junto con considerar adecuadamente las oportunidades que se vayan presentando, debería ir acompañada de una reformulación del modelo de negocios de largo plazo. En efecto, detectar y aprovechar nuevas oportunidades y utilizar las nuevas herramientas tecnológicas y de organización empresarial, podría ayudar a redefinir las ventajas competitivas de las empresas. Acudir a prácticas de contratación externa o de deslocalización para seguir haciendo lo mismo es menos atractivo que ubicar estas herramientas en una estrategia de negocios que surja de una mirada prospectiva. Como resultado de la crisis, las cadenas globales y regionales de valor tenderán a redefinirse en función de la capacidad de recuperación de las diversas economías frente a la crisis, del acceso a materias primas escasas, de la revalorización de ventajas geográficas o logísticas, como la cercanía a los principales centros de consumo, o de la presencia de masa crítica de recursos humanos en ámbitos tecnológicos específicos. Más allá de las diferencias obvias entre empresas y países, estos últimos también deberían reformular sus estrategias competitivas para readecuarse a las exigencias del nuevo escenario después de la crisis.

Se observa una tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor. Esto se refiere a la fragmentación geográfica de los procesos productivos, mediante el aprovechamiento de la creciente digitalización de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Las empresas funcionan cada vez más a escala mundial y operan como una unidad y en tiempo real mediante una red de interconexiones. Los avances tecnológicos conllevan nuevas formas de organización productiva y geográfica. Algunas empresas trasladan parte de su producción al exterior —actividad conocida como *offshoring* o *nearshoring* (cuando se trata de un país cercano)—, lo que conduce a una nueva forma de organización

empresarial llamada “organización extendida”, en la que la empresa matriz ejerce un estricto control sobre los servicios trasladados al exterior. Otros fenómenos que ganaron importancia en los últimos años son la subcontratación externa (*outsourcing*) y la contratación interna (*insourcing*), que supone la inserción de los subcontratistas en las empresas contratantes. Además de los desarrollos tecnológicos, este proceso se ha visto apoyado por la liberalización de los movimientos financieros y por la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones.

La creciente integración de las economías en este escenario global genera un cuadro variado de oportunidades y amenazas para empresas, sectores, países y regiones, dependiendo de la forma en que lean dicho escenario y se preparen para abordarlo. Con todo, es evidente que el desempeño futuro de los países dependerá cada vez más de la capacidad de absorber creativamente los nuevos paradigmas tecnoeconómicos. En efecto, la innovación y las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades inéditas para acortar la brecha con los países industrializados. Sin embargo, ello requiere un considerable esfuerzo interno para fortalecer la base de recursos humanos y la presencia en redes internacionales de innovación y negocios tecnológicos, orientando así la estructura productiva y exportadora hacia actividades más intensivas en innovación y conocimiento.

El éxito de los países en insertarse en dichas cadenas depende de los avances en su competitividad sistémica, esto es, sustentados en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a las actividades productivas, buscando tanto conseguir crecientes niveles de productividad —reduciendo así la brecha de productividad con las economías industrializadas— como reducir las diferencias excesivas de productividad entre diversas empresas y sectores, esto es, reduciendo así las brechas internas de productividad e ingresos que están en la base de la heterogeneidad estructural y las desigualdades en la región. La competitividad es sistémica, pues la transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: la infraestructura, la tecnología, energía y transporte; el sistema educativo; las relaciones entre empleadores y empleados; el aparato institucional público y privado y la red financiera. El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad.

La cooperación regional es clave en mejorar la competitividad, dado que, en varios ámbitos, la magnitud de estas tareas supera las capacidades nacionales. En efecto, una mayor cooperación permitiría combinar los esfuerzos por alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos en la economía global. En este sentido, los países de la región podrían beneficiarse de los espacios regionales de diálogo e intercambio de experiencias sobre iniciativas exitosas de innovación, competitividad y cohesión social entre actores públicos y privados.

3. El creciente peso de China y otras economías emergentes

Otra tendencia que se profundizará en las próximas décadas es el peso creciente de China y la India, junto con algunas otras grandes economías emergentes, como actores globales en la economía, el comercio y las finanzas internacionales. De esta forma, el polo de crecimiento del producto y el comercio mundial se desplaza del Atlántico al Pacífico. En 2009, China se convirtió en la segunda economía más grande después de los Estados Unidos, en paridad de poder adquisitivo, y la tercera detrás de este y el Japón, medido en dólares corrientes. Muchos otros indicadores también ilustran el gran peso que ha adquirido la economía china en la primera década de este siglo⁵. Según algunas proyecciones, China y la

⁵ Entre 2000 y 2008, China explicó casi el 30% del aumento del PIB mundial y el 40% del incremento del consumo global de petróleo. Hoy, el país es el principal consumidor mundial de aluminio, cobre, estaño, soja y

India serían dos de las tres mayores economías del mundo en 2050, mientras que estas dos economías, junto con la del Brasil y la Federación de Rusia, serán mayores que el actual Grupo de los Siete (G-7) al inicio de la década de 2030.

China y Asia también están aumentando muy rápidamente su participación en el comercio mundial, y concentran una creciente porción de la producción industrial global. En el primer semestre de 2009, China se convirtió en el principal exportador mundial, por encima de Alemania. Además, Asia y el Pacífico en su conjunto representan aproximadamente una cuarta parte del comercio mundial. China se ubica al centro de la llamada “fábrica Asia”, una compleja red de cadenas regionales de suministro por parte de empresas transnacionales. En efecto, China, el Japón, la República de Corea y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) constituyen uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial a nivel mundial⁶. La construcción de dichas cadenas fue el resultado de la liberalización unilateral del comercio de partes y componentes, junto con flujos de inversión extranjera directa (IED) estimulados por un clima de inversión favorable. El incremento del comercio intraasiático es tanto causa como consecuencia del creciente grado de complementariedad comercial entre las economías que participan en él.

4. El cambio climático

Además de sus efectos a nivel social y humano, el cambio climático impacta a los sectores productivos y al comercio internacional por varias vías. El cambio climático se expresa de varias maneras (cambios en la temperatura, la mayor escasez de agua, la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos), afectando la productividad del sector agrícola y las ventajas comparativas de los países, la infraestructura de comercio (puertos, aeropuertos y puentes), las rutas comerciales y el turismo. Además, la creciente toma de conciencia de los temas ambientales entre consumidores y empresas promueve nuevos parámetros en el comercio internacional que podrían generar restricciones al uso de algunos recursos críticos (por ejemplo, hidrocarburos), así como presiones políticas para abordar cuellos de botella medioambientales, elevando los costos privados y públicos de las inversiones.

Otra vía por la cual el cambio climático puede afectar al comercio es mediante la adopción de medidas comerciales unilaterales con la justificación del combate a dicho fenómeno. Este ha sido el caso durante 2009, con la aparición de una serie de iniciativas en varios países industrializados como los Estados Unidos y Francia. En este contexto, se han popularizado las referencias al denominado “proteccionismo verde”. Los modestos resultados alcanzados en el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, hacen más probable que iniciativas unilaterales como las mencionadas aumenten en número en los próximos años. Ello plantea importantes riesgos potenciales para el acceso de las exportaciones de la región a los mercados de los países industrializados, poniendo de relieve la urgencia de alcanzar un pronto acuerdo multilateral sobre la materia.

zinc y el segundo consumidor de azúcar y petróleo. En 2009, acumulaba un 29% del total de las reservas mundiales y es el principal dueño de bonos del tesoro de los Estados Unidos.

⁶ La ASEAN incluye a los siguientes diez países: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam. En torno de la ASEAN, convergen un conjunto de iniciativas comerciales que podrían concretarse en los próximos años. Las más importantes, además del acuerdo entre China y la ASEAN, en vigor desde enero de 2010, son ASEAN+3 que cubre las diez economías de la ASEAN más el Japón, la República de Corea y la República Popular China, mientras que en la ASEAN+6 se añadirían a los países mencionados Australia, la India y Nueva Zelandia.

El comercio internacional también repercute sobre el cambio climático. Primero, el traslado de actividades productivas desde países industrializados hacia países en desarrollo puede aumentar o disminuir las emisiones, dependiendo de la eficiencia energética en ambos lugares de producción y de las emisiones adicionales generadas por el transporte internacional relacionado con el comercio. Segundo, el comercio internacional facilita la difusión de bienes y servicios tecnológicos que mitigan el cambio climático. Tercero, el comercio afecta al medio ambiente por los cambios en el volumen (escala), la estructura (composición) y el uso de métodos más limpios (tecnología) de producción.

Resulta imperativo incorporar el tema del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación. De aquí en adelante, será la única forma de poder compatibilizar crecimiento y competitividad, con avances en equidad y mejores estándares ambientales. En la sección V del presente documento se presentan algunas propuestas específicas en esta materia.

II. MAYOR Y MEJOR COOPERACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE UNA AGENDA INTERNACIONAL CADA VEZ MÁS COMPLEJA

La agenda internacional se torna más compleja por la fragilidad en las condiciones macroeconómicas y financieras, por la debilidad de la institucionalidad global y por la emergencia de nuevos temas y actores relevantes. Todo ello erosiona la pertinencia de la institucionalidad multilateral, sin que se aprecie aún opciones alternativas y eficaces que permitan lidiar con los nuevos desafíos del presente siglo. De allí la urgencia y relevancia de establecer instancias de diálogo y cooperación regional que permitan afinar y compartir diagnósticos, de modo de poder participar en los foros globales con posturas unificadas que permitan defender mejor los intereses de la región.

A. FRAGILIDAD EN LAS CONDICIONES MACROECONÓMICAS

Las proyecciones más recientes indican que en el bienio 2010-2011 la economía mundial retomaría crecimientos anuales cercanos al 4%, dejando atrás lo que fue la crisis económica internacional más severa en 80 años. La recuperación, sin embargo, asoma como poco equilibrada pues mientras las economías industrializadas crecerían, en promedio, cerca del 2%, las economías emergentes y en desarrollo lo harían en torno al 6%. La heterogeneidad también se daría al interior de las economías en desarrollo ya que mientras las economías asiáticas bordearían expansiones anuales del 8%, América Latina y el Caribe crecería a la mitad de ese guarismo, siendo la zona en desarrollo de menor crecimiento (FMI, 2010).

La recuperación en las economías industrializadas, además de leve, sigue dependiendo críticamente de las medidas fiscales, monetarias y financieras aplicadas para combatir la crisis. Sin recuperación evidente en la demanda privada, los mercados financieros vuelven a dinamizarse, distanciándose peligrosamente una vez más de los mercados reales. Retorna el apetito por riesgo y las elevadas ganancias bursátiles, sin que se hayan abordado las urgentes reformas financieras que parecían tan obvias y de tanto consenso a fines de 2008. Crecen también las inquietudes sobre la sostenibilidad fiscal en las economías industrializadas, con niveles de déficit fiscal de dos dígitos, como porcentaje del PIB, y con deuda pública que supera el tamaño de similar variable.

De este modo, durante 2010 y 2011, las economías industrializadas, enfrentarán desafíos tan complejos como: i) decidir el momento y la modalidad precisas para retirar los estímulos fiscales, monetarios y financieros, sin dañar una recuperación que sigue siendo débil; ii) la recomposición de los balances financieros de familias y entidades financieras, particularmente en los Estados Unidos; iii) el control y la reducción gradual del déficit fiscal y la deuda pública, y iv) la instauración de controles regulatorios a la banca y las finanzas que impidan la repetición de crisis tan profundas como la reciente.

Estos formidables desafíos habrán de ser abordados en un contexto de menor crecimiento, con tasas de desempleo cercanas al 10% en Europa y los Estados Unidos y con la subsistencia de varias de las medidas proteccionistas —comerciales y financieras— que se aplicaron en el peor momento de la crisis.

B. DEBILIDADES EN LA INSTITUCIONALIDAD GLOBAL

La crisis de 2008-2009 dejó en claro la falta de adecuación de la institucionalidad global a los nuevos desafíos del presente siglo. El G-7 fue probablemente una de las principales víctimas de la crisis, al quedar en evidencia que todos sus integrantes eran parte sustantiva de la crisis financiera y posterior recesión internacional y que cualquier salida a la crisis supondría la incorporación de nuevos actores a la mesa de negociaciones, particularmente de las economías emergentes. La sustitución del G-7 por el nuevo Grupo de los Veinte (G-20) es expresión nítida de este reordenamiento en la economía mundial.

La demora en la reacción del FMI y del Banco Mundial a la crisis —y su fracaso en la prevención de la misma— acentuó la demanda de reforma de dichas instituciones, de un modo que no solo refuerce su eficacia sino que también recoja de mejor forma los intereses de los países en desarrollo. Por último, las dificultades para reactivar las negociaciones comerciales en la Ronda de Doha —iniciadas a fines de 2001— y el frustrante resultado de la cumbre de Copenhague sobre cambio climático hablan a las claras de una institucionalidad global incapaz de lidiar con las fuerzas que la dinámica de la globalización y el cambio tecnológico han venido desatando. Ya no solo se trata de construir una institucionalidad que permita gobernar la globalización económica, comercial y financiera, tema de por sí suficientemente complejo, sino que el desafío actual incluye además temas de salud pública y tratamiento de pandemias, migración, cambio climático y preservación del medio ambiente, sin olvidar los de lucha contra el terrorismo, la economía de la droga y el crimen organizado.

C. NECESIDAD DE AVANZAR EN LA COOPERACIÓN REGIONAL

En el citado escenario, se hace más urgente la necesidad de contar con una voz unificada que represente los intereses de la región de un modo oportuno y eficaz en los diversos foros internacionales que aborden la compleja agenda del desarrollo y del multilateralismo de inicios del siglo XXI. Como lo muestra la experiencia, cada vez que el multilateralismo no está en condiciones de abordar dicha agenda, su trato tenderá a ser unilateral o regional, en aquellos casos donde la construcción comunitaria lo permite, como acontece con algunos de estos temas en la experiencia europea. Sin una voz unificada en estos relevantes temas, América Latina y el Caribe puede llegar tarde y mal preparada a estos debates, perdiendo oportunidades y enfrentando situaciones complejas que limiten aún más nuestras perspectivas de desarrollo.

De allí la importancia de avanzar en la gestación de instancias regionales unificadas que permitan reaccionar de un modo oportuno y propositivo ante los desafíos internacionales, fortaleciendo así la interlocución regional con otros actores de la comunidad internacional y promoviendo con mayor eficacia los intereses regionales en los foros globales. Un corolario de lo anterior es la necesidad de fortalecer la cooperación y coordinación entre los diversos organismos e instituciones subregionales, favoreciendo así pasos que permitan su posterior convergencia.

D. CRECIENTE DEMANDA DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

Siendo aquella convergencia una tarea compleja y que no se resuelve en plazos cortos, es posible generar condiciones que la hagan cada vez más factible, en la medida en que se avance en la convergencia de diversas políticas públicas. A título de ejemplo, y para aprovechar tanto los aprendizajes de crisis anteriores como las oportunidades que abre el período posterior a la crisis, los gobiernos de la región podrían privilegiar respuestas de política que sean coordinadas, participativas y mutuamente informadas (Velasco, 2009). En particular, sería necesario coordinar las políticas en los siguientes ámbitos:

- Avances graduales y persistentes en modalidades de política fiscal contracíclica, ya que si no hay coordinación entre países, se reducen los incentivos para seguir avanzando en esa dirección.
- Regulación financiera, puesto que sin coordinación puede haber arbitraje regulatorio entre las diversas economías. Perfeccionar dicha regulación y conservar la flexibilidad del tipo de cambio son también enseñanzas de crisis anteriores.
- Restablecer las corrientes de capital, combinando el acceso al financiamiento externo con la profundización de los mercados de capitales internos y regionales.
- Evitar el proteccionismo, sobre todo el que pueda restringir el comercio intrarregional.
- Provisión de financiamiento para el comercio, especialmente el intrarregional.
- Fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales, dotándolas de más capital y capacidad de prestar rápidamente para anticiparse a posibles crisis de balanza de pagos, y de las instituciones financieras regionales, favoreciendo su capitalización y su mayor complementariedad con la banca de fomento.
- Incrementar la inversión en infraestructura económica y servicios logísticos nacionales y regionales, favoreciendo no sólo la reactivación económica con programas contracíclicos con efectos perdurables en el mediano y largo plazo sino también permitiendo afrontar en mejores condiciones los futuros incrementos en la demanda internacional.

E. NECESIDAD URGENTE DE INTENSIFICAR LA COOPERACIÓN PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD

Más allá de la coyuntura actual de crisis, también es apremiante lograr una mayor cooperación a fin de mejorar la inserción de la región en la economía mundial. Ello requiere abordar los retos de complementariedad productiva, competitividad e innovación que, sin duda, serán más determinantes a mediano y largo plazo para el bienestar de la población. En efecto, las consecuencias de perder la carrera de la competitividad global serían mucho más graves que los efectos de la crisis actual, puesto que por duros que sean, estos últimos serán transitorios (Rosales, 2009). Por el contrario, los rezagos en materia de competitividad, innovación y productividad representan un obstáculo permanente para

avanzar en la estrategia de crecimiento con equidad. Cooperar en los temas de competitividad e innovación es, entonces, un desafío central de América Latina y el Caribe⁷.

F. LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO ALTERNATIVA SUPERIOR

La integración regional ofrece la posibilidad de ampliar los mercados nacionales y las escalas de producción, así como de fomentar el comercio de servicios y las inversiones intrarregionales. Permite además el avance de las pequeñas y medianas empresas, dada su mayor presencia relativa en el comercio intrarregional, y estimula la diversificación productiva, al favorecer las exportaciones de mayor valor agregado y contenido manufacturero. Asimismo, la integración regional puede incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituye una plataforma de aprendizaje que permite una mayor competitividad a nivel mundial (véase CEPAL, 1994).

A los argumentos tradicionales en favor de la integración se agregan las exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los ámbitos de producción, logística, comercialización, conectividad física, inversión y tecnología. De esta manera, los mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la convergencia de normas y disciplinas, unidos a los avances en materia de infraestructura, energía y conectividad, así como la presencia en redes globales de valor, pasan a convertirse en requisitos del mundo actual para crecer con equidad.

América Latina y el Caribe han recorrido un camino significativo en materia de liberalización del comercio intrarregional, especialmente de bienes. Sin embargo, aún quedan retos importantes en este ámbito que resultan ineludibles para avanzar hacia la conformación de un mercado ampliado regional. Entre los más importantes se cuentan lograr la convergencia de los esquemas de desgravación pactados en el marco de los distintos acuerdos subregionales, así como profundizar los compromisos en áreas tales como los servicios, la inversión, las compras gubernamentales y las políticas de competencia, en las cuales la experiencia negociadora de la región es más reciente y, por lo tanto, más limitada. En este último ámbito, un ejemplo destacable es la iniciativa centroamericana en materia de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de promover la libre competencia (véase el recuadro II.1).

⁷ “Hoy el mayor desafío que enfrentamos globalmente es el de los avances tecnológicos y el conocimiento. La posición de cada país en la economía internacional depende de su capacidad de absorber esos conocimientos y de acortar distancias con relación a la frontera tecnológica” (Bárcena, 2009).

Recuadro II.1

COOPERACIÓN EN POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN CENTROAMÉRICA

La cooperación subregional en políticas de competencia se ha fortalecido a partir de la creación del Grupo sobre Políticas de Competencia en la integración centroamericana. Este Grupo está formado por las máximas autoridades de competencia de cada país y busca diseñar actividades de alcance subregional orientadas a fortalecer el funcionamiento de las agencias involucradas en la promoción de la competencia. En un contexto de acuerdos de libre comercio con importantes megamercados (Estados Unidos y negociación en curso con la Unión Europea), la subregión comprueba que las prácticas no competitivas en los mercados nacionales pueden anular el efecto de la liberalización comercial, siendo necesario entonces avanzar hacia enfoques más amplios que integren las desgravaciones arancelarias con la promoción de la competencia y la defensa del consumidor. Del mismo modo, mercados más competitivos y transparentes favorecen la innovación y los avances en productividad.

La importancia de esta cooperación entre los países del Istmo Centroamericano es elevada ya que por ser países pequeños y colindantes, frecuentemente se ven enfrentados a prácticas monopólicas ejercidas por las mismas empresas que operan en todos o en varios de los países. Muchas veces estas naciones se ven en la necesidad de hacer investigaciones sobre estas mismas empresas, destinando sus pocos recursos a encontrar y demostrar las prácticas anticompetitivas de una empresa que ya ha sido investigada por algún país vecino. La posibilidad futura de poder compartir información o incluso de realizar investigaciones conjuntas podría potenciar considerablemente la capacidad que actualmente poseen estas agencias nacionales de competencia.

Por otra parte, en la práctica, ha habido una tendencia a acercar más el contenido de las leyes de competencia: las leyes han tendido a ser más amplias, al haberse eliminado muchas de las excepciones previas y más efectivas, especialmente a través del fortalecimiento de las agencias de competencia. Se puede prever que en el futuro habrá una mayor armonización del marco legal de la competencia que facilite la acción conjunta de los países. Ello redundaría en ventajas para el conjunto de las naciones centroamericanas, evitando el arbitraje regulatorio en que podrían incurrir las grandes empresas, aprovechando aquellas legislaciones de competencia más laxas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL en México.

III. RENOVACIÓN DE LA INTEGRACIÓN MEDIANTE COMPROMISOS REALISTAS

Todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe muestran avances en varios ámbitos relevantes. Por ejemplo, el aporte del MERCOSUR a la creación de un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable. Asimismo, el perfeccionamiento de la institucionalidad comunitaria de la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) hoy día les permiten plantearse nuevas tareas que son posibles de abordar justamente debido a la madurez institucional alcanzada. Gracias a estos esquemas se ha logrado crear un sentido de pertenencia, así como vínculos políticos, empresariales y académicos a partir de los cuales pueden emprenderse nuevos desafíos.

Los avances alcanzados coinciden, en todo caso, con ciertos niveles de incumplimiento de los compromisos contraídos —por ejemplo, en materia comercial—, así como rezagos respecto de las expectativas con que los propios países concurren al esfuerzo integracionista. En este sentido, el desafío de los esquemas de integración es renovarse al servicio de una mejor inserción internacional de la región.

Es posible constatar asimismo la elevada dispersión de esfuerzos a la que ha dado lugar la proliferación de mecanismos y foros regionales y subregionales de integración en América Latina y el Caribe. Esta diversidad de instancias de integración y cooperación responde en parte a la variedad de dimensiones —política, económica y comercial, infraestructura e interconectividad, entre otras— que supone la integración. Sin perjuicio de ello, se hace indispensable como mínimo establecer canales de comunicación y de convergencia entre los distintos esquemas, para explotar las sinergias entre ellos y minimizar la duplicación de tareas.

Es el momento de reforzar la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional. Para ello, la región debe avanzar hacia una integración más profunda, caracterizada por disciplinas comunes, certidumbre jurídica e iniciativas conjuntas de infraestructura, energía y conectividad, incluida la cooperación en materia de facilitación del comercio, logística y alianzas tecnológicas al estilo de las que se conforman en Asia y el Pacífico.

Al profundizarse la integración en el marco de un regionalismo abierto, esta actúa como factor de competitividad, complementando la inserción en los principales mercados internacionales con el estímulo del comercio intrarregional y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las pymes en las corrientes de exportación. Ello no solo contribuiría a aumentar el intercambio dentro de la región, sino que además favorecería la atracción de IED y la gestación de empresas “translatinas”. Así, la integración empezaría a cancelar sus viejas deudas en materia de aporte al desarrollo y la competitividad regionales.

Existen varias opciones para profundizar la integración. La más exigente es crear un mercado común que comprenda la convergencia de políticas y una institucionalidad comunitaria. Si bien es cierto que la construcción gradual y realista de objetivos incrementales puede favorecer los avances en esa dirección, el desafío actual es bastante más modesto: conservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluida la incorporación de los acuerdos comunitarios a las legislaciones nacionales, sería el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

Otra de las alternativas es profundizar la integración física regional, la cual junto con resolver los obstáculos de conectividad física, fomenta el comercio intrarregional, estimula la reorganización de cadenas productivas y actúa, en definitiva, como catalizador de los procesos de integración regional. Como es evidente, avanzar en esta dirección es urgente y no requiere necesariamente avanzar en la liberalización comercial ni compartir las visiones sobre comercio y desarrollo.

Por convicción y doctrina, la CEPAL postula la necesidad de integración regional, ampliamente discutida en un sinnúmero de publicaciones. Sin embargo, se sabe que pese al buen ciclo económico y político del período 2003-2007, los avances en esta materia han sido demasiado modestos y, en particular, se han presentado notables dificultades en América del Sur.

Al respecto, surgen entonces varias reflexiones estratégicas:

- **Reconocer la diversidad subregional**

El estado de la integración y las iniciativas comerciales difieren claramente entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur, por otra, observándose en general una predisposición más significativa al comercio internacional y a las negociaciones comerciales en el primer espacio. La realidad del Caribe es aún más disímil. Dada la escala y diversidad de los problemas, las modalidades más adecuadas de integración son necesariamente distintas para cada una de las subregiones. Más allá de mantener en alto el ideal de la integración latinoamericana y caribeña, parece necesario reconocer que, si se aspira a que sean eficaces, el diagnóstico y las propuestas deben ser diferenciados. Desde esta óptica, la CEPAL propone mayor flexibilidad en los procesos de integración regional, aceptando los esquemas de geometría variable y diversas velocidades de implementación, así como relaciones múltiples en función de los temas, en tanto se privilegie el objetivo integracionista a mediano y largo plazo.

- **Reconocer los obstáculos políticos**

Existe un listado extenso de conflictos políticos de alto nivel entre gobiernos de la región. Además, en algunos de ellos las partes han acudido a tribunales internacionales extrarregionales. Como es obvio, parece difícil que en este contexto se pueda avanzar en materia de políticas de integración.

Por otra parte, con realismo, habría que reconocer que la falta de avances en el ámbito de la infraestructura y la energía no ha obedecido solamente a las restricciones económicas. Persisten importantes diferencias políticas respecto del significado de estas iniciativas y, mientras ellas no sean abordadas y dilucidadas, será difícil obtener logros más satisfactorios.

Es necesario crear conciencia de que la integración no puede estar vinculada únicamente a los casos de afinidad ideológica. La integración consiste más bien en buscar un mínimo común denominador que atienda los diversos intereses nacionales involucrados. Por definición, trasciende los gobiernos, pues debe constituirse en política de Estado.

- **Construir espacios de convergencia, aceptando la diversidad**

Es preciso reconocer que en América del Sur existe una amplia gama de modalidades de inserción internacional. Ellas reflejan claramente las disonancias conceptuales sobre la forma de abordar los temas de comercio, integración, innovación y competitividad, en suma, respecto de cómo lidiar con el reto de la globalización. No es realista suponer que estas diferencias no existen, o que se diluirán a corto plazo. El desafío integracionista exige hoy día entenderlas y aceptarlas, procurando privilegiar los

espacios de diálogo y convergencia que permitan avanzar sobre la base de iniciativas concretas y de intereses compartidos por todos los participantes. Es también el momento de apoyarse en liderazgos más colectivos y flexibles, en función de los temas considerados.

- **Crear espacios de cooperación e integración a nivel subnacional**

Las temáticas de cooperación que suscitan más entusiasmo, como infraestructura, energía, conectividad, logística, ayuda para el comercio y facilitación del comercio, están estrechamente relacionadas con el factor territorial. Explicitar este vínculo abrirá un espacio incluso más amplio para las iniciativas de coordinación entre gobiernos subnacionales que, debido a su vecindad geográfica, pueden estar más interesados en participar en proyectos conjuntos con provincias limítrofes de países vecinos que en proyectos nacionales más centralistas en que su importancia sea reducida. Es así como en el ámbito subnacional en la región han surgido numerosas iniciativas conjuntas de promoción de las exportaciones, atracción de IED, hermanamiento de los gobiernos locales y programas productivos transfronterizos, entre otros. La mayor flexibilidad de estas entidades puede, asimismo, facilitar las experiencias piloto de cooperación en materia de eficiencia energética, energías renovables, tecnologías medioambientales y cambio climático.

Con todo, pese a las dificultades económicas y políticas mencionadas, en el ámbito de la infraestructura de transporte y sus servicios, la integración física muestra importantes obras de conectividad subregional (véase el recuadro III.1)

- **Modestia programática**

Una mayor dosis de modestia programática debería conducir tanto a valorizar lo existente —por ejemplo, las actuales preferencias intrarregionales y el propio desarrollo de las translatinas— como a un mayor realismo en la construcción de referentes para la integración regional. Típicamente, se tiende a mirarla en el espejo de la europea, donde la cesión de soberanía ha dado lugar a una unión económica de moneda única y libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos, así como a una sólida institucionalidad comunitaria. Al parecer, ha llegado el momento de reconocer que el modelo regional de integración dista bastante de asemejarse al europeo y que seguirá alejado durante un largo período. Ello no significa en modo alguno renunciar a objetivos tan ambiciosos como los conseguidos por Europa, sino más bien definir las propuestas de acuerdo con la solidez efectiva de los actuales esquemas de integración, reconociendo sus fortalezas y debilidades. No está escrito que el camino europeo sea el único para avanzar en pro de la integración regional, y mientras antes se explicita la situación real de esta, más fácil será coincidir en los pasos futuros que la vayan potenciando.

- **La necesidad del liderazgo**

Como resulta evidente, una empresa de la envergadura de la enunciada —y luego de varias décadas de intentos— requiere un especial liderazgo. En tal sentido, las cifras destacan de inmediato el papel relevante que en cualquier esfuerzo de este tipo debieran jugar el Brasil y México. En efecto, el Brasil por sí sólo representa un tercio del PIB y de la población regional y si agregamos a México, ambos constituyen la mitad de cualquier variable económica relevante de la región. El Brasil representa el 37% de las exportaciones regionales a Asia y el Pacífico y de las que van a la Unión Europea: México suma el 64% de lo que la región exporta a los Estados Unidos, de manera que en lo que concierne a las estrategias regionales de diálogo y negociación con las grandes potencias, el rol de ambos países no puede sino ser decisivo (véanse el cuadro III.1 y el gráfico III.1).

Recuadro III.1

AVANCES EN LA INTEGRACIÓN FÍSICA REGIONAL: EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA

Los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones: integración económica y comercial; integración política e integración física. Las dos primeras han sido ampliamente analizadas y difundidas, no siendo así el caso de la integración física, que frecuentemente ha quedado fuera del análisis, pese a registrar avances importantes.

A continuación, se sintetizan los principales argumentos en pro de la integración física a nivel regional:

- conduce a la realización efectiva de la integración económica, comercial y política (sin infraestructura, ninguna de estas sería posible);
- permite ir solucionando conjuntamente problemas que son comunes, como los cuellos de botella físicos, tramos faltantes para las comunicaciones y obstáculos al comercio, entre otros. Estimula la creación o reorganización de cadenas productivas; facilita una inserción más competitiva en los mercados globales y regionales: aboga por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores; fomenta el desarrollo de espacios geográficos aislados; propicia el desarrollo descentralizado; disminuye el costo comercial y de distribución, entre otros;
- es imprescindible para lograr una mayor equidad social y disminuir las asimetrías entre los países, fomentando el desarrollo regional y local;
- promueve iniciativas de largo plazo, con beneficio para todos los países participantes, lo que a su vez facilita extender el horizonte de planeación, más allá de los ciclos políticos de corto plazo;
- incorpora la participación y decisión de los gobiernos locales y el sector privado, ya sea a través de la promoción, financiamiento, construcción u operación de obras de integración física.

Al menos tres iniciativas existentes en América Latina y el Caribe, incorporan un esquema de integración regional a nivel físico: la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en América del Sur, el Proyecto Mesoamérica (PM) en Centroamérica y la Comunidad del Caribe (CARICOM) en el Caribe. En el primer caso, esta iniciativa logró avanzar en la realización de obras de infraestructura física de integración, a través de una cartera consensuada entre los 12 países de América del Sur (514 proyectos, por 69.000 millones de dólares, en transporte, energía y comunicaciones, aunque los primeros son los principales, con casi un 60%). A inicios de 2009, el 68% de los proyectos IIRSA presentaba avances concretos: 10% concluidos, 38% en ejecución y 20% en preparación efectiva. Asimismo, la iniciativa ha logrado avanzar en la estructuración de herramientas metodológicas para el análisis de la integración productiva, el desarrollo de los servicios logísticos y la evaluación ambiental y social.

El Proyecto Mesoamérica (ex Plan Puebla-Panamá) ha desarrollado importantes avances, como la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), para aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 km de carreteras, el puente internacional Río Hondo (México-Belice); el puente fronterizo de La Amistad (El Salvador-Honduras); el puente internacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) y un nuevo puente internacional entre El Salvador y Guatemala. Existen en desarrollo otras importantes iniciativas en cuanto a la integración energética, como el Sistema de Interconexión de los Países de América Central (SIEPAC), el proyecto sobre tecnologías de la información y las comunicaciones de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI) y el proyecto de Modernización de aduanas y pasos fronterizos (TIM).

En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se ha alcanzado una Política de Transporte Comunitaria y durante 2009 se ha avanzado en el establecimiento de un fondo de infraestructura para el financiamiento de proyectos de transporte, energía y tecnologías de la información y las comunicaciones. Otro de los proyectos importantes para la integración regional del Caribe se vincula a un estudio sobre los costos intrarregionales del transporte aéreo y al establecimiento de un sistema de supervisión de la seguridad y salvaguardia de la aviación caribeña (CASSOS).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Infraestructura física e integración regional", *Boletín FAL*, N° 280, Santiago de Chile, 2009.

Cuadro III.1
EL BRASIL Y MEXICO: PESO ECONÓMICO EN LA REGIÓN, 2008
(En porcentajes)

	Población	PIB	Exportaciones			Total
			Agrícolas ^a	Manufacturas ^a	Servicios ^b	
Brasil	34	30	22	23	26	23
México	19	27	16	44	16	31
Países andinos ^c	22	15	38	9	10	19
Países caribeños ^d	7	5	3	4	12	5
Centroamérica ^e	7	4	2	4	13	4
Cono Sur ^f	12	19	18	17	23	18
América Latina y el Caribe	100	100	100	100	100	100
Total (en millones de dólares)	570	2 804 477	339 926	534 080	115 116	989 122

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Balance of Payments Statistics y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Los datos para Antigua y Barbuda, Honduras, Nicaragua y Saint Kitts y Nevis corresponden a 2007.

^b Los datos para Trinidad y Tabago corresponden a 2007.

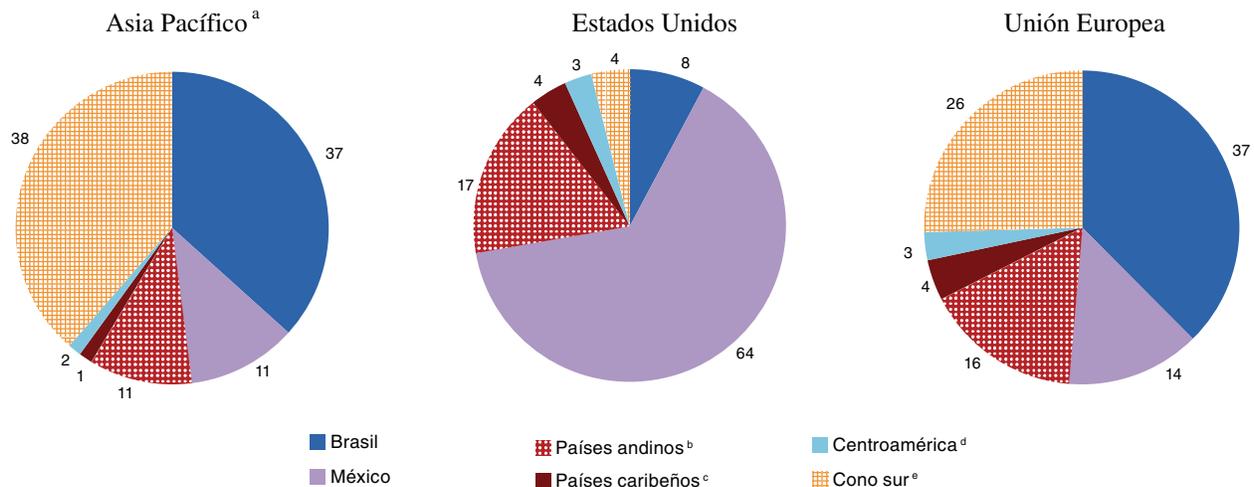
^c Incluye al Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

^d Incluye a Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^e Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^f Incluye a la Argentina, Chile, el Paraguay y el Uruguay.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES REGIONALES A DIVERSOS MERCADOS DE DESTINO, 2008
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Balance of Payments Statistics y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Incluye a la ASEAN, Australia, China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón y Nueva Zelanda.

^b Incluye al Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

^c Incluye a Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago.

^d Incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^e Incluye a la Argentina, Chile, el Paraguay y el Uruguay.

Es también evidente que es posible —y hasta necesario— crear sistemas de liderazgos flexibles, en función de los temas y fases por los que vaya avanzando el proceso de cooperación y de integración regional pero, más allá de toda duda razonable, el Brasil y México juegan un rol central en la construcción de esos nuevos espacios de cooperación y convergencia regional. En tal sentido, las iniciativas que México pueda desplegar en la zona mesoamericana y el Brasil en la sudamericana pueden facilitar el avance en aquellas actividades donde la cercanía geográfica hace una diferencia importante. La posterior convergencia regional de ambos procesos sería menos compleja, si es que las tareas se han abordado primero en los respectivos espacios subregionales.

El importante papel que viene jugando el Brasil en el escenario internacional, como resultado de su desempeño económico reciente, sus hallazgos y políticas energéticas, los avances en la reducción de las desigualdades y la fortaleza de sus empresas que invierten en el exterior, no ha podido menos que reflejarse en su participación en el nuevo G-20 —que se suma a su creación del otro G-20, el que representa a los exportadores agrícolas en las negociaciones en la OMC—, en la consolidación del diálogo a nivel de los denominados BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China), en su fuerte presencia en las negociaciones sobre cambio climático y, por último, en el carácter estratégico que viene gestando en sus relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea y China. Se trata de excelentes noticias para la cooperación regional, ya que por vez primera, uno de los países de la región tiene ahora acceso a los principales foros globales. Si a ello se suma la presencia de la Argentina y de México en el nuevo G-20, ello significa que la construcción de posturas regionales sobre los temas de la agenda global es más urgente que nunca, toda vez que en esta ocasión estas posturas pueden ser parte de los principales debates internacionales. Si estas posturas se van construyendo con responsabilidad y conocimiento de causa, América Latina y el Caribe podría aprovechar esta coyuntura para dar un salto en su capacidad de integración y de desarrollo.

Ese es el objetivo de las propuestas que se presentan más adelante.

IV. OPCIONES DE CONVERGENCIA EN LA AGENDA COMERCIAL REGIONAL

Desde hace varios años existen propuestas técnicas sobre la mesa para avanzar en el objetivo de la convergencia comercial en el ámbito sudamericano. En efecto, en 2006 las secretarías del MERCOSUR, la CAN y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) elaboraron un conjunto de propuestas en tal sentido, en cumplimiento del mandato otorgado en septiembre de 2005 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones. Dicho mandato hacía referencia al objetivo de conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana⁸.

Las propuestas elaboradas por dichas secretarías incluyen una amplia gama de temas comerciales, inherentes a los esquemas de integración: eliminación de aranceles; normas de origen; valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales; mecanismos de defensa comercial; medidas no arancelarias; obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; comercio de servicios; inversiones; propiedad intelectual; políticas de competencia; compras del sector público, y solución de controversias (véase el cuadro IV.1 para una síntesis de ellas y de las propuestas complementarias formuladas por la CEPAL). Estas propuestas entregan una buena base técnica para un posible proceso de convergencia comercial en el espacio sudamericano. La decisión de dar curso a dicho proceso corresponde ahora al plano político.

El Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano es otro espacio en el cual, desde su creación en 2007, se han explorado iniciativas encaminadas a la convergencia comercial entre sus 11 miembros⁹. Específicamente, en su quinta Reunión Ministerial, celebrada en Puerto Vallarta (México) en noviembre de 2009, se acordó iniciar negociaciones en tal sentido, partiendo por el tema de la acumulación de origen, y avanzando paralelamente en materia de obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros, servicios, solución de diferencias y defensa comercial, entre otros¹⁰. Las negociaciones se realizarán sobre la base de dos modalidades: i) utilizando los acuerdos ya existentes entre los países del Arco del Pacífico Latinoamericano, y ii) a través de un acuerdo nuevo para la convergencia gradual al libre comercio entre el conjunto de sus miembros. Se prevé que ello se realice a través de un proceso flexible que permita avanzar a cada país en ambas fórmulas.

⁸ Véase la “Declaración sobre la convergencia de los procesos de integración en América del Sur” [en línea] http://2005.sice.oas.org/TPD/SAMCOM/1st_meeting_s.asp.

⁹ Colombia, Costa Rica, Chile, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y el Perú.

¹⁰ Véase el texto de la Declaración de Puerto Vallarta [en línea] http://www.arcodelpacifico.org/pdf/Declaracion_Puerto_Vallarta.pdf.

Cuadro IV.1
PROPUESTAS DE CONVERGENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE INTEGRACIÓN Y ASPECTOS
COMPLEMENTARIOS PROPUESTOS POR LA CEPAL

Áreas	Secretarías de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y la ALADI	Propuestas complementarias de la CEPAL
Aranceles	Acelerar la convergencia al libre comercio, especialmente en beneficio de los países más pequeños y de menor desarrollo relativo.	El objetivo propuesto por las secretarías es muy relevante.
Normas de origen	Crear un régimen de origen común para la región: armonizar las normas; perfeccionar la base jurídica; certificados de origen; reducir los plazos de verificación y control.	Existen avances rápidos que podrían lograrse sin negociaciones complejas, por ejemplo, acumulando origen.
Valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales	Avanzar en la definición de regímenes aduaneros comunes, a partir de la base común otorgada por los acuerdos de la OMC y la resolución 226 de la ALADI, y fortalecer los mecanismos de tránsito aduanero internacional.	Necesidad de avanzar más en los procedimientos aduaneros. En particular, hace falta un esfuerzo adicional para automatizar, simplificar y facilitar el comercio, sin reducir las actividades de fiscalización.
Defensa comercial	Se propone mantener las disposiciones nacionales de conformidad con las reglas de la OMC (antidumping y subvenciones).	Eliminar las medidas antidumping en el comercio intrazona con respecto a los productos originarios. Mantener derechos compensatorios en caso de subvenciones.
Salvaguardias	Una salvaguardia general para el universo de productos desgravados y —con el tiempo— un mecanismo especial que sería aplicable a un grupo reducido de productos agropecuarios, cuyo activador puede ser por volumen y por precios.	Eliminar salvaguardias en el comercio intracomunitario y mantener el mecanismo durante el período de transición. Con respecto a terceros, mantener los mecanismos individuales de la OMC.
Medidas no arancelarias (MNA)	Iniciar una negociación entre los miembros que implique un programa de eliminación gradual de las MNA. Esta negociación, en función de ofertas, definiría también el plazo máximo para eliminar todas las medidas, estableciendo un cronograma de eliminación de las MNA.	Fortalecer las disciplinas de las MNA partiendo, por ejemplo, de las disposiciones correspondientes de la OMC, y su prohibición, complementadas con las elaboraciones pertinentes, poniendo especial énfasis en los efectos de las medidas y su posible justificación en el contexto de las reglas acordadas. Posteriormente, mediante los procedimientos de solución de controversias, se podría avanzar en su eliminación.
Obstáculos técnicos al comercio (OTC)	Alcanzar un acuerdo regional en materia de OTC. Avanzar en los temas sustantivos en el marco de este acuerdo, en particular, en las áreas relacionadas con la armonización de los reglamentos y normas técnicas, y establecer acuerdos de reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como otras iniciativas relacionadas con la creación de confianzas mutuas y asistencia técnica.	No parece recomendable avanzar en la armonización de normas y reglamentos técnicos. Avanzar decididamente en cuestiones relacionadas con la equivalencia y el reconocimiento mutuo, así como en medidas de facilitación del comercio relacionadas con la acreditación y los procedimientos de evaluación de la conformidad.
Medidas sanitarias y fitosanitarias	i) promover normativas armonizadas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos; ii) promover la libre circulación de productos agropecuarios mediante el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios; iii) desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para las labores de inspección y control cuarentenario; iv) promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado en la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el marco del Acuerdo MSF, y v) promover el fortalecimiento institucional de los servicios de sanidad agropecuaria.	Implementar en la región de manera efectiva los criterios operativos de “zonas libres de plagas o enfermedades”, mejoras en los procedimientos de gestión y toma de decisiones, de evaluación de riesgos y de cooperación de las instituciones responsables.

Cuadro IV.1 (conclusión)

Áreas	Secretarías de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y la ALADI	Propuestas complementarias de la CEPAL
Comercio de servicios	Existe un marco propicio para avanzar a nivel regional en materia de servicios, dado el marco común que proveen el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y la experiencia de la CAN y el MERCOSUR. Las eventuales negociaciones deberían: i) tener un alcance y profundidad superior a los compromisos que los países sudamericanos asuman en la OMC; ii) contemplar una cobertura sustancial de sectores y modos de suministro para que el acuerdo pueda acogerse a la excepción a la cláusula de nación más favorecida prevista en el AGCS, y iii) desarrollarse en un marco de transparencia y equidad, asumiendo el compromiso de no introducir nuevos obstáculos o restricciones al comercio de servicios.	Lo central es comprometer en un plazo breve la eliminación de las restricciones incompatibles con los principios rectores del comercio de servicios. Ello significa abandonar el enfoque actual de congelar la situación y de consignar compromisos basados en una lista positiva.
Inversiones	No hay una propuesta concreta de negociaciones. Sin embargo, se propone avanzar inicialmente en: i) la elaboración de una normativa común con compromisos para la promoción y protección de las inversiones en la región, y ii) iniciativas de cooperación entre las agencias nacionales de promoción de inversiones, y eventualmente la elaboración de una estrategia de promoción de América del Sur como un espacio seguro para la inversión.	Por ahora, es difícil alcanzar la convergencia debido a las diferencias de enfoque y a la red de acuerdos bilaterales existentes.
Propiedad intelectual	Dada la diversidad de regímenes y enfoques en la región, se propone considerar el establecimiento de un régimen de principios y procedimientos en temas de interés para la región, incluyendo procedimientos de observancia, de cooperación institucional y de solución de controversias.	Es necesario identificar primero los objetivos que se persiguen en esta materia.
Política de competencia	Avanzar a partir de dos opciones: i) establecer un mecanismo de cooperación entre las agencias nacionales responsables (incluyendo a las encargadas de la protección al consumidor), y ii) establecer un marco normativo regional, dictando medidas de carácter general aplicables a todos los países sudamericanos.	La cooperación entre agencias responsables parece ser el mecanismo más factible.
Compras públicas	Acordar un régimen común de compras del sector público que incluya disposiciones sobre información, trato nacional, transparencia en las licitaciones y adquisiciones en general.	
Solución de controversias	Considerar la creación de un régimen regional de solución de controversias, que contemple un mínimo de tres etapas: negociaciones directas entre las partes, intervención del órgano administrador del acuerdo e instancia arbitral (cuyos laudos serían obligatorios para las partes involucradas). Se destaca la importancia de contar con un instrumento de este tipo que dé seguridad y protección jurídica a las posibles reglas comerciales de una Comunidad Sudamericana de Naciones.	Este mecanismo debería ser optativo entre otros que se encuentren disponibles, en particular, la OMC.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica”, elaborado por las secretarías de la Comunidad Andina, el MERCOSUR y la ALADI [en línea] http://www.comunidadandina.org/unasur/Documento_Convergencia.pdf.

Hasta la fecha las discusiones sobre convergencia en el seno del Arco del Pacífico Latinoamericano no han incluido el tema de la convergencia arancelaria, esto es, la creación de un área de libre comercio entre sus 11 miembros. Ello refleja el hecho de que la matriz de relaciones comerciales preferenciales entre sus miembros aún no está completa (véase el cuadro IV.2)¹¹. Alternativamente, se ha privilegiado la búsqueda de la convergencia mediante la acumulación de origen¹². Esto ciertamente plantea complejidades técnicas, dados los distintos regímenes de origen existentes en los acuerdos comerciales suscritos por los países miembros del Arco, así como el hecho de que algunos de ellos aún no tienen una vinculación preferencial entre sí. Sin perjuicio de ello, la acumulación de origen podría contribuir significativamente a una mayor integración productiva entre las economías del Arco del Pacífico Latinoamericano, al ampliar el espectro de proveedores al que tendrían acceso los productores y exportadores de cada país miembro, sin perder el tratamiento preferencial.

Cuadro IV.2
PAÍSES DEL ARCO DEL PACÍFICO LATINOAMERICANO: RED DE ACUERDOS
COMERCIALES PREFERENCIALES, ENERO DE 2010

	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Perú
Colombia	X										
Costa Rica		X									
Chile			X								
Ecuador				X							
El Salvador					X						
Guatemala						X					
Honduras							X				
México								X			
Nicaragua									X		
Panamá										X	
Perú											X

En implementación
 Firmado
 En negociación

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior [en línea] <http://www.sice.oas.org>.

¹¹ De hecho este cuadro sobreestima el grado de libre comercio entre los países miembros del Arco del Pacífico Latinoamericano, ya que no distingue entre los diferentes tipos de acuerdos preferenciales vigentes. En efecto, mientras algunos de estos son tratados de libre comercio con una cobertura de productos casi universal, otros son acuerdos de alcance parcial con una cobertura limitada de productos y bajo los cuales se otorgan márgenes preferenciales en vez de la eliminación de los aranceles.

¹² Esta consiste en permitir que los insumos originarios de cualquiera de los 11 países miembros del Arco del Pacífico Latinoamericano califiquen para recibir tratamiento arancelario preferencial al ser incorporados en productos comerciados entre países miembros del Arco.

Como ya se indicó, tras la reciente Reunión Ministerial de Puerto Vallarta, las actividades del Arco —además del inicio de la negociación para la convergencia comercial— buscan también definir el marco legal más adecuado para instrumentar los acuerdos que se vayan alcanzando. Se espera tener una idea más clara sobre estos temas en la próxima Reunión Ministerial, a efectuarse en el Perú durante el primer semestre de 2010.

Sin perjuicio de los avances que se registren en las negociaciones recientemente lanzadas en el Arco del Pacífico, no debe perderse de vista que el objetivo último debe ser alcanzar la convergencia en el espacio latinoamericano, tendiendo puentes entre las iniciativas del Pacífico y del Atlántico, solo así se maximizarán las ganancias asociadas a la convergencia, en términos de ampliación de mercados y mayor integración productiva, así como de aumentar el atractivo de América Latina y el Caribe como socio económico y comercial frente a otras regiones (particularmente Asia). En consecuencia, el proceso en curso en el Arco debiera ser entendido como una vía para avanzar en esa dirección, no como su punto de llegada.

V. PROPUESTAS PARA ESTIMULAR LA COOPERACIÓN REGIONAL

En la actualidad, la cooperación regional es más importante que avanzar en la liberalización comercial. Por ello, y pese a la relevancia que reviste avanzar en la liberalización del comercio intrarregional, las propuestas contenidas en el presente documento reflejan un énfasis mayor en otros aspectos de la cooperación regional. En efecto, dentro de la región hoy día coexisten distintas visiones sobre el rol del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global. El reto es, por lo tanto, cómo construir integración a partir de estas miradas diferentes. En este contexto, las discrepancias en torno a los temas de acceso al mercado no debieran ser obstáculo para avanzar en otras materias, quizás más urgentes para afrontar los desafíos de competitividad de la región¹³. En todo caso, cabe destacar que un número importante de las propuestas que se presentan a continuación guarda relación con la facilitación y el financiamiento del comercio, temas que son de interés para todos los países de la región y que no generan las diferencias que se dan en torno a su liberalización.

En síntesis, las propuestas contenidas en el presente documento se estructuraron en torno a ocho ejes: infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a la región de Asia y el Pacífico, reforma del sistema financiero internacional y cambio climático¹⁴. Asimismo, se adoptó un enfoque basado en las siguientes tres premisas fundamentales:

- Internacionalización con un enfoque regional, suponiendo que la cooperación regional es más eficaz que los esfuerzos aislados de cada país por construir las bases de una competitividad internacional vinculada al desarrollo económico sustentable y la cohesión e inclusión social.
- Integración desde la base, entendiendo que esta será más eficaz en la medida en que se fortalezca la cooperación regional entre los distintos sectores económicos, las regiones y la sociedad civil. Es el caso, por ejemplo, de las zonas vinculadas por una frontera común o de las empresas y comunidades cuya complementariedad o afinidad les permite conformar aglomeraciones productivas (*clusters*).
- Cooperación regional en la práctica, expresada en un enfoque orientado a la acción, la coordinación y los resultados más que a los objetivos fundacionales.

En definitiva, en lugar de concentrar esfuerzos y recursos en grandes reformas de difícil viabilidad a corto plazo, se propone adecuarse a los recursos e instituciones existentes, detectar las medidas e iniciativas que susciten mayor consenso y estimular la convergencia entre los actores públicos y privados sobre la base de propuestas prácticas de interés compartido. Por último, y no menos importante, la agenda de cooperación regional hoy enfrenta un test crucial: concretar un plan regional de cooperación con Haití (véase el recuadro V.1).

¹³ De cualquier manera, no es evidente que los temas comerciales sean más complejos que, por ejemplo, los de cooperación en energía. Más bien al contrario, la experiencia demuestra que en estos últimos hay mayor número de entidades públicas y privadas involucradas, mayores complejidades en materia de regulación y que los factores tributarios y de riesgo cambiario son más importantes que en los primeros. En todo caso, se trata de temas que es preciso abordar desde el punto de vista de la integración regional, si se quiere privilegiar una agenda de futuro.

¹⁴ Las propuestas sobre infraestructura, apoyo al comercio, innovación y cohesión social surgieron de un trabajo conjunto de varios años y próxima publicación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la CEPAL.

Recuadro V.1
COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y REGIONAL PARA HAITÍ

Haití está viviendo una de las etapas más difíciles de su historia con el reciente terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010. Hasta ahora, las estimaciones hablan de que este habría costado la vida a cerca de 200.000 personas, dejando más de 200.000 heridos y 3 millones de damnificados. De acuerdo a la experiencia que la CEPAL ha desarrollado en el apoyo a la reconstrucción en desastres previos, este desastre costará a Haití mucho más que los huracanes de 2008, que ya significaron un 15% de su PIB. Actualmente hay más de 600 organizaciones e instituciones internacionales ayudando y coordinando sus esfuerzos para que Haití logre superar esta dramática situación.

Las Naciones Unidas buscan urgentemente organizar mejor la ayuda en Haití a través de la coordinación política, asistencial y militar, lo que requiere que prontamente el Gobierno haitiano asuma el liderazgo de las operaciones, con un fuerte apoyo de la comunidad internacional. En la reciente conferencia de Montreal que reunió a las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y a representantes de 20 países, se acordó la creación de una agencia internacional para ayudar al desarrollo de Haití en directa relación con las necesidades provenientes del Gobierno haitiano, coordinando la ayuda y delineando el plan de recuperación. La reconstrucción de Haití es un compromiso que habrá que sostener en el largo plazo, muy probablemente durante toda la presente década.

En lo inmediato, es preciso cubrir de manera urgente las necesidades básicas de la población en materia de salud, alimentación y alojamiento. A continuación, corresponde contar con una adecuada evaluación de los daños y a partir de ahí definir un plan de reconstrucción de la infraestructura, generación de empleos y desarrollo económico. Es necesario recuperar el funcionamiento de servicios e instituciones fundamentales, restaurar y mejorar la capacidad productiva y apoyar a la población afectada con programas de vivienda, salud, educación y empleo productivo.

Antes de esta catástrofe, Haití estaba recibiendo flujos netos de ayuda cada vez mayores, lo que se estaba reflejando en algunos avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como la reducción en las tasas de mortalidad, mientras que otras mostraban un atraso evidente, como la prevalencia de enfermedades. No obstante, producto de este desastre se observará un retroceso en la consecución de cada una de estas metas.

El verdadero reto que se presenta a mediano y largo plazo luego de ocurrido el terremoto en Haití es lograr el desarrollo del país, para lo cual la reconstrucción social, física e institucional es sumamente importante.

Esto exigirá un proyecto de largo plazo, que debe trascender y mantener el compromiso y la voluntad de las naciones más allá de la ayuda inicial de rescate y humanitaria, enfocándose en aspectos fundamentales como: ampliar y fortalecer la integración comercial; incentivar la inversión para crear y mejorar empleos; fomentar la competitividad agrícola; generar lineamientos concretos para la educación y establecer un ambiente de seguridad para reencauzar a Haití en una senda de desarrollo sostenible en el largo plazo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Centro de Noticias de las Naciones Unidas y palabras del Secretario General Ban Ki-moon ante la Asamblea General sobre la situación en Haití, 22 de enero de 2010 [en línea] http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=713 [fecha de consulta: 5 de febrero de 2010].

A. COOPERACIÓN INTRARREGIONAL

1. Preservar y estimular la inversión en infraestructura

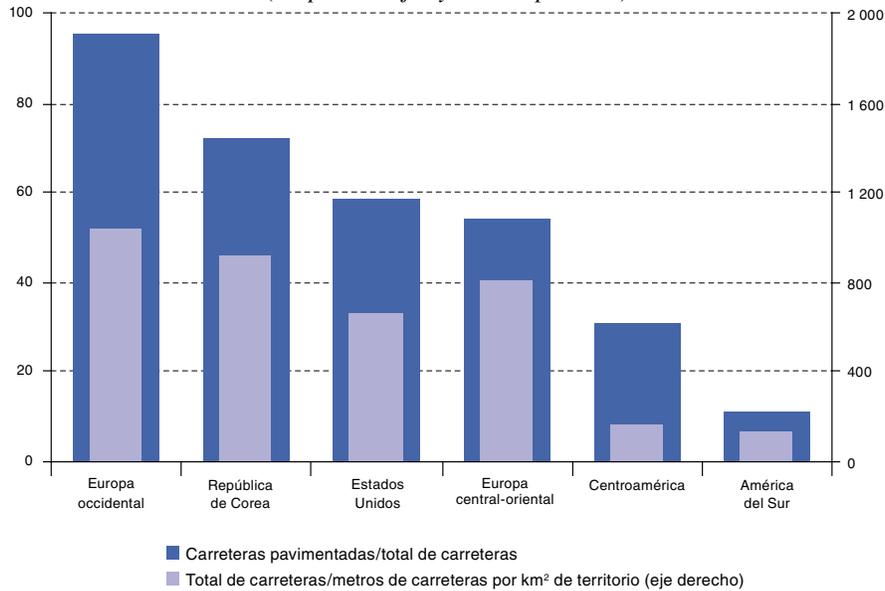
La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y el desarrollo territorial equilibrado, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales que afectan a los países de la región. Asimismo, la dotación de infraestructura relacionada con el comercio es indispensable para el desarrollo exportador. En efecto, los avances o rezagos en esta materia determinan en gran parte el costo logístico, cuyos efectos en el comercio son equivalentes —y en ocasiones superiores— a los que provocan los aranceles o el tipo de cambio. De acuerdo con las estimaciones disponibles, la elasticidad del volumen de comercio en función del transporte es superior a 2, es decir, un aumento del 10% de los costos de transporte podría conducir a una reducción del 20% del volumen de comercio (Martínez y Suárez, 2005).

América Latina y el Caribe presentan un severo déficit de infraestructura (véase el gráfico V.1). Por este motivo, en la actual coyuntura de salida de la crisis, resulta crítico evitar una disminución de la inversión en este ámbito, tal como la que se produjo durante la crisis de la deuda externa. A ello obedeció gran parte de la baja de productividad y el rezago en materia de competitividad que hasta hoy muestra la región en comparación con otras regiones en desarrollo¹⁵. Por ejemplo, mientras que las economías asiáticas emergentes han destinado una cantidad significativa de recursos a la inversión en infraestructura desde la década de 1980, en América Latina como región esta se redujo del 6% del PIB a comienzos de los años ochenta hasta poco más del 2% a inicios de la presente década (véase el gráfico V.2). Si se permite nuevamente que se resienta el gasto en infraestructura, se estará debilitando la capacidad de reacción de la región cuando la economía mundial se recupere y se acentuará su rezago en materia de competitividad.

Si bien entre los países o subregiones de América Latina y el Caribe existen diferencias en cuanto al grado de desarrollo de la infraestructura de transporte, persisten una serie de retos comunes. La infraestructura vial y ferroviaria es antigua y no se mantiene en forma adecuada. La capacidad de los principales corredores viales es insuficiente y hay escasez de servicios ferroviarios competitivos para el transporte de carga. En las redes de transporte internacional hay restricciones operativas, una interconexión deficiente y asimetrías técnicas a nivel de modalidades, países o ambos, así como una falta de control eficaz del cumplimiento de las normas establecidas por parte del Estado y diferencias en materia de regulación entre los países y entre las jurisdicciones de un mismo país. Además, existen fallas de planificación, diseño de las políticas públicas y asignación de roles a los sectores público, privado e internacional. Los marcos normativos son inadecuados y los contratos, débiles e inseguros (Sánchez y Wilmsmeier, 2005).

¹⁵ Calderón y Servén (2003) han estimado que la tasa de crecimiento del PIB de los países de América del Sur aumentaría entre un 2,6% (Uruguay) y un 5,8% (Estado Plurinacional de Bolivia) si la cantidad y calidad de la infraestructura fuera igual al promedio en Asia Sudoriental.

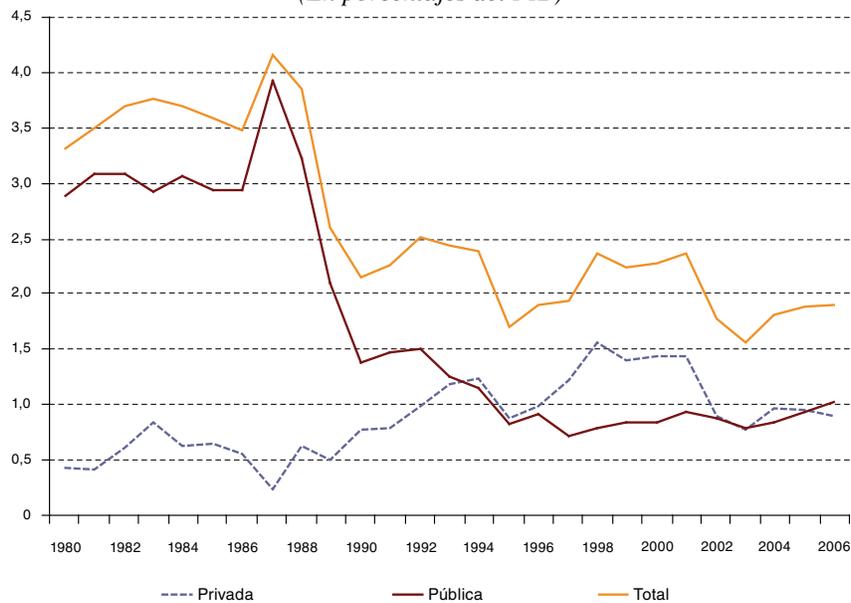
Gráfico V.1
INFRAESTRUCTURA DE PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: DENSIDAD DE CARRETERAS Y PORCENTAJE PAVIMENTADO^a
(En porcentajes y metros por km²)



Fuente: R. Sánchez y G. Wilmsmeier, “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

^a Se muestran índices simples de provisión de carreteras como una aproximación a la escasez relativa de infraestructura y logística.

Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES^a): INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, 1980-2006
(En porcentajes del PIB)



Fuente: C. Calderón y L. Servén, “Infraestructuras y desarrollo en América Latina: avances y retos”, documento presentado en el seminario Infraestructura 2020, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2008.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Los ejes de desarrollo transfronterizos, incluidos los corredores bioceánicos o ejes de integración como se los viene denominando, no solo pueden contribuir a aumentar la competitividad y mejorar los tiempos y costos de transporte del comercio extrarregional. También abren nuevas oportunidades productivas y de planificación urbana, permitiendo un mejor equilibrio regional (litoral-sierra) y social al mejorar la calidad de vida de las comunidades pobres y atrasadas que tienden a ubicarse al interior de nuestras subregiones (Maira, 2008). Para ello, es necesario que las inversiones en estos ejes, junto con abordar la infraestructura física se preocupen también de los tradicionales problemas de cruce de fronteras y de regulación y facilitación del transporte.

Algunos países de la región han desarrollado mecanismos de asociación público-privados que permiten reunir más recursos para las obras de infraestructura de mayor costo, liberando recursos públicos que así pueden destinarse a otras de menor envergadura como caminos rurales, vías de acercamiento, caletas de pescadores y otras que afectan directamente la calidad de vida de las zonas y grupos sociales más desfavorecidos. Estas experiencias muestran tanto logros como debilidades, y su difusión permitiría estimular las iniciativas binacionales en que se aprovechen las buenas prácticas.

Mediante la cooperación regional podría reducirse la “brecha de infraestructura” que caracteriza a América Latina y el Caribe. En este contexto, se plantean las siguientes propuestas:

- Acordar una meta indicativa regional o subregional para la inversión en infraestructura que incremente el monto invertido y permita una mejora efectiva en la dotación y calidad de los servicios de infraestructura nacionales y subregionales. Para ello, es fundamental revisar los mecanismos de inversión y financiamiento, de modo de asegurar mayor eficiencia. De acuerdo a la experiencia internacional, y considerando las especificidades de cada subregión o país, una meta ambiciosa pero necesaria para ir cerrando esa brecha podría acercarse al 5% del PIB. Las entidades multilaterales y regionales de financiamiento podrían participar en el cumplimiento de esta meta, desarrollando los programas y proyectos necesarios en forma dialogada entre los países.
- 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.
- Involucrar en la asesoría a los gobiernos al Comité Tripartito BID-CEPAL-OEA, junto a la Corporación Andina de Fomento (CAF), para definir tanto los proyectos subregionales de mayor viabilidad técnica y financiera como aquellos en que se maximicen las sinergias relacionadas con el desarrollo de las localidades fronterizas.
- Fortalecer los mercados de capitales y su regulación, de modo que los fondos de capital y de pensiones desempeñen un rol más importante en el financiamiento de la infraestructura. Asimismo, como complemento de los esfuerzos nacionales o regionales, atraer un mayor volumen de recursos privados de capital, fondos soberanos y empresas transnacionales.
- Las autoridades nacionales deben mejorar sus propias capacidades en los siguientes aspectos:
 - Avanzar hacia una estrategia nacional y regional clara, compartida, integrada y sostenida en el tiempo de infraestructura, transporte y logística. Para ello es preciso unificar visiones tanto a nivel de los gobiernos como de los sectores empresariales y sociales y profundizar la coordinación de acciones en el ámbito regional (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2

POLÍTICAS INTEGRADAS DE INFRAESTRUCTURA, TRANSPORTE Y LOGÍSTICA

Convencionalmente, en América Latina y el Caribe, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte, se han tratado en forma disociada e implementado en forma unimodal. Ello ha impedido una provisión y operación eficiente de servicios de infraestructura. Junto con ello, se observa con preocupación, la ausencia de políticas de gobierno que consideren a la logística dentro del planeamiento de infraestructura y servicios de transporte y la consideren como una herramienta estratégica de competitividad.

En las economías globalizadas, la productividad y la competitividad son funciones de múltiples variables interrelacionadas y mutuamente dependientes. Por ello, las políticas que buscan estimularlas deben reflejar similar grado de complejidad. Desde esta óptica, componentes claves de la competitividad como infraestructura, transporte y logística deben examinarse como parte de un sistema y no como partes separadas. Dados los vínculos internos entre cada uno de los grupos de medidas de políticas, las sinergias y la escala de los programas rendirán mejores frutos que si los componentes mencionados se abordan de un modo aislado.

Elevar la inversión en infraestructura requiere abordar nuevas formas de financiamiento, adicionales a las tradicionales, lo que a su vez demanda mejorar aspectos regulatorios. Para reforzar el vínculo entre la planificación de los servicios de infraestructura y transporte es fundamental mejorar la coordinación interinstitucional, la eficiencia en la actuación del sector público, así como una mejor articulación con el sector privado bajo el alero de las asociaciones público-privadas.

Sin perjuicio de la necesidad de atender las diversas especificidades nacionales, a partir del análisis de casos subnacionales, nacionales y regionales, la CEPAL ha detectado un conjunto de elementos comunes o de mejores prácticas en estos avances hacia una política integrada de infraestructura, transporte y logística. A continuación se agrupan las principales conclusiones en relación a los aspectos estratégicos, político-organizacionales y normativos.

Aspectos estratégicos

- La política nacional para el desarrollo de la infraestructura, el transporte y la logística debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales. En este sentido, el plan nacional debe prevalecer sobre cualquier otro plan sectorial.
- Este enfoque integrado vincula políticas de productividad y competitividad; comercio exterior y facilitación; infraestructura y transporte multimodal (vial, ferroviario, fluvial, marítimo y aéreo, y sus nodos portuarios, aeroportuarios, pasos de frontera y plataformas logísticas); las TIC, investigación y desarrollo, entre otras.
- La planificación, diseño y ejecución de las políticas no debe hacerse en base al modo de transporte, sino en función de los servicios a la carga y pensando en la productividad y la competitividad de los bienes o servicios que el país produce o comercia tanto en el mercado doméstico como en el exterior.
- La decisión sobre el horizonte de planeamiento es fundamental y debe estar de acuerdo con la dinámica del comercio y las relaciones económicas internacionales. Es imprescindible establecer plazos y hacerlos cumplir.

Aspectos políticos y organizacionales

- Establecer una institución principal que sea la cabeza visible y lidere el esfuerzo del desarrollo, la implementación y la supervisión de las políticas.
- Fortalecer el diálogo y el análisis intersectorial, favoreciendo la constitución de alianzas público-privadas.
- Lograr el respaldo político al más alto nivel de gobierno y del resto de los poderes del Estado, de modo tal que sea concebida como una política de Estado que vaya más allá de los tiempos políticos.

Aspectos normativos

- Establecer un marco de referencia legal claro, coherente y condensado en un solo cuerpo normativo que facilite su implementación (*all-inclusive policy*), que refleje una visión consensuada de Estado y ayude a mantener un modelo sostenible en el tiempo.

Fuente: T. Cipoletta, S. Pérez y R. Sánchez, "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

- 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 una mayor eficiencia, productividad y competitividad (CEPAL, 2008e).
- Fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública, elevando la calidad de los proyectos presentados y las posibilidades efectivas de financiamiento externo.
- 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 eventuales sobrepuestos en las licitaciones pertinentes.
- Organizar talleres de intercambio de experiencias sobre las asociaciones público-privadas para realizar proyectos de infraestructura, aprovechando los resultados de los casos exitosos y los fracasos tanto en la región como fuera de ella.
- Reforzar el apoyo a las iniciativas de integración de la infraestructura regional que están en curso (IIRSA, Proyecto Mesoamérica y CARICOM) mediante medidas como:
 - El monitoreo continuo de los posibles cuellos de botella que, debido a problemas de financiamiento, obstaculizan el avance de los proyectos prioritarios ya identificados. Una vez detectados, crear programas plurinacionales que incorporen el aporte solidario de varios países y de las instituciones financieras regionales, con vistas a acelerar la puesta en marcha de estos proyectos.
 - La organización de reuniones abiertas en que se den a conocer las actividades realizadas y en curso ante los parlamentos, las organizaciones empresariales y la sociedad civil.
 - La organización de grupos de trabajo orientados a facilitar la convergencia entre los sistemas de regulación y control del tráfico terrestre y multimodal.
- Modernizar la logística vinculada al comercio exterior mediante las siguientes medidas:
 - La incorporación de las pymes exportadoras a los métodos modernos de transporte y distribución.
 - La instalación de sistemas inteligentes de transporte en puertos, aeropuertos, carreteras, ferrovías y centros de distribución.
 - La introducción de sistemas automatizados para todos los trámites y procedimientos aduaneros.
 - La elaboración de una agenda orientada a simplificar los trámites portuarios y fomentar la competencia entre y dentro de los puertos.

2. Fomento del comercio intrarregional

Se propone crear un programa de cooperación orientado a fomentar el comercio intrarregional, en que se combine la regionalización del financiamiento con una estructura flexible de gestión que integre y coordine la participación de los países y de los organismos multilaterales y regionales, incluido el sector privado, como ha sido propuesto por diversos expertos¹⁶. El objetivo no es crear nuevas instituciones, sino generar mecanismos de coordinación entre las existentes para aprovechar más eficazmente sus respectivas ventajas y fortalecer la movilidad de los recursos financieros.

Como parte del programa descrito, se sugiere fortalecer los distintos mecanismos de los organismos multilaterales y regionales con el aporte de los donantes, los organismos asociados y las otras organizaciones internacionales y del sector privado¹⁷. A continuación, se describen algunas de las actividades que podrían financiarse con los recursos pertinentes.

a) **Financiamiento a corto plazo del comercio intrarregional**

Un tema central que surgió de la reciente crisis financiera es abordar las restricciones de liquidez en las operaciones de comercio exterior. Dicho financiamiento es crucial para facilitar el comercio internacional, sobre todo a nivel de las pequeñas y medianas empresas tanto exportadoras como importadoras. Tras la irrupción de la crisis, en pocos meses el costo de los créditos se multiplicó por seis. Esto provocó efectos adversos considerables, dado que alrededor del 90% del comercio mundial se financia mediante créditos a corto plazo. En el transcurso de 2009, la situación se normalizó con la baja de los niveles de riesgo de la región, que para algunos países están en niveles incluso inferiores a los anteriores a la crisis.

No obstante la normalización del acceso general al crédito para las operaciones comerciales, la reciente crisis demostró que los actuales mecanismos de cobertura de riesgos, que en épocas normales pueden ser suficientes, exhiben insuficiencias para enfrentar períodos de incertidumbre como el actual. Además, en varios países de la región, las pymes tienen una dificultad casi permanente para acceder a créditos para sus operaciones comerciales, en especial para el mediano plazo. Es preciso que las instituciones financieras mejoren la difusión de las características de sus instrumentos entre las empresas y que las familiaricen con las técnicas de evaluación del riesgo y recopilación de datos sobre la financiación del comercio. Se requiere ampliar la colaboración regional en este ámbito entre los bancos privados, los organismos públicos, las instituciones financieras internacionales y las entidades de crédito para la exportación.

En esta misma línea, varios países están estudiando la posibilidad de crear mecanismos a nivel regional o subregional que permitan realizar una mayor proporción del comercio intrarregional en monedas locales (véase el recuadro V.3).

¹⁶ Véase Stiglitz y Carlton (2006).

¹⁷ Existen varios organismos multilaterales y regionales que apoyan el comercio y la competitividad, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco del Sur, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

Recuadro V.3

LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL MEDIANTE UN MENOR USO DE LAS DIVISAS

Algunos países de la región han buscado mecanismos para reducir la necesidad de divisas en el comercio intrarregional. El único mecanismo regional existente que estimula el uso de las monedas locales es el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creado en 1982, en virtud del cual los bancos centrales de 12 países cursan y compensan trimestralmente entre sí los pagos derivados del comercio bilateral de bienes y de algunos servicios^a. Las operaciones son voluntarias para los agentes comerciales, se realizan en moneda nacional y al final del período de consolidación los bancos centrales participantes establecen los saldos netos bilaterales, que se expresan y pagan en dólares.

El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos fue ampliamente usado en los años ochenta, cubriendo casi el 90% del comercio intrarregional en 1989. Esto se relaciona con el contexto de escasez de liquidez en dólares prevaleciente en esa época en la región. Durante los años noventa, el Convenio perdió importancia progresivamente, hasta quedar casi fuera de uso en 2003. A partir de esa fecha se aprecia una leve recuperación. Hoy el Convenio cubre aproximadamente un 10% del comercio intrarregional, en su mayoría de la República Bolivariana de Venezuela, debido a la obligación que existe en ese país de canalizar todas las operaciones comerciales mediante este mecanismo como resultado de la aplicación de controles cambiarios, y con pequeñas participaciones del Brasil (operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)) y Colombia. Su escasa utilización en la actualidad obedece a diversos motivos, en particular al alto riesgo crediticio incurrido por los bancos centrales (dado que garantizan los pagos), las elevadas tasas de interés cobradas por los débitos en las cuentas del Convenio respecto de otras tasas internacionales, y la creciente facilidad para efectuar operaciones financieras mediante redes bancarias privadas.

En base a la experiencia de la última crisis, donde había una escasez de divisas y fuertes restricciones en financiamiento del comercio, se ha reactivado el interés por crear un mecanismo que facilite el comercio intrarregional mediante el uso de las monedas locales. Se han sugerido diversas propuestas, como modernizar el esquema del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, complementarlo o reemplazarlo por una cámara de compensación del comercio regional que supere sus limitaciones y que debería seguir las mejoras prácticas recomendadas por el Banco de Pagos Internacionales. Además, podría tener algunas características del Sistema de Monedas Locales (SML) que comenzó a operar en octubre de 2008, en forma experimental, para el comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil.

Para competir con otras formas de pago, una nueva cámara de compensación debería contar con una operación eficiente y flexible. Por ejemplo, una empresa y su contraparte en el extranjero deberían poder escoger en qué moneda se realiza la operación comercial y quién absorbe el riesgo cambiario. Para exportadores de productos básicos, podría ser óptimo facturar en una moneda de reserva como el dólar. En contraste, para pequeños exportadores de bienes no primarios, puede ser mejor facturar en la moneda del mercado importador (sobre todo si este es grande) y asumir el riesgo cambiario, a cambio de asegurarse el acceso de mercado. Exportadores medianos con un alto componente de costos domésticos preferirán facturar en su propia moneda. Las cotizaciones diarias de las monedas locales se podrían calcular mediante una divisa altamente transada (dólar o euro). Una entidad financiera regional podría actuar como cámara compensadora. Un mecanismo bien diseñado podría reducir el uso de divisas en el comercio intrarregional en un 70%. No se considera aconsejable adoptar un sistema basado totalmente en las monedas locales porque los países superavitarios acumularían reservas en la moneda de los países deficitarios, pagándoles un señoreaje. Además, no existen mercados al contado (*spot*) líquidos ni mercados futuros respecto de todas las monedas participantes.

El sistema descrito tiene varias ventajas. Primero, si una crisis se prolonga, los países de la región podrían seguir comerciando entre sí, principalmente sobre la base de sus propias monedas, siempre y cuando la crisis no provoque una gran volatilidad en la valorización de las monedas nacionales. En segundo lugar, este mecanismo ayudaría en particular a las micro, pequeñas y medianas empresas, dado que enfrentan dificultades para acceder a los mercados de futuros y, además, son las que más comercian con los países de la región.

En el proceso de integración centroamericano, el mecanismo de cámara de compensación fue significativo hasta inicios de los noventa. Con las reformas estructurales y la mayor afluencia de divisas, el mecanismo fue discontinuado. Hoy se vuelve a evaluar como un instrumento para potenciar el comercio intrarregional. En la misma dirección, los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) están promoviendo la creación del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) para su puesta en marcha en el primer semestre de 2010, buscando aliviar la escasez de divisas de economías con tendencias al déficit en cuenta corriente. De prosperar esta cooperación a través del SUCRE, se podría favorecer el comercio entre sus países miembros, en un momento de debilidad en la demanda externa.

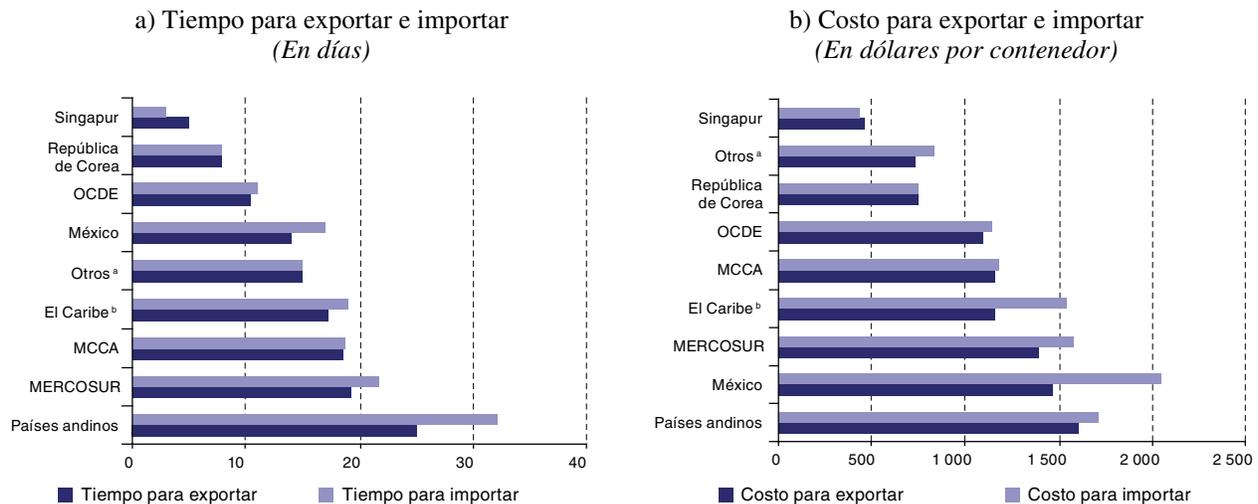
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a En el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALADI participan la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Paraguay, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

b) La facilitación del comercio como instrumento de apoyo al comercio intrarregional

La facilitación del comercio debe ser entendida no solo como la reducción en el número de trámites burocráticos asociados al comercio exterior, o en el tiempo necesario para completar dichos trámites, sino como un enfoque integrado que busca mejorar la velocidad de las transacciones comerciales, incluyendo la disponibilidad de infraestructuras de transporte y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). Así pues, la facilitación del comercio va más allá de las trabas burocráticas y alude al desarrollo de un sistema logístico de comercio internacional, que incluye los trámites de exportación e importación, pero que no se limita a ellos. Así entendida, ella constituye un elemento fundamental de la competitividad internacional de los países. No obstante, América Latina y el Caribe presenta importantes rezagos en este ámbito (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, REPÚBLICA DE COREA, OCDE Y SINGAPUR: INDICADORES SELECCIONADOS DE COSTO Y TIEMPO EN EL COMERCIO EXTERIOR



Fuente: Banco Mundial, *Doing Business 2010*.

^a Otros: incluye a Chile y Panamá.

La existencia de un sistema logístico integrado puede facilitar tanto la atracción de IED como la modernización y gradual internacionalización de las pymes. Por cierto, este desafío significa no sólo reforzar la coordinación entre las instituciones gubernamentales involucradas, sino también apoyarse en mecanismos diversos de alianzas público-privadas que refuercen la comunicación entre actores, el intercambio de información, el diálogo sobre las reformas administrativas y el compromiso con la innovación y la competitividad de las organizaciones empresariales.

Los avances efectivos en la coordinación de todas las instituciones involucradas en las operaciones de comercio internacional en cada país solo son posibles cuando el compromiso político se encuentra al más alto nivel de las autoridades. Asimismo, se requiere una institucionalidad permanente que busque alcanzar un equilibrio óptimo entre fiscalización y eficiencia. Ello es igualmente aplicable en los ámbitos subregional y regional. A estos niveles, resulta imprescindible crear instancias de

convergencia de procedimientos, en especial en lo relativo a la interoperabilidad y a la estandarización de ellos. También habría que ir más rápido en los acuerdos legales que reconozcan los instrumentos modernos de negocios (factura electrónica, certificados de origen electrónicos y ventanilla única de comercio exterior, entre otros). Ello significa que los pasos que restan para conseguir esta convergencia de procedimientos involucran también al sector judicial y a los parlamentos.

En este sentido, proyectos como el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (véase el recuadro V.4), los certificados de origen digital de la ALADI, la implementación de ventanillas únicas en Colombia y el Brasil y las experiencias destacadas de Colombia, Chile, Costa Rica, el Perú, la República Dominicana y Nicaragua muestran que la incorporación de las TIC puede ser un instrumento importante para elevar la competitividad regional. Con respecto a los aspectos aduaneros, se destaca la firma del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), elemento fundamental para el funcionamiento de la Unión Aduanera Centroamericana.

Recuadro V.4

COOPERACIÓN CENTROAMERICANA EN LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla-Panamá), en estrecha coordinación con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) apoya el Procedimiento Mesoamericano para el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM). Este consiste en la implantación de sistemas informáticos y procedimientos estandarizados en los puestos de control fronterizo, para optimizar y mejorar los trámites y procedimientos aduaneros y cuarentenarios en operaciones de tránsito internacional de mercancías, y de esa manera facilitar el cruce de fronteras para dichas operaciones, disminuyendo costos de transporte y aumentando la competitividad. Las pruebas piloto del TIM en el paso fronterizo El Amatillo (El Salvador–Honduras), que dieron inicio en julio de 2008, así como su funcionamiento en la frontera Pedro de Alvarado–La Hachadura (Guatemala–El Salvador), dieron como resultado la reducción del tiempo promedio de cruce, de más de 1 hora a menos de 8 minutos. El diseño del procedimiento y del sistema, así como la implantación del proyecto en su primera fase, fue financiado con cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de 2 millones de dólares. También se contó con apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El proyecto fue ejecutado por la SIECA (Proyecto Mesomérica, 2009).

El TIM (Tránsito Internacional de Mercancías): resultados concretos

1. Definición del procedimiento único y estandarizado para las operaciones de tránsito internacional de mercancías, desde la frontera sur de México hasta Panamá.
2. Definición del grupo de datos a intercambiar electrónicamente entre las autoridades aduaneras, migratorias y cuarentenarias de ocho países de Mesoamérica.
3. Procedimiento informatizado para el tránsito internacional de mercancías.
4. Interconexión y operatividad de los sistemas informáticos que gestionan las operaciones de tránsito de mercancías entre Honduras y El Salvador.
5. Pruebas reales desde julio de 2008, a través de un Plan Piloto en los puestos fronterizos de La Hachadura (Guatemala-El Salvador), El Amatillo (El Salvador-Honduras) y el Guasaule (Honduras-Nicaragua).
6. Mejoramiento en infraestructura telemática, informática en administraciones aduaneras, cuarentenarias en sedes centrales y fronteras.
7. Un solo control de tránsito unificado en frontera.
8. Herramientas de vanguardia para facilitar el análisis de riesgo en aduana.
9. Unificación de datos y declaraciones en una sola declaración electrónica.
10. Disminución de más del 80% en el tiempo invertido en operaciones en fronteras.
11. Disminución de costos operativos.
12. Mejoramiento sustancial en transparencia y previsibilidad.

Fuente: Proyecto Mesoamérica, *Informe ejecutivo 2008-2009*, Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2009.

Los países de la región han sido activos participantes en las negociaciones sobre facilitación del comercio que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio¹⁸, las cuales según diversos estudios podrían tener efectos más significativos en las corrientes comerciales mundiales que los resultados de la propia Ronda en materia arancelaria¹⁹. Dadas las inciertas perspectivas de conclusión de la Ronda, los países de la región deberían evaluar la posibilidad de implementar a nivel nacional o regional las propuestas que han formulado a nivel multilateral, independientemente de los avances en Ginebra. Por lo demás, en el plano regional es posible acordar compromisos que vayan más allá del ámbito de las negociaciones en la OMC. En particular, convendría hacer hincapié en las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, sobre todo en el caso de los países sin litoral marítimo, de acuerdo con el Programa de Acción de Almaty.

En el cuadro V.1 se presentan algunas propuestas de acción en el área de la facilitación del comercio que podrían tener efectos positivos en materia de integración regional, racionalización de las corrientes de transporte y reducción de los costos del comercio internacional. En el ámbito de la facilitación del movimiento de personas y la promoción del turismo, resulta interesante la experiencia de cooperación que se está llevando adelante en Centroamérica (véase el recuadro V.5).

Cuadro V.1
**OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO
Y DEL TRANSPORTE**

Tema	Sugerencias a corto plazo
Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> – búsqueda de elementos comunes (estándares y otros) que permitan la interconexión entre los actores regionales – eliminación de trabas aduaneras – asociación de empresas para lograr una mayor competitividad internacional – fortalecimiento de sistemas logísticos y de transporte – reconocimiento de firma electrónica
Ventanilla única	<ul style="list-style-type: none"> – designación de un órgano central responsable de la coordinación a nivel nacional y de un centro regional para el reconocimiento y la interconexión de sistemas – coordinación y coherencia entre los sistemas nacionales a fin de facilitar la interconexión – uso de sistemas aceptados universalmente para el comercio indocumentado (<i>paperless trade</i>)
Trámites aduaneros	<ul style="list-style-type: none"> – adopción de sistemas administrativos compatibles que permitan la interconexión y contribuyan a reducir el tiempo de tramitación y los costos pertinentes – difusión de estos sistemas en el sector privado, particularmente las pymes – coordinación a nivel regional para acelerar los trámites – uso de inspecciones de preembarque y otros mecanismos que permitan acortar el tiempo de espera en los puntos de embarque y desembarque – reforzar el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en relación con la seguridad, de acuerdo con los patrones internacionales

¹⁸ El ámbito de las actuales negociaciones sobre facilitación de comercio en la OMC se circunscribe a tres artículos del GATT de 1994, a saber, el artículo V sobre libertad de tránsito, el artículo VIII sobre derechos y formalidades de la importación y la exportación, y el artículo X referido a publicación y reglamentación de los reglamentos comerciales. Se trata por lo tanto de un subconjunto de la agenda más integral de facilitación del comercio.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Adler y otros (2009).

Cuadro V.1 (conclusión)

Tema	Sugerencias a corto plazo
Racionalización de la cadena de transporte	<ul style="list-style-type: none"> – acelerar los proyectos de integración regional, particularmente los de creación de infraestructura e interconexión subregional, con énfasis en favorecer a los países sin litoral – trabajar en forma coordinada con el sector privado para identificar tempranamente los cuellos de botella y proponer proyectos de implementación conjunta – fomentar la intermodalidad y complementariedad entre modos de transporte
Adhesión a estándares internacionales (Naciones Unidas)	<ul style="list-style-type: none"> – difusión de los patrones de documentos electrónicos (eDocs) disponibles en el Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT) de las Naciones Unidas – difusión y adopción de las normativas internacionales sobre transporte marítimo, manejo de cargas peligrosas y otros documentos internacionales de facilitación del transporte internacional – aplicación de sistemas de gobierno electrónico, sobre todo los estándares y la clasificación utilizada internacionalmente, para permitir el comercio indocumentado
Normas fitosanitarias	<ul style="list-style-type: none"> – coherencia con los estándares internacionales y cooperación y capacitación para el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y sanidad – aplicación de técnicas de muestreo y prevención que permitan evitar o detectar prematuramente los riesgos en la cadena de distribución, evitando emergencias sanitarias de grandes repercusiones
Interfase entre el sector público y el privado	<ul style="list-style-type: none"> – creación de instancias de capacitación en el uso de las TIC orientadas a las pymes – reforzar los mecanismos de financiamiento de las exportaciones, utilizando elementos de comercio y gobierno electrónico para afrontar las posibles mermas en la oferta de financiamiento privado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Recuadro V.5

COOPERACIÓN EN TURISMO REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

La actividad turística en el Istmo Centroamericano se ha desarrollado considerablemente en los últimos años, transformándose en una importante fuente de divisas. En el período 2000-2006 aumentó un 8,2%, promedio anual, tasa superior al 3,6% de crecimiento mundial de esta actividad en el mismo período (OMT, 2007). Aun más, entre 2000 y 2006, el Istmo Centroamericano ha ocupado el segundo lugar mundial de crecimiento, solo detrás de Asia nororiental (8,3%).

La cooperación regional ha ayudado tanto a la intensificación del turismo intrarregional como a regionalizar el turismo proveniente de terceros países. En el primer caso, la creación de un documento migratorio dentro del Área C-4 de Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) —que permite la entrada libre de sus ciudadanos a cualquiera de los otros tres países socios— ha ayudado a aumentar el número de visitas entre estos países. Esta facilidad también se hace extensiva a Panamá (Costa Rica abre a Panamá, El Salvador, Guatemala y Honduras la entrada sin visa consular pero la exige a los ciudadanos nicaragüenses). Además de las facilidades migratorias, el mejoramiento de las vías de comunicación terrestre ha hecho factible el mayor turismo intrarregional. Ello se nota especialmente en el turismo registrado entre Guatemala y El Salvador, que representa el mayor número de visitas dentro de la región.

Recuadro V.5 (conclusión)

También se ha desarrollado una cooperación entre los países de la región para aprovechar en forma conjunta el turismo que proviene de terceros países, especialmente desde Europa. Como parte de los esfuerzos comunes para promover el turismo, los países del Istmo Centroamericano crearon la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA), una entidad público-privada encargada de implementar la estrategia subregional para atraer turistas europeos. Aún no existe algo similar para atraer turistas de los Estados Unidos, principal mercado para la subregión, y donde cada país se reserva el diseño de su estrategia en ese mercado. El Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) ha desarrollado otra estrategia subregional que consiste en varios proyectos de inversión, estudios de mercado, y marcos regulatorios, así como en crear la marca centroamericana “Centroamérica tan pequeña... tan grande...”, implementar una feria anual denominada “Centroamérica Travel Market” y promover turismo mediante Internet, entre otros.

Entre las actividades que la CATA ha realizado se encuentran la negociación entre las líneas aéreas europeas y TACA para crear vuelos directos entre Europa y Centroamérica; la promoción de la marca citada y de la subregión como multidestino en Internet y en agencias de viaje; fomentar y organizar ferias de promoción; crear alianzas estratégicas y cooperaciones con entidades como TACA, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Gobierno de la República de China, entre otros.

Al amparo del CCT y de la SICA, se han elaborado diferentes proyectos subregionales como el Sistema de Información Geográfico Turística Regional (SIG) (la ruta del patrimonio mundial); proyectos de señalización para rutas turísticas acordadas; programas para el fortalecimiento de la promoción turística centroamericana; el Proyecto de Cuenta Satélite de Turismo Centroamericana para el análisis macroeconómico del turismo en la subregión; proyecto de calidad en los servicios turísticos; red de posadas rurales de Centroamérica; elaboración de estrategia de promoción de turismo intrarregional; CD de información centroamericano; proyecto de fortalecimiento institucional (Cámaras de Turismo de Centroamérica), Central America Travel Market y programas de capacitación (CCT, 2009).

El propósito es presentar a la región centroamericana como un área diversa que puede atraer turismo a distintos destinos del Istmo. Esta alianza puede ayudar a generar sinergias y beneficios que superan la suma de los esfuerzos aislados de cada país. Con este fin, los países están haciendo un esfuerzo por resaltar sus características específicas. Costa Rica, por ejemplo, destaca como un sitio de ecoturismo; Panamá se ve como un sitio de negocios y comercio debido a su centro financiero y su desarrollo logístico en torno al Canal de Panamá, aunque en los últimos años ha desarrollado sitios de mar y playa muy atractivos. Guatemala se caracteriza por ser un lugar muy interesante de turismo cultural, con una larga tradición en ese nicho. A El Salvador le favorece su ubicación geográfica como punto de interconexión y punto de encuentro regional (convenciones, eventos) y el *hub* de la línea aérea de TACA es importante en este sentido. Asimismo, se ha visto favorecido por las visitas de la creciente población migrante que ahora se encuentra en los Estados Unidos. Honduras y Nicaragua tienen una actividad turística incipiente, pero sus atractivos naturales pueden ser de gran importancia para esta actividad. Todos estos proyectos e iniciativas pueden fortalecer al sector turismo, que ya ha demostrado ser muy importante en la subregión, particularmente en la generación de empleos y podrían promoverse también en los países asiáticos donde aún no se aprecian esfuerzos significativos por atraer turistas a Centroamérica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL en México.

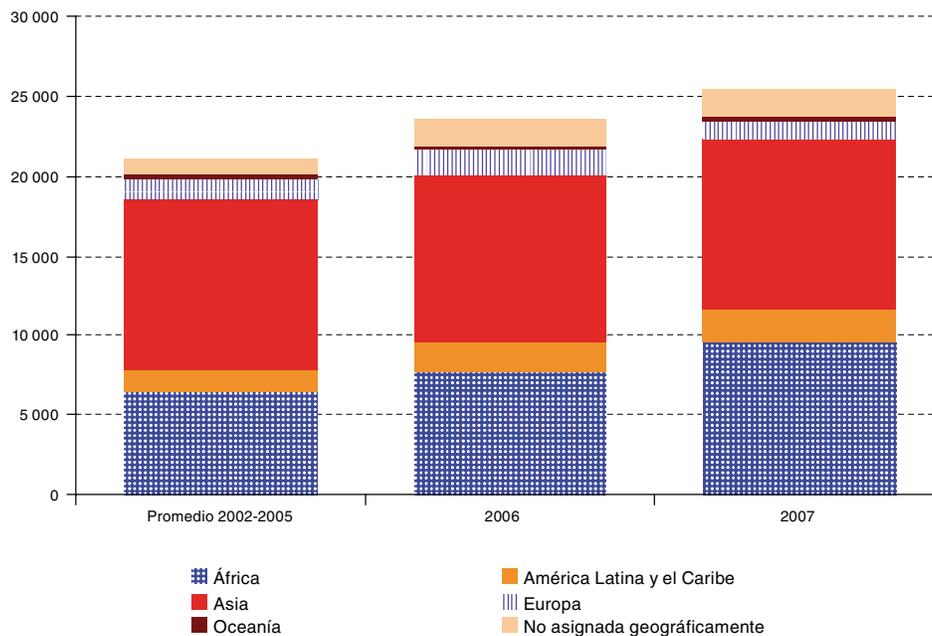
c) Ayuda para el comercio

Pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, la región enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden aprovechar en mayor medida su integración en la economía mundial. Entre ellas se cuentan información insuficiente sobre oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar e importar, financiamiento inadecuado de las pymes, problemas de infraestructura y otros. La iniciativa de ayuda para el comercio, introducida por la OMC en 2005, apunta precisamente a reducir estas limitaciones.

La participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio (medidas como nuevos compromisos) aumentó desde un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002

y 2005 a un 8% en 2007, último año para el que se cuenta con información comparable para todas las regiones. Esta cifra es sin embargo muy inferior al 42% de Asia y al 37% de África en ese mismo año (véase el gráfico V.4). Asimismo, sólo dos países de la región (El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia) se ubicaron entre los 20 principales receptores de ayuda para el comercio en 2007, con participaciones del 1,5% y el 1% del total de nuevos compromisos, respectivamente (OCDE/OMC, 2009). A nivel de subregiones, Centroamérica y los países andinos fueron los principales receptores.

Gráfico V.4
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO, 2002-2007
(Compromisos en millones de dólares, a precios constantes de 2006)

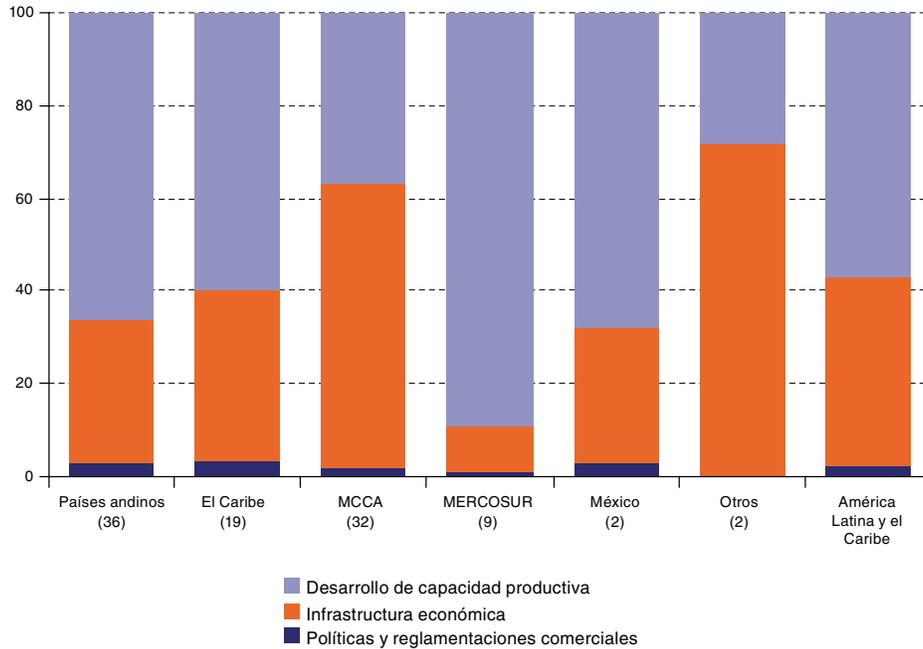


Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización Mundial del Comercio (OMC), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, 2009.

La participación relativamente baja de la región en las corrientes totales de ayuda para el comercio refleja diversos factores. Entre ellos se cuentan sus niveles relativamente mayores de ingreso per cápita y menor población en relación con África y Asia. Asimismo, los países de la región cuentan en general con un mayor acceso a los mercados privados internacionales de capital, lo que les permite financiar en mayor medida por esta vía sus requerimientos de infraestructura vinculada con el comercio.

En la región, los compromisos de ayuda para el comercio en 2007 se concentraron en dos categorías: el desarrollo de capacidad productiva (56%) y el desarrollo de infraestructura económica (41%) (véase el gráfico V.5). Esta distribución difiere de la que se observa a nivel mundial, donde la segunda categoría es la predominante. A nivel subregional, mientras en Centroamérica prima el desarrollo de la infraestructura, en las demás subregiones la categoría más importante es el desarrollo de la capacidad productiva.

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AYUDA PARA EL COMERCIO POR CATEGORÍA, 2007
 (En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, 2009.

Nota: Las cifras entre paréntesis indican la proporción en la ayuda al comercio total de la región.

De lo arriba expuesto, se desprende que existe espacio para que América Latina y el Caribe aumente su participación en las corrientes de ayuda para el comercio. Para ello será importante que los países de la región sitúen a la ayuda para el comercio como un componente central de sus demandas de cooperación internacional, definiendo prioridades y presentando proyectos relevantes que permitan concretar nuevos flujos de recursos, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda. Asimismo, debiera privilegiarse la atracción de fondos de los donantes hacia proyectos, como la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, que involucran a varios países y tienen un claro componente de facilitación del comercio.

Es preciso también reconocer que las realidades y, por lo tanto, las necesidades, son diferenciadas entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Ello es reflejo de las diferencias entre estas en sus patrones productivos y exportadores, en otras variables relevantes como la madurez institucional de los esquemas de integración. Por ejemplo, la subregión del Caribe ha mostrado capacidad para ir incorporando temas que van más allá del ámbito comercial (véase el recuadro V.6).

Recuadro V.6

INICIATIVAS RECIENTES DE COOPERACIÓN EN LA COMUNIDAD DEL CARIBE

Últimamente, los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) han intensificado la cooperación en distintas áreas. Con respecto a la integración regional, los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), con la excepción de Montserrat, firmaron un acuerdo a fines de 2009 para formar una unión económica, la cual debería ser ratificada por el congreso de cada país miembro antes de junio de 2010. Además, se profundizó el tratamiento de las asimetrías, con el inicio de las operaciones del Fondo de Desarrollo de la CARICOM, con sede en Bridgetown (Jamaica), en agosto de 2009. Al final de ese año, los estados miembros contribuyeron con 87 millones de dólares, mientras que se anticipan más de 130 millones de dólares provenientes de otros donantes.

En el área financiera, los miembros de la CARICOM firmaron la Declaración de Liliendaal sobre el Sector Financiero en 2009 para amortiguar los efectos regionales de la crisis financiera global y para reformar el sistema financiero subregional. La Declaración introduce nuevas pautas y estándares reglamentarios para el sector y promueve la cooperación regional. Además, se hace un llamado a mejorar la transparencia, la introducción de un sistema de alertas anticipadas y pruebas de resistencia.

Con respecto a la pesca, el Mecanismo Regional de Pesca del Caribe está desarrollando un Plan principal para el uso sostenible de los recursos pesqueros de la comunidad costera en el Caribe. En 2009 se revisó el escenario de base, el borrador del plan y las actividades del proyecto. En el tema de la energía, el Programa de Desarrollo de Energía Renovable del Caribe aumentó sus actividades con los nuevos fondos de donantes y contribuciones en especie de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los gobiernos regionales.

En el tema social, el Organismo de Salud Pública del Caribe formó un equipo para movilizar recursos y estableció su sede en Trinidad y Tabago en 2009. Además, la Agencia de Implementación de Seguridad y contra la Delincuencia de la CARICOM introducirá una tarjeta de identificación (CARIPASS), la cual reducirá los trámites para los residentes de la CARICOM en los aeropuertos regionales. Otras iniciativas en el área de la seguridad tratan el tema de los delitos violentos provocados en parte por el intercambio y comercio ilícito de armas y municiones y el impacto de las personas deportadas en el Caribe. También se destaca la creación del Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe en 2007, que ha efectuado pagos a Dominica y Santa Lucía (2007), las Islas Turcas y Caicos (2008) y Haití.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL para el Caribe.

La atracción de mayores corrientes de ayuda para el comercio resulta especialmente necesaria tras la importante caída que sufrieron en 2009 varias de las otras fuentes de financiamiento externo de la región, como la inversión extranjera directa, los ingresos de exportación, las remesas de migrantes y el turismo. La ayuda para el comercio en áreas como el desarrollo de infraestructura puede no solo tener un efecto dinamizador de las economías de la región en el corto plazo, sino que además potencia la capacidad de estas de lograr una recuperación más vigorosa después de la crisis.

Los países del Caribe, al explicitar sus preferencias han subrayado sus necesidades de apoyo en ámbitos de competitividad, infraestructura, diversificación de exportaciones e integración. Como es evidente, en el caso de Haití estas necesidades han crecido dramáticamente y sería urgente desarrollar un programa de apoyo considerable en estos ámbitos (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2
EL CARIBE: PRIORIDADES DE LOS PAÍSES EN EL ÁMBITO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

	Prioridad 1	Prioridad 2	Prioridad 3	Compromisos de ayuda para el comercio (en millones de dólares a precios de 2007)	
				2002-2005	2007
Antigua y Barbuda	Política comercial	Competitividad	Infraestructura	2,1	0,2
Bahamas	Política comercial	Cadenas de valor	Diversificación de las exportaciones	0,0	0,0
Barbados	Competitividad	Análisis de la política comercial	Integración regional	0,4	15,2
Belice	Facilitación de comercio	Diversificación de las exportaciones	Integración regional	9,4	3,1
Cuba ^a	Transformación productiva	Infraestructura	Política comercial	8,8	8,3
Dominica	Competitividad	Integración regional	Política comercial	12,3	6,3
República Dominicana	Política comercial	Integración regional	Competitividad	42,2	33,4
Granada	Diversificación de las exportaciones	Análisis de la política comercial	Competitividad	6,4	0,2
Guyana	Infraestructura	Competitividad	Diversificación de las exportaciones	40,7	94,8
Haití ^a	Infraestructura	Transformación productiva	Política comercial	81,6	54,5
Jamaica	Infraestructura	Competitividad	Diversificación de las exportaciones	33,8	50,8
Saint Kitts y Nevis ^b	Competitividad	-	-	1,4	0,0
Santa Lucía	Costos del ajuste	Transporte	Competitividad y diversificación de las exportaciones	7,5	8,9
San Vicente y las Granadinas	Competitividad	Infraestructura	Integración regional	4,4	7,8
Suriname	Política comercial	Integración regional	Infraestructura	23,0	21,8

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Self Assessment Replies", *Implementing Aid for Trade in Latin America and the Caribbean 2008-2009*, 2009.

^a Sin información.

^b Solo indicó una prioridad.

3. Fortalecer el ámbito social de la integración

Toda propuesta de cooperación regional debe incluir en su agenda el ámbito social. Ello involucra aspectos relacionados con la cohesión social, la multiculturalidad y la inclusión, los que hacen parte como objetivo y fundamento de la integración y del fortalecimiento de una competitividad regional compatible con la equidad social. En este sentido, un mérito del ALBA ha sido relevar la importancia de abordar las temáticas sociales en los espacios de integración (véase el recuadro V.7).

Recuadro V.7

EL TRATO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Todos los esquemas de integración de la región han incluido, desde sus orígenes, disposiciones especiales para los países de menor desarrollo relativo (PMD). Además del trato especial y diferenciado (TED), se introdujeron otras medidas en favor de las economías más pequeñas, mediante instrumentos que impulsan la promoción industrial, las inversiones y el financiamiento especial de proyectos. Sin embargo, debido a la crisis de la deuda externa y posteriormente la crisis asiática, así como a la falta de desarrollo de la infraestructura institucional y física para el tratamiento de las asimetrías, este tipo de medidas se han aplicado parcialmente y con escasos resultados.

En los últimos años ha surgido una renovada preocupación por implementar medidas regionales más eficaces para mitigar las asimetrías, dado que las brechas existentes al iniciarse los procesos de integración no se han reducido. A continuación, se repasan brevemente las experiencias en el tratamiento de asimetrías en los principales esquemas subregionales de América Latina y el Caribe.

Comunidad Andina (CAN)

A partir de 1999 se decidió implementar la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). Aparte de ello, se resolvió mantener las preferencias para los países de menor desarrollo en cuanto a la participación en el financiamiento regional de proyectos, así como en materia de normas comerciales y arancelarias para el acceso a los mercados. Cabe destacar también el apoyo de la Secretaría General de la CAN al Estado Plurinacional de Bolivia (para fortalecer su capacidad exportadora) y al Ecuador (en la evaluación de sus políticas comerciales ante la OMC).

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En 2003, los estados miembros del MCCA encargaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que redactara una propuesta social regional de fondo de cohesión, con el apoyo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). El proyecto se encuentra en etapa de elaboración y aún está sujeto a revisiones periódicas. El objetivo de este fondo sería contribuir a la disminución de las diferencias en el nivel de desarrollo de las diversas regiones subnacionales, mitigando el rezago de las menos favorecidas.

Por su parte, el Proyecto Mesoamérica es un espacio de cooperación e integración compuesto por 10 naciones (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana), que se inicia en 2001 y en 2008 adquiere su estructura y actuales funciones. Sus iniciativas apuntan a llevar a cabo proyectos en las áreas energética, de telecomunicaciones y transporte, para crear una verdadera red de interconexión digital y física entre los estados miembros. Dentro de este esquema también existen proyectos en el campo de la facilitación del comercio, el desarrollo sostenible y asuntos sociales.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

En el Tratado Revisado de Chaguaramas (2001), que sucedió al acuerdo fundacional de la CARICOM de 1973, se abordó el tema de las asimetrías mediante el TED, incluida la posibilidad de introducir restricciones a las importaciones para proteger a los PMD del grupo. Este tratado establece la creación de un fondo de desarrollo regional, cuyo propósito es proporcionar asistencia técnica y financiera a los países, regiones y sectores desfavorecidos al avanzar hacia una integración más profunda. Este fondo se encuentra operativo desde agosto de 2009 (véase el recuadro V.6). En junio de 2009 se decidió que los primeros países en beneficiarse de este fondo serían Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Guyana y Belice. Además, los países miembros acordaron crear una agencia regional de desarrollo, iniciativa que aún no se ha materializado.

El tema del tratamiento de las asimetrías ha figurado también de manera prominente en el contexto del acuerdo de asociación económica entre los países miembros del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y la Unión Europea.

Recuadro V.7 (conclusión)

Mercado Común de Sur (MERCOSUR)

Entre 2003 y 2004, los países miembros acordaron una serie de medidas orientadas a favorecer a las economías de menor tamaño. La más significativa fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual comenzó a operar en 2007. Este tiene por objetivos: i) la convergencia estructural de las economías y regiones menos desarrolladas; ii) el desarrollo de la competitividad mediante la promoción de procesos de reconversión productiva y laboral, así como de la formación de cadenas productivas, entre otros; iii) la cohesión social en las áreas de salud humana, reducción de la pobreza y desempleo, y iv) el fortalecimiento de la estructura institucional.

El FOCEM se constituyó con un aporte de 100 millones de dólares, de los cuales el Brasil contribuyó con un 70%, la Argentina un 27%, el Uruguay un 2% y el Paraguay un 1%. Los aportes son anuales y el Fondo podrá nutrirse de otras contribuciones provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales. La distribución de los recursos del Fondo se realiza favoreciendo a los proyectos de los países de menor desarrollo relativo: el 48% se asignó al Paraguay, el 32% al Uruguay y un 10%, tanto para la Argentina como para el Brasil. Los proyectos aprobados bajo el FOCEM hasta la fecha están enfocados mayoritariamente a la creación y mejoramiento de infraestructura, así como a temas de tipo habitacional y de salud, entre otros.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) denominación que se reserva para el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y Paraguay, es un componente central del Tratado de Montevideo de 1980, por el cual se creó la ALADI. Las principales herramientas con que cuenta la ALADI para hacer frente a las asimetrías corresponden a: i) Medidas de Trato Especial y Diferenciado (TED), las que se reflejan en los ACE (Acuerdos de Complementación Económica) a través de listas de desgravación no extensivas, mayor extensión de las concesiones y un uso más flexible en las medidas de salvaguardia, buscando así otorgar mayores grados de defensa a la producción local de los países de menor desarrollo relativo y ii) asistencia técnica a través de una oficina creada especialmente para estudiar y coordinar las medidas tendientes a mejorar la posición relativa de los PMDER.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

El tema de las asimetrías figura en su tratado constitutivo. En sus objetivos se consigna “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa”. Al respecto, se han concretado algunas iniciativas conjuntas con la IIRSA, en tanto la agenda de la UNASUR aún no aborda la temática comercial. Se inicia también el abordaje de algunos aspectos de armonización de políticas públicas en favor de la cohesión social, a través de iniciativas de monitoreo y observatorios especializados en políticas sociales.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) posee iniciativas bastante estructuradas que se derivan del reconocimiento de sus principios de desarrollo convergente e integrador, especialmente desde una óptica de tipo social, así como el reconocimiento expreso de las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo entre sus miembros. Los principales acuerdos del ALBA con respecto al trato de las asimetrías se ven reflejados en el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), que posee múltiples iniciativas en materia de salud, educación, y seguridad alimentaria, entre otros campos de cooperación.

Adicionalmente, se destaca la iniciativa PETROCARIBE, propuesta por la República Bolivariana de Venezuela en 2005 y a la fecha suscrita por un total de 16 países. Ellos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname. PETROCARIBE apunta a la disminución de las asimetrías a través de reducir la factura energética para los países importadores netos de petróleo, la coordinación de políticas energéticas, desarrollo y utilización de recursos energéticos y exploración de fuentes de energía alternativas y renovables.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), Informe sobre el proceso de integración regional 2008-2009 [en línea] http://www.sela.org/DB/tricsela/EDOCs/SRed/2009/10/T023600003818-0-informe_sobre_el_proceso_de_integracion_regional_2008-2009.pdf.

Los países de la región deberían reforzar la complementariedad de los aspectos sociales, económicos y comerciales de la integración. Sería preciso, por ejemplo, redoblar los esfuerzos por construir cadenas subregionales de valor que posibiliten la exportación hacia terceros mercados, favoreciendo la presencia en ellas de empresas pertenecientes a las economías menos desarrolladas. Esto permitiría compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social, combinando mayor dinamismo hacia fuera con menores brechas de productividad hacia adentro. Por su parte, el apoyo estructural a la reducción de las asimetrías entre los países contribuiría a generar una oferta exportable competitiva en aquellos de menor desarrollo relativo.

La inversión en infraestructura puede jugar un rol determinante en mejorar la condición de vida de las familias más pobres, particularmente las del medio rural. En efecto, en el medio rural la infraestructura es un factor crucial tanto para aumentar y diversificar la producción y fortalecer la competitividad como para elevar el empleo y los ingresos de los hogares pobres y reducir varios de sus riesgos sistemáticos. Estos elementos tienen especial relevancia en países como México, Centroamérica y el área andina debido a que la incidencia de la pobreza es severa en el campo y existe una elevada proporción de su población que todavía se dedica a actividades agropecuarias. Esto se debe también a que las mayores carencias de infraestructura se manifiestan en regiones rurales con predominancia de población pobre²⁰. En efecto en ella, y seguramente más que en los países de renta media de América Latina, la inversión pública en el área rural —construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, pequeñas obras de riego y otras infraestructuras— ha sido baja en los últimos años, mientras que la inversión privada en centros de acopio y enfriamiento también ha sido muy limitada. Como es sabido, la inversión en caminos y pequeñas obras de riego en el área rural no solo genera empleos directos en obras públicas sino que también genera empleos indirectos, al mejorar la rentabilidad y la conectividad de las producciones agrícolas.

A su vez, las inversiones en infraestructura transfronteriza pueden ayudar a reducir las asimetrías en el ritmo de desarrollo entre países o subregiones vecinos. Un ejemplo de las necesidades apremiantes al respecto es la infraestructura inadecuada entre Haití y la República Dominicana. Esta falencia ayuda a profundizar las diferencias marcadas en el nivel de PIB per cápita, y de desarrollo humano, al crear obstáculos al comercio y a la movilidad de factores entre ambas economías. Tales brechas se verán reforzadas por las secuelas del terremoto catastrófico que sacudió a Haití el 12 de enero de 2010. En este caso, estimular la inversión en infraestructura cobra importancia apremiante en el caso de los países que comparten la frontera común y ello debiera ser parte significativa de cualquier programa de reconstrucción de la golpeada economía haitiana.

En términos de agenda social, los distintos esquemas de integración podrían avanzar en las siguientes actividades:

- Apoyar iniciativas orientadas a mejorar la calidad de las estadísticas sociales a nivel nacional y buscar espacios para lograr su armonización y comparabilidad en el plano regional.
- Promover la definición de mejores prácticas en materia de responsabilidad social empresarial a nivel regional.

²⁰ Para un análisis de impactos y opciones de política para inversiones en infraestructura con énfasis en el área rural en los países centroamericanos véanse los informes “Identificación de la combinación de inversiones públicas más apropiadas durante el período de transición hacia la entrada en vigencia del CAFTA” (CT. TN/SF-9142RG), proyecto BID-IFPRI-CEPAL de Desarrollo Rural en Centroamérica en el Marco del CAFTA, noviembre de 2007.

- Evaluar posibles mecanismos para reducir los costos de transferencia de las remesas que envían los migrantes a sus familiares en los países de origen.
- Favorecer la certificación de competencias laborales entre los países, a fin de estimular la movilidad intrarregional de la mano de obra menos calificada. Avanzar también en la creación de programas de capacitación plurinacionales, aprovechando dicha certificación compartida.
- Apoyar la implementación de la portabilidad de la protección social, para garantizar la conservación de los derechos adquiridos y la transferencia de las contribuciones efectuadas.
- Avanzar en el reconocimiento recíproco de los títulos profesionales.
- Favorecer las inversiones en infraestructura en las zonas fronterizas, estimulando la formación de espacios económicos integrados con sinergias sociales positivas.
- Apoyar el desarrollo de estrategias integradas de desarrollo productivo en las zonas fronterizas que, junto con los aspectos económicos, incluyan medidas de política social orientadas a proteger a los migrantes.
- Constituir un fondo estructural para la cohesión social que contribuya tanto al financiamiento de los procesos de reconversión productiva y laboral como a reproducir las mejores experiencias de protección social frente a las crisis. Este fondo —dotado de una institucionalidad adecuada para su gobierno— podría complementar los fondos estructurales del MERCOSUR y basarse en la experiencia europea en la materia. Para su diseño e implementación, se solicitaría la colaboración de las entidades europeas pertinentes y de las instituciones regionales y multilaterales de financiamiento.
- Financiar proyectos multipaíses dedicados a los temas ya identificados como prioritarios por los mecanismos de integración social. En el caso de Centroamérica, ello significaría privilegiar programas de desarrollo infantil temprano; la mortalidad materna; la protección social para migrantes y las vulnerabilidades sociales frente a desastres naturales.
- Fortalecer capacidades regionales para el monitoreo y evaluación de programas sociales, específicamente programas de transferencias condicionadas, desde la perspectiva de género, interculturalidad y derechos de los grupos vulnerables.
- Crear un observatorio de la inclusión social que ponga a disposición de gobiernos, academia, parlamentos y sociedad civil la información necesaria para el seguimiento de las políticas sociales y que genere espacios para el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

4. Reforzar el tratamiento de las asimetrías

Una de las aspiraciones originales de los acuerdos de integración ha sido alcanzar una mayor cohesión entre sus miembros. En este sentido, todos los proyectos de integración latinoamericana y caribeña han reconocido las disparidades estructurales en el grado de desarrollo de los países participantes (véanse algunos indicadores de las asimetrías en el cuadro V.3 y una síntesis de su tratamiento en los distintos esquemas de integración en el recuadro V.7). Factores como un bajo nivel de ingresos, escaso territorio y

escala productiva, población reducida, mediterraneidad o condición de insularidad condicionan las posibilidades de crecimiento e inserción internacional de un país o de sus regiones, al elevar los costos de transacción y dificultar la internacionalización de ciertos sectores económicos.

Cuadro V.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASIMETRÍAS EN LAS SUBREGIONES, 2008
(Número de veces en que excede el valor más alto al más bajo del grupo)

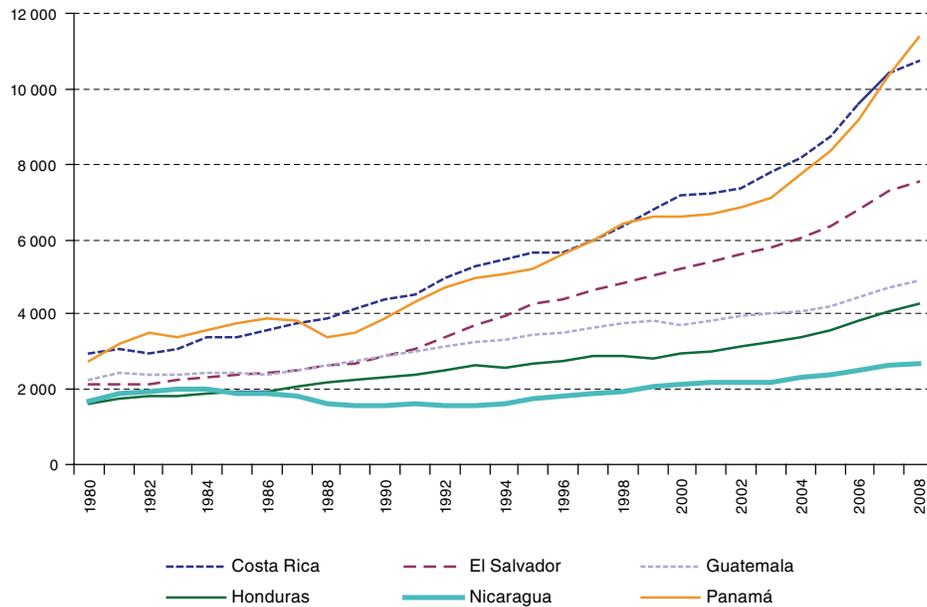
	PIB per cápita	Población	Territorio	Países con el PIB más bajo de cada subregión
Comunidad Andina (1969)	2,6	4,7	4,5	Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador
Mercado Común del Sur (1991)	6,4	57,8	48,3	Paraguay, Uruguay
Mercado Común Centroamericano (1960)	5,8	3,0	6,2	Nicaragua, Honduras
Comunidad del Caribe (1973)	47,1	190,5	624,9	Haití, Guyana
América Latina y el Caribe	47,1	3 821,0	24 744,1	Haití, Nicaragua

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Aparte de las asimetrías originadas por diferencias estructurales, tanto entre países como entre regiones o dentro de ellas, existen otras que obedecen a los efectos transfronterizos de las políticas públicas nacionales adoptadas en forma discrecional, principalmente por los países de mayor tamaño. Dichas repercusiones pueden derivar de políticas aplicadas en los ámbitos tanto macroeconómico como microeconómico y se manifiestan en externalidades como la pérdida de competitividad de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo o en respuestas no deseadas como la introducción de un nivel más elevado de restricciones y medidas proteccionistas en el seno de los proyectos de integración. Estos efectos tenderían a ser especialmente nocivos cuando existe una estrecha interdependencia comercial entre los socios de los esquemas de integración. Por lo tanto, es necesario avanzar más decididamente en la implementación de medidas que limiten las consecuencias adversas de este tipo de asimetrías.

En el caso de la integración en Centroamérica, durante muchos años los niveles de desarrollo, medidos a través del PIB per cápita, seguían una tendencia parecida. Sin embargo, a partir de los años ochenta, se advierte una fuerte tendencia hacia la divergencia. Por una parte, esto fue causado por los conflictos en tres países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua); por otra, las reformas económicas aplicadas desde los años noventa han tendido a favorecer a las economías más competitivas, reforzando las asimetrías. En consecuencia, tiende a consolidarse una tendencia divergente entre Costa Rica y Panamá y el resto de los países del Istmo Centroamericano, con El Salvador ubicándose en una trayectoria intermedia (véase el gráfico V.6).

Gráfico V.6
ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA, 1980-2008
(En dólares constantes de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La reducción de las asimetrías es una condición necesaria para la sostenibilidad y legitimidad de los procesos de integración. Sin embargo, un reciente informe del SELA (2009) revela que en todos los esquemas subregionales de integración latinoamericanos, la brecha entre los ingresos por habitante de sus miembros más pobres y la media del grupo respectivo creció entre 1990 y 2007-2008. En estas circunstancias, los países más pequeños no perciben que los actuales esquemas de integración sean el mejor escenario para satisfacer sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. Se requiere entonces un esfuerzo especial para lograr que en las diversas áreas de política —infraestructura, logística, facilitación del comercio, energía y otras— predomine un enfoque global de beneficio asimétrico en favor de las economías de menor tamaño relativo. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) es un paso en la dirección correcta y podría fortalecerse, tanto en términos de aumentar los recursos involucrados, como de reforzar la capacidad técnica de los países beneficiarios para evaluar y proponer proyectos.

En este mismo ámbito, es necesario realizar esfuerzos adicionales en favor de los países sin litoral de la región —el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay—, que son los más afectados por las asimetrías estructurales. Debido a las características de su estructura productiva y los mayores costos de transporte, son también los más dependientes del mercado regional, destinando el 60% de sus exportaciones de bienes a América del Sur. En particular, dichos esfuerzos deberían centrarse en la facilitación de los procedimientos aduaneros relacionados con las mercancías en tránsito (véanse las propuestas sobre facilitación del comercio en este mismo capítulo), la construcción de infraestructura y equipamiento en las fronteras y el apoyo financiero y técnico en los temas de desarrollo rural, medio ambiente y educación.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) puede constituirse en un espacio de cooperación y eventual convergencia de los distintos esquemas de integración en el contexto sudamericano. En consecuencia, es deseable que en ella se incorporen explícitamente políticas orientadas a reducir las asimetrías entre sus miembros, mediante la creación de mecanismos o fondos de financiamiento, el desarrollo de cadenas productivas intrarregionales, la integración física y energética y la cooperación en el manejo de recursos naturales escasos. Al respecto, cabe recordar el esfuerzo conjunto llevado adelante en 2006 por varias instituciones (MERCOSUR, SELA, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), CEPAL y CAF), a instancias de los Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones. Dicho esfuerzo se plasmó en un documento que contiene recomendaciones concretas para abordar esta temática²¹.

Las propuestas contenidas en el documento arriba mencionado se estructuran en torno a tres pilares: i) el acceso a los mercados, que incorpora el trato especial y diferenciado a favor de las naciones menos favorecidas, así como garantías de acceso a los mercados de los socios mayores; ii) las políticas de tratamiento de asimetrías estructurales, que buscan generar complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como en las mejoras en infraestructura en el marco de la IIRSA, y iii) las políticas de tratamiento de asimetrías derivadas de políticas públicas, las cuales se enfocarían en la cooperación en políticas macroeconómicas y de incentivos a las inversiones y exportaciones. Para financiar estas propuestas, se identifican las siguientes fuentes: instituciones financieras de la región, como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) e instituciones nacionales similares, la cooperación horizontal, y la cooperación técnica internacional no reembolsable.

Por su parte, en el ámbito mesoamericano, los acuerdos de la décima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en el sentido de convertir los convenios comerciales vigentes entre México y Centroamérica en un único acuerdo de asociación, proveen un escenario propicio para abordar el trato preferencial de los países de menor desarrollo relativo.

La creación del FOCEM y del fondo de desarrollo regional de la CARICOM, así como los estudios para crear un fondo similar en el Mercado Común Centroamericano y los esfuerzos desplegados en el marco del Programa Integrado de Desarrollo Social (PIDS) en la Comunidad Andina, de la ALADI, la UNASUR y el ALBA, demuestran la voluntad política de perseverar en un proceso de integración que ofrezca una respuesta a las preocupaciones de los países de menor desarrollo relativo.

B. FORTALEZA REGIONAL PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS GLOBALES

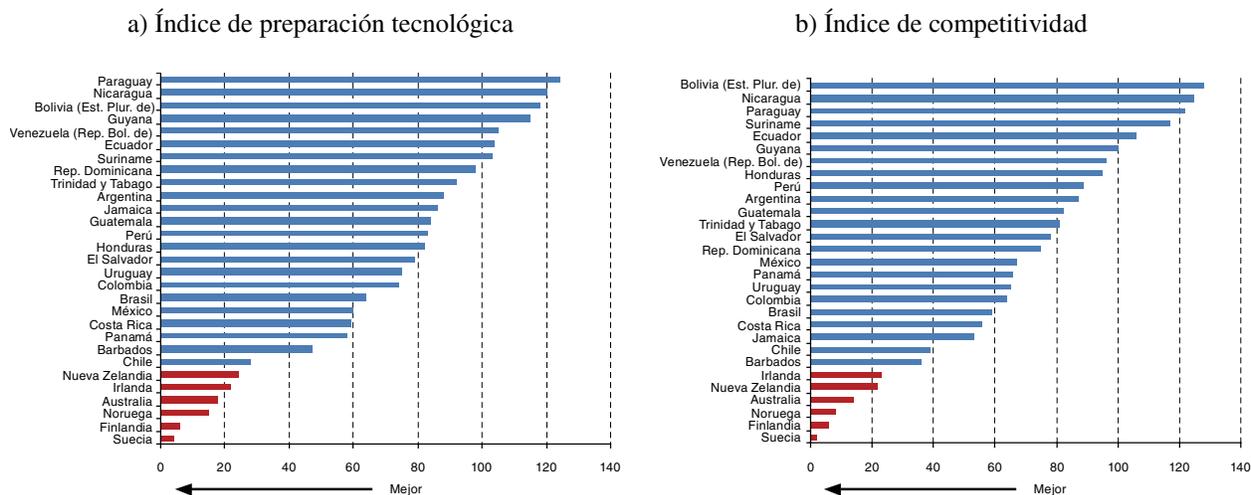
1. Aumentar la cooperación regional en innovación y competitividad

En los últimos años, y hasta la irrupción de la crisis actual, América Latina y el Caribe lograron un marcado dinamismo exportador y un mejor acceso a sus principales mercados de destino. Sin embargo, los avances en materia de competitividad siguen siendo limitados (véase el gráfico V.7). Uno de los obstáculos que ha venido enfrentando la región a fin de mejorar la competitividad y elevar las tasas de crecimiento ha sido su debilidad en áreas tales como el desarrollo de nuevos productos y procesos, la formulación de estrategias de negocios que les permitan a sus empresas participar más productivamente

²¹ “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana” [en línea] www.comunidadandina.org/unasur/Documento_Asimetrias.pdf.

en las cadenas internacionales de valor, y la incorporación de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).

Gráfico V.7
PAÍSES SELECCIONADOS: POSICIÓN EN ÍNDICES DE PREPARACIÓN TECNOLÓGICA Y COMPETITIVIDAD, 2008-2009



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas provenientes del Foro Económico Mundial, *The Global Information Technology Report 2008-2009* y *The Global Competitiveness Report 2008-2009*.

En este sentido, el contexto de la economía del conocimiento plantea nuevos desafíos para los países de la región, donde cada vez más la ciencia, la tecnología y la innovación desempeñan un papel significativo en el patrón de inserción internacional, el desarrollo económico y social y cada vez más se requiere de sinergias, complementariedades y redes para la generación, difusión y aplicación de conocimientos y tecnologías.

El verdadero desafío en este ámbito radica en la transformación productiva de las economías hacia sociedades más demandantes de conocimiento, es decir, en la capacidad de diversificar la base productiva y exportadora, incorporando mayor valor y conocimiento en los bienes y servicios producidos y exportados. En lo referente a la inserción internacional, esto significa reforzar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios mediante aglomeraciones productivas o cadenas de valor, estimulando la participación en estas de las pymes como exportadoras directas o indirectas. Ello exige a su vez una mayor coordinación dentro del gobierno y entre este y el sector privado. En efecto, las experiencias más exitosas de inserción internacional demuestran la necesidad tanto de crear una estrecha alianza público-privada para estimular la innovación y la inversión en industrias de exportación como de aumentar la coordinación entre las diversas instituciones públicas encargadas de los temas de apoyo productivo y tecnológico a las pymes, promoción de las exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, políticas de innovación y formación de recursos humanos (CEPAL, 2008a). Varios de estos temas están presentes en las agendas nacionales de competitividad que han surgido en la región (CEPAL, 2008c).

Ahora bien, las capacidades de incorporación de la tecnología a las economías están fuertemente determinadas por sus capacidades de absorción e incorporación de las mismas. Para avanzar en estos desafíos se requiere una estrategia focalizada, con metas específicas y financiamiento asegurado de las políticas y programas. En esta línea se ubica, por ejemplo, la política de desarrollo productivo (PDP) del Brasil, que comprende acciones encaminadas a la generación de externalidades positivas en el aparato productivo, una focalización estratégica en temas relevantes para el desarrollo a largo plazo del país y programas estructurales orientados a los diferentes sistemas productivos. Pero además, es una estrategia sistémica que se coordina estrechamente con los esfuerzos que se están realizando en materia de infraestructura mediante el Programa de Aceleración del Crecimiento, de innovación por medio del Programa de Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación, de educación para la nueva industria y de salud, así como con la política de exportaciones elaborada por el Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior.

La crisis actual tal vez no parece ser el contexto más adecuado para desarrollar políticas de innovación, transformación productiva, competitividad y fortalecimiento de la inserción internacional. Sin embargo, cabe recordar que las crisis traen tanto amenazas como oportunidades y que suelen conducir a la búsqueda de nuevos caminos y acuerdos. No es casual que las estrategias radicales de transformación productiva que emprendieron algunos países como la República de Corea, Malasia, Singapur, Irlanda y Finlandia se hayan aplicado en respuesta a graves situaciones de crisis.

Considerando que la magnitud de muchas de estas tareas tiende a superar las capacidades nacionales, la cooperación regional aparece como una alternativa importante en la medida en que permitiría combinar los esfuerzos por alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos en la economía global. En este sentido, los países de la región podrían beneficiarse de los espacios regionales de diálogo e intercambio de experiencias sobre iniciativas exitosas de innovación, competitividad y cohesión social entre actores públicos y privados. El Foro Regional para la Innovación que se propone más adelante podría colaborar en estas tareas.

Hoy día, las agendas de gobierno de varios países de la región reconocen la importancia de la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo económico y social, lo que hace que nos encontremos en una coyuntura favorable para plantear la necesidad de generar mecanismos de apoyo a la cooperación regional en políticas de ciencia, tecnología e innovación. La innovación es cada vez más un proceso integrado que se desarrolla en redes y que requiere la interacción y la cooperación de distintos agentes, del sector público y del sector privado. La generación de mecanismos de cooperación en materia de políticas de ciencia, tecnología e innovación responde a la creciente inquietud de mejorar la inserción de la región en la economía global del conocimiento, aprovechando de las diversidades y complementariedades existentes.

Los países de América Latina y el Caribe han acumulado experiencias y capacidades en la gestión de las políticas de apoyo a la innovación y al desarrollo científico y tecnológico. Sin embargo, se enfrenta el desafío de diseñar e implementar políticas que respondan a las necesidades y prioridades cambiantes, que garanticen un desarrollo sostenible e incluyente en un contexto en continua evolución y reconfigurado por la aparición de nuevos actores y nuevos paradigmas tecnológicos. La diversidad de las economías de América Latina y el Caribe en cuanto a especialización productiva, patrones de inserción en los mercados internacionales y capacidades científicas y tecnológicas acumuladas representa una oportunidad para generar sinergias y complementariedades entre los países en cuanto a desarrollo científico, tecnológico e innovación.

Hay espacios de cooperación que cabe aprovechar. En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han logrado ciertos avances en materia de cooperación. Gracias a ello existe un mínimo de coordinación en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación, pero esta todavía es insuficiente para generar sinergias que permitan incidir en las decisiones relacionadas con el comercio, la inversión y las alianzas internacionales de innovación y negocios tecnológicos.

Hacia fines de 2008 varios países de la región manifestaron su inquietud de avanzar en el tema y firmaron el Mecanismo para el Diálogo Regional en Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es necesario seguir promoviendo. Se trata de la generación de un espacio de discusión abierto entre los países de la región para el planteamiento de interrogantes y propuestas para abordar los desafíos que las economías enfrentan en la gestión e implementación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Los países de la región poseen niveles dispares en cuanto a capacidades científicas, tecnológicas y productivas, tanto entre países como dentro de ellos. La generación de mecanismos de cooperación permitiría, por un lado, la transferencia de capacidades y el aprendizaje entre los países de la región y, por otro, incrementaría la masa crítica disponible, tanto a nivel de recursos humanos como financieros, para la realización de proyectos a gran escala, superando la fragmentación de la investigación para generar sinergias entre los varios esfuerzos de desarrollo científico y tecnológico. Este espacio de discusión se visualiza como un foro abierto e informal para la discusión de los temas sustantivos relativos a las políticas de ciencia, tecnología e innovación que sean de interés regional. Dentro de las actividades se destaca:

- la organización de foros de discusión sobre temáticas de interés regional en cuanto a políticas de ciencia, tecnología e innovación;
- la organización de cursos de formación para hacedores de política y gestores tecnológicos con el objetivo de intercambiar experiencias entre los países de la región y reforzar el diálogo regional a nivel de implementación de políticas;
- la elaboración de estudios sobre temáticas de interés regional, y
- la facilitación de la coordinación entre los distintos actores de este mecanismo para el diálogo regional.

En cuanto a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), desde 2005 se viene llevando a cabo el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC). Se trata de una estrategia que agrupa a todos los países de América Latina y el Caribe, con una visión de largo plazo (hacia 2015), acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), la cual a su vez se concreta con planes de acción a corto plazo con metas cuantitativas y cualitativas. El eLAC ya cuenta con una fase realizada (eLAC 2007) y actualmente está en proceso de finalización de la fase eLAC 2010. En la segunda etapa de implementación del eLAC, aprobada en San Salvador en febrero de 2008, se evidencian elementos propios de un proceso evolutivo, que se pueden apreciar a través de tres elementos fundamentales:

- la necesidad de un enfoque multidimensional para abordar las diversas temáticas, que no son propias de ninguna área en particular por sí sola;
- la internalización por parte de los países de la alta dinámica propia del progreso tecnológico, y
- la necesidad de avances hacia la colaboración entre múltiples interesados (*multi-stakeholder*).

Esto se puede observar en la recomposición e inclusión de áreas temáticas entre una fase y otra de la agenda, que van mostrando evolución y cambio en las prioridades, así como un mejor entendimiento de

las mismas, lo que se traduce en la consideración de otras áreas complementarias, facilitándose así avances más efectivos.

El sector privado, por su parte, sobre todo en la industria informática de países como México, Colombia y varios países centroamericanos, ha venido suscribiendo acuerdos de cooperación para crear sinergias mediante iniciativas, alianzas estratégicas y actividades conjuntas. Ellas tienen por objeto incentivar la apertura de nuevos mercados, diseñar y ejecutar programas de capacitación y transferencia de tecnología, coordinar y apoyar eventos orientados a la difusión de conocimientos sobre los programas informáticos y las TIC e intercambiar experiencias entre los países.

Es preciso elevar el estatus de la cooperación regional en educación. La educación no solo es fundamental para el crecimiento, la equidad y la gobernabilidad democrática. En Centroamérica, por ejemplo, la falta de educación explica en gran parte que la exclusión social de jóvenes se encuentre en niveles preocupantes, con altos índices de desempleo que contribuyen a incrementar la inseguridad. En esa subregión, las llamadas ‘pandillas’ y ‘maras’ pueden llegar en algunos países a tener una membresía de 500 por cada 100.000 habitantes.

De la misma forma, la educación cobra especial relevancia, económica y social, en el área rural de los países centroamericanos. En ellos, la educación, la capacitación y el desarrollo de habilidades son un reto considerable para el crecimiento de la producción y el empleo agropecuarios y por ende del abatimiento de la pobreza rural. Análisis de la CEPAL muestran que en el medio rural de México cuando una persona cuenta con educación primaria terminada se reduce un 6%, en promedio, su probabilidad de caer en situación de pobreza. En el caso de la educación secundaria, esa probabilidad disminuye casi un 10% (Ordaz, 2009). Además, en las actividades agropecuarias, los procesos modernos de producción exigen niveles de educación y de capacitación y conocimientos que no se encuentran en la mayor parte de la población rural, más aún con la incorporación de biotecnología y de prácticas de comercialización hacia mercados internacionales en normas ceñidas por acuerdos de comercio y por normas de bioseguridad o de inocuidad alimentaria, entre otras.

Por lo tanto, en el contexto de la economía del conocimiento, la innovación y la competitividad no pueden desarrollarse apropiadamente sin recursos humanos capacitados, sobre todo en las áreas donde la región posee o podría crear ventajas competitivas. En definitiva, es preciso reforzar los vínculos entre el sistema educacional y el sistema productivo, de tal modo que el primero proporcione las habilidades requeridas por el segundo. Ello requiere de una estrategia y planes de acción a largo plazo en materia de educación.

En la actualidad, la sinergia regional en los planes de educación y formación de recursos humanos está siendo claramente subutilizada. Es por ello que podría ser de gran ayuda compartir experiencias innovadoras y exitosas en el ámbito curricular, de gestión, de incorporación de nuevas tecnologías, de formación y actualización de maestros y de aulas en línea y educación a distancia. También convendría aprender de las mejores prácticas mundiales, evaluando lo realizado en los países de la Unión Europea o la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), tanto mediante iniciativas de cooperación como de exportación de servicios.

Propuestas para la cooperación regional en innovación y competitividad:

- Establecer un foro regional para la innovación que facilite la cooperación y la acción conjunta de los países de la región para enfrentar los desafíos de la innovación y el desarrollo tecnológico.
- 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.
- Promover la creación y el desarrollo de fundaciones regionales empresariales para la innovación.
- Elaborar programas para incorporar más a las mujeres y los jóvenes socialmente excluidos en el sistema de educación superior, en los diversos campos del conocimiento.
- 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.
- Continuar con los análisis comparativos de las estrategias nacionales relacionadas con la sociedad de la información mediante estudios de país (*country reviews*).
- Apoyar el “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.
- Desarrollar la capacidad regional en el uso efectivo de las TIC en los siguientes sectores: i) gobierno electrónico; ii) industrias relacionadas con las TIC (por ejemplo, programas informáticos, industrias creativas e industrias culturales); iii) redes de alta velocidad; iv) salud, y v) educación.

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

En el quinquenio 2003-2007, el PIB por habitante de América Latina y el Caribe creció a una tasa superior al 3% anual, lo que representa el mejor período de crecimiento en 40 años. En gran medida, ello respondió al favorable ciclo externo, influido fuertemente por el dinamismo de la economía china. De ese modo, no sorprende que la región venga desarrollando un vínculo creciente con la región de Asia y el Pacífico y con China en particular. Esta realidad es más evidente en América del Sur, si bien Costa Rica es un caso interesante de diversificación exportadora hacia la región asiática en Centroamérica.

China se ha convertido en un socio comercial relevante para la mayoría de las economías latinoamericanas, siendo el principal mercado de destino de las exportaciones en algunos casos como los del Brasil y Chile, y en otros el segundo como en la Argentina, Costa Rica, Cuba y el Perú (véase el cuadro V.4). La elevada demanda china de alimentos, energía, metales y minerales ha beneficiado a los países exportadores de estos productos, mejorando sus términos de intercambio y estimulando el crecimiento.

Cuadro V.4
PAÍSES SELECCIONADOS: POSICIÓN DE CHINA COMO SOCIO COMERCIAL, 2000 Y 2008

	Exportaciones (destino)		Importaciones (origen)	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela (República Bolivariana de)	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Cuba	5	2	5	2
China es un destino relevante...	... y un origen creciente para 32 países:			
• Entre los 5 primeros en 10 países	• Entre los 5 primeros en 23 países			
• Entre los 2 primeros en 6 países	• Entre los 2 primeros en 5 países			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Las exportaciones regionales a China se concentran en América del Sur, mientras que el peso de Centroamérica y México es relativamente reducido. Para estos países, con excepción de Costa Rica, China sigue siendo un mercado poco explotado. La relevancia de China como socio comercial es mayor en las importaciones que en las exportaciones, lo que ha generado un creciente déficit de la región con este país.

Para la región, el desarrollo acelerado de China y la India se traduce en una mayor demanda de sus exportaciones de productos básicos y también de productos y servicios más sofisticados. Por una parte, las economías asiáticas elevarán la demanda mundial de energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará el volumen y valor de las exportaciones de la región. Ello significa que, respecto de décadas previas, y sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados. Por otra parte, la fuerza de trabajo de estos países irá aumentando y diversificando su consumo, a medida que aumenten sus ingresos. Esto presentará diversas oportunidades: desde demandas masivas de elevado volumen y bajo valor hasta nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados, pasando por numerosas situaciones intermedias.

Al mismo tiempo, China y la India también aumentan la presión competitiva en los mercados mundiales. Ambos países cuentan no solo con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación, sino también con científicos e ingenieros muy preparados y en alto número. Con esto, se irán convirtiendo en actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Por ende, estos nuevos competidores globales crecientemente amenazan las ventajas competitivas de la industria y manufacturas intensivas en recursos naturales en América Latina.

Los esfuerzos de acercamiento de la región a Asia y el Pacífico han sido en gran parte esporádicos y de países aislados. En los últimos años, Chile, México, el Perú y varias economías centroamericanas han concretado acuerdos comerciales transpacíficos. Estas iniciativas revelan la determinación de algunos países de América Latina de establecer relaciones de largo plazo con la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, falta una estrategia más coordinada entre países o grupos de países para crear un vínculo con esa región que refuerce los nexos entre comercio e inversiones y fortalezca los

eslabonamientos productivos y tecnológicos, con distintos tipos de alianzas público-privadas. La creación del Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano en 2007 representa un esfuerzo preliminar en esta dirección.

A diferencia de América Latina y el Caribe, en Asia y el Pacífico ha predominado tradicionalmente una integración “de hecho”, centrada en la prosperidad de las corrientes comerciales intrarregionales. Estas son impulsadas por una complementariedad productiva y de inversión cada vez mayor entre los sectores manufactureros de los diferentes países²². Dicha integración se ha visto favorecida por las facilidades otorgadas a los flujos de comercio e inversiones, la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo de negocios y la disponibilidad de mano de obra de bajo costo. En los últimos años, la región de Asia y el Pacífico evolucionó hacia una etapa más avanzada de integración, que incluye la institucionalidad como uno de sus componentes necesarios. La ASEAN ha logrado ubicarse como eje articulador de este proceso mediante una serie de iniciativas de liberalización del comercio con los demás países asiáticos (véase el recuadro V.8)

Las relaciones de China con la subregión norte de América Latina han sido dominadas por dos factores: la posición geoestratégica de la subregión y el tema del reconocimiento de la provincia china de Taiwán. Por una parte, la posición geográfica de los países de la subregión (México, Centroamérica, Panamá, la República Dominicana y Cuba) tiene importancia para China tanto desde el punto de vista comercial como geopolítico. Desde la perspectiva comercial, la proximidad al mercado de los Estados Unidos le otorga una fuerte ventaja competitiva en términos de costos de logística y respuesta al consumidor. Esta ventaja aumenta al considerar que México, Centroamérica y la República Dominicana cuentan con un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos que les permite la entrada al mercado estadounidense libre de aranceles, lo que fomenta las inversiones chinas para el ensamblado final de sus operaciones de producción en los países de la subregión, teniendo como objetivo tanto el mercado estadounidense como el latinoamericano.

México y Centroamérica compiten en el mercado estadounidense con productos de origen chino. A la vez, México representa una excelente plataforma para la exportación final de los productos chinos y también un interesante mercado potencial; de la misma manera, la expansión de China en el mercado mexicano ha propiciado un interés creciente de empresas como FEMSA, Grupo Modelo y Bimbo por invertir en el mercado chino.

El tema de la provincia china de Taiwán es significativo en la subregión, ya que muchas de sus naciones continúan reconociendo a este gobierno como el gobierno legítimo y no al Gobierno de la República Popular de China. Este hecho hace que China preste especial atención a estas naciones, lo que a su vez abre espacio para iniciativas estratégicas que la subregión, de un modo asociativo, podría implementar.

²² El coeficiente del comercio intrarregional entre los países de la ASEAN, China, el Japón, la República de Corea, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la provincia china de Taiwán aumentó del 43% a principios de los años noventa al 55% en 2006. Este indicador supera el alcanzado por el TLCAN y se acerca rápidamente al registrado por la Unión Europea. En la actualidad, cerca del 60% del comercio de equipos de transporte y maquinaria, y piezas y componentes, se realiza a nivel intrarregional. Así, con China como núcleo, la región de Asia y el Pacífico se ha convertido en una “fábrica mundial” de equipos de transporte y maquinarias.

Recuadro V.8

LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL (ASEAN) COMO CENTRO DE LOS ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN RECIENTE EN ASIA

El 1° de enero de 2010 comenzó la implementación de la última fase del acuerdo de libre comercio entre la ASEAN y China (ACFTA), creando la tercera área de libre comercio más amplia del mundo, después de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este ACFTA (ASEAN-China Free Trade Agreement), incluye 1.860 millones de personas, un comercio interno de 192.600 millones de dólares, un PIB total de 6,6 billones de dólares y un comercio total de 4,3 billones de dólares. China y la ASEAN atrajeron conjuntamente el 10% de la IED mundial en 2008, equivalente a 167.300 millones de dólares.

El acuerdo incluye el comercio de bienes y servicios y las inversiones, temas que fueron negociados secuencialmente. A partir de la fecha indicada, se libera más del 90% de los bienes comerciados entre China y la ASEAN(6) (Singapur, Tailandia, Filipinas, Brunei Darussalam, Malasia e Indonesia). El 10% de los bienes no incluidos han sido considerados sensibles y serán liberalizados posteriormente. Este proceso entrará en vigor en 2015 para los países ASEAN(4) (la República Democrática Popular Lao, Myanmar, Viet Nam y Camboya).

La importancia de este acuerdo radica en la continuidad que se otorga a la estructura económica china en la provisión de insumos para la elaboración de productos finales que se venden en los mercados internacionales. China ha ido progresivamente agregando valor en sus cadenas productivas y la ASEAN resulta un buen proveedor de insumos intermedios, en contraste con los proveedores de materias primas, localizados principalmente en América Latina y África. Al mismo tiempo, las menores demandas de los bienes producidos por la ASEAN en los Estados Unidos y Europa transforman a China en un mercado alternativo fundamental para la ASEAN.

Paralelamente al acuerdo comercial entre China y la ASEAN, entró en vigor el acuerdo de libre comercio entre Australia, Nueva Zelanda y la ASEAN (AANZFTA), que considera una población de 600 millones de personas y un PIB combinado de 2,7 billones de dólares de los Estados Unidos.

A diferencia del acuerdo alcanzado con China, el AANZFTA fue negociado bajo el concepto de “compromiso único” (*single undertaking*), generando mayores exigencias a su calidad. Los aranceles para más del 96% de los bienes transados llegarán a cero gradualmente para 2015 en el caso de la ASEAN(6) y para 2020 en el de la ASEAN(4).

En el marco del propio proceso de integración intra-ASEAN, en el acuerdo de libre comercio de la ASEAN (AFTA), los aranceles llegaron al 0% el 1° de enero de 2010, para más del 99% de los bienes en el caso de la ASEAN(6). Lo mismo ocurrirá en el de la ASEAN(4) para 2015, reduciéndolos a partir de ahora al 5%.

El proceso de integración de la ASEAN cubre además iniciativas en el área de la facilitación del comercio, incluyendo procedimientos aduaneros simplificados, eliminación de medidas no arancelarias, desarrollo de un sistema de ventanilla única, mejoramiento de la protección de inversiones, provisión de un mecanismo de solución de controversias, un régimen mejorado de protección de propiedad intelectual y facilitación del movimiento de personas, incluyendo profesionales y trabajadores calificados.

Sin perjuicio de que la búsqueda de un proceso de integración entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico requiera un acuerdo que libere el comercio, existen áreas como las mencionadas en el párrafo anterior, que permitirían generar un acercamiento más temprano entre América Latina y el Caribe y la ASEAN, generando las sinergias necesarias para profundizar los vínculos que lleven a una integración económica más profunda.

Existen elementos aparentemente suficientes para trabajar conjuntamente en estas áreas de comercio e inversiones, permitiendo mantener y mejorar los vínculos entre ambas regiones, hoy amenazados por las nuevas estrategias de arquitectura regional que se discuten en la región de Asia y el Pacífico y que no incorporan a América Latina y el Caribe. La complementariedad productiva y comercial de China y el Japón con la ASEAN, que se ve reforzada con estos acuerdos de libre comercio, constituye una seria amenaza para las economías latinoamericanas y caribeñas que buscan reforzar sus vínculos comerciales con China, ya que estas economías compiten en varios rubros con las de la ASEAN. De allí la importancia de abordar estrategias conjuntas de acercamiento y vínculo estratégico con la ASEAN y con las grandes economías asiáticas, como China y el Japón, tarea en la que los esfuerzos asociativos rendirán mejor fruto que las iniciativas aisladas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Costa Rica estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China a mediados de 2007, lo cual ha ayudado a dinamizar las relaciones entre ambos países, al punto de iniciar negociaciones para un acuerdo de libre comercio. Costa Rica refuerza así sus vínculos con China, principalmente en tecnologías de información, vía Intel y su relación con la compañía Lenovo. La explotación y refinación de petróleo en Costa Rica es otro punto de atracción para China. La Corporación de Petróleo Nacional de China ha firmado contratos con la Refinadora Costarricense de Petróleo para la modernización de la infraestructura existente. Costa Rica, por su parte, busca reforzar su posición competitiva en el mercado chino, particularmente en los ámbitos del turismo y en productos de alto valor como el café gourmet, frutas, jugos, vegetales y mariscos, entre otros.

Existe un marcado interés de China por reforzar sus vínculos con Panamá, considerando que, entre otros temas, el Canal es de suma importancia para su comercio con los puertos de la costa del Atlántico, particularmente en el Brasil, la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela y la parte este de los Estados Unidos²³.

Es preciso que los países latinoamericanos y caribeños examinen la integración productiva que se está gestando en Asia, en torno a China, y que procuren incorporarse a las cadenas de valor que allí se están formando. Para ello deberán estimular las inversiones asiáticas en nuestra región y las regionales en Asia y el Pacífico, así como las alianzas entre actores locales y asiáticos orientadas a aprovechar las oportunidades de comercio e inversión. Asimismo, convendría que los países de América Latina y el Caribe emularan la experiencia asiática de integración productiva en torno a cadenas de valor regionales o subregionales.

La región de Asia y el Pacífico ofrece amplias posibilidades para suscribir acuerdos de exportación e inversión en los campos de la minería, la energía, la agricultura, la infraestructura y la ciencia y tecnología. Aprovecharlos cabalmente y en una escala relevante solo será posible mediante un esfuerzo concertado de asociación regional. En efecto, las tareas indicadas exigen un trabajo coordinado de América Latina y el Caribe que le permita presentarse con políticas convergentes, transparentes y estables a fin de asegurar compromisos a largo plazo entre ambas regiones. Para ello será necesario fortalecer los mecanismos de integración existentes en la región²⁴. Esto ayudaría a contar con un referente regional que facilite el diálogo birregional con China y Asia y el Pacífico, explorando iniciativas de beneficio mutuo y de mayor alcance que las que pueden surgir de los esfuerzos nacionales aislados²⁵.

Es el momento para definir un vínculo estratégico con China. China ya formuló una política exterior hacia América Latina y el Caribe, plasmada en un documento oficial en que se reconocen las potencialidades de la región para avanzar hacia el fortalecimiento de una cooperación integral que abarque las relaciones políticas y económicas, así como las cuestiones sociales, culturales, judiciales y de seguridad²⁶. Específicamente en el ámbito económico, se definen una serie de áreas en las cuales se puede

²³ La firma logística china Hutchison es clave en las actividades de la zona del canal en los puertos de Cristóbal, Balboa y Rodman. La firma China Ocean Shipping Company (COSCO), la segunda mayor compañía de transporte marítimo y gran usuaria del Canal, juega un importante papel en su modernización y expansión. En el ámbito financiero, por ejemplo, en Panamá se encuentra la única sucursal en Latinoamérica del Banco de China.

²⁴ En este marco se ubica la iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano, creada en 2007 e integrada por los 11 países ribereños del Océano Pacífico de la región.

²⁵ Como se sabe, hoy día existen varios de esos referentes pero ninguno ha adquirido aún ese rasgo unívoco de portavoz de la agenda regional. Avanzar en la creación de este referente facilitaría el diálogo de la región con la ASEAN y China.

²⁶ En el documento se mencionan varios principios rectores: el respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía, la no agresión, la no interferencia en los asuntos internos de cada uno, la igualdad y el beneficio recíproco y la coexistencia pacífica. Véase “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean” [en línea] http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm.

progresar conjuntamente, incluidas las del comercio, las inversiones, las finanzas, la agricultura, la industria, la infraestructura, los recursos naturales y la energía y el turismo, entre otras.

Es el momento apropiado para definir de manera concertada las prioridades regionales en las relaciones con China, proponiéndole una asociación estratégica de beneficio mutuo. La región debe responder pronto el documento chino con uno similar, que debiera ser precedido por algunas reuniones técnicas. El examen de ambos documentos podría realizarse en una cumbre de jefes de Estado de China y América Latina y el Caribe, aprovechando la oportunidad para elaborar previamente un programa regional de iniciativas en materia de comercio e inversión que contribuya a reforzar los vínculos económicos y comerciales con China.

En materia de inversión, aunque América Latina y el Caribe en su conjunto es uno de los principales destinos de la inversión china en el exterior, esta se concentra en los países libres de impuestos²⁷. En América Latina ya operan algunas empresas chinas, sobre todo en los sectores del petrolero, el transporte y las telecomunicaciones, pero no son suficientes (véase el cuadro V.5). Por lo tanto, la región debería esforzarse activamente por atraer inversiones chinas y, al mismo tiempo, atreverse a invertir en China.

Cuadro V.5
**PRINCIPALES EMPRESAS CHINAS QUE OPERAN EN AMÉRICA LATINA
A MEDIADOS DE 2008**

Sector	Petróleo y gas			Minería				Pesca	Telecomunicaciones	TIC	Motocicletas	Electrónico		
Empresa	China National Petroleum Corporation	China Petrochemical Corporation	China National Offshore Oil Corporation	Sinochem Corporation	China Minmetals Corporation	Shanghai Baosteel Group	Sinosteel Corporation	China Nonferrous Metal Mining & Construction Group	Shougang Group	Shanghai Fisheries General Corp	Huawei Technologies	Lenovo	Nanjing Jincheng Automovil S.A.	TTE (TCL Thomson)
Argentina			X							X	X		X	X
Bolivia (Estado Plurinacional de)					X						X			
Brasil		X	X		X	X	X				X			X
Chile					X						X		X	
Colombia	X	X								X	X		X	
Cuba				X							X			
Ecuador	X	X		X							X			
México	X	X	X								X	X		X
Perú	X		X		X			X	X		X			
Venezuela (República Bolivariana de)	X	X	X								X			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los consulados de China en América Latina y del Ministerio de Comercio de China, *Statistics Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment 2006*.

No se desconoce que la IED china en otras regiones en desarrollo, especialmente en África, ha dado lugar a ciertos cuestionamientos. En este sentido, una mayor presencia inversora de China en América Latina y el Caribe debe darse en términos de beneficio recíproco, procurando evitar que ella

²⁷ A fines de 2006, las empresas chinas no financieras poseían inversiones por 75.000 millones de dólares en el exterior, de los cuales 17.000 millones se invirtieron en 2006. La región recibió 8.500 millones, que representaron el 48% del total de ese año. Estas inversiones se orientaron principalmente a las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas.

refuerce el patrón exportador tradicional hacia ese país —recursos naturales de bajo nivel de procesamiento— que la región ha seguido hasta la fecha.

El desarrollo de infraestructura es una de las áreas prioritarias en las cuales se puede avanzar. La reactivación de los proyectos existentes en América Latina y el Caribe (IIRSA y Proyecto Mesoamérica) permitiría definir a corto plazo las iniciativas específicas, sus requerimientos y los beneficios para la región. También hay posibilidades de cooperación en las áreas de explotación de recursos naturales, como la minería y la energía, en las que para materializar los proyectos se requieren inversiones masivas.

El potencial inversor de China queda de manifiesto al comprobar que en 2008 acumulaba el 28,7% de las reservas internacionales mundiales. Las perspectivas de inversión china en la región se han visto fortalecidas tras el reciente ingreso de este país al Banco Interamericano de Desarrollo. Por su parte, el Banco de Desarrollo de China, la entidad financiera de mayor nivel de capitalización del mundo, explora también una posible aproximación estratégica hacia América Latina y el Caribe. Posee oficinas en 15 países de la región y participa en proyectos en varios de ellos, así como en operaciones conjuntas con la CAF, el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Su accionar podría verse beneficiado mediante sesiones de trabajo con instituciones regionales que le transmitan las prioridades de inversión y el énfasis estratégico de los gobiernos latinoamericanos y caribeños en infraestructura, logística, facilitación del comercio, innovación tecnológica y desarrollo de recursos humanos.

En cuanto al sector de servicios, la industria del turismo en América Latina y el Caribe en general, salvo contadas excepciones, tiene un nivel de desarrollo insuficiente, pero de grandes potencialidades. Una tarea urgente sería generar iniciativas conjuntas con China para la promoción del turismo proveniente de este país, por ejemplo, aplicando medidas orientadas a facilitar el desplazamiento y la circulación de turistas dentro de la región, incluidos los visados. Otros ámbitos sugeridos por las autoridades chinas son los de la banca, las telecomunicaciones, el transporte, la educación y los servicios médicos²⁸. China tiene grandes capacidades industriales y tecnológicas para apoyar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, lo que permitiría mejorar la conectividad de las zonas más aisladas de la región.

Por último, existen también espacios de cooperación en materia comercial. Al respecto, cabe destacar el acuerdo de canje de monedas (*currency swap*) por 70.000 millones de yuanes (10.200 millones de dólares) alcanzado en marzo de 2009 entre la Argentina y China, que permite al Gobierno argentino pagar las importaciones chinas en yuanes. El objetivo de este esquema es garantizar la fluidez de las liquidaciones de las operaciones de comercio en caso de una eventual falta de liquidez internacional. China ha establecido acuerdos similares con varias economías asiáticas como la República de Corea, Malasia e Indonesia.

Encontrar una estrategia viable de aproximación estratégica a China y a las oportunidades que abre la región de Asia y el Pacífico es una de las asignaturas pendientes en América Latina y el Caribe. El vínculo creciente de China con las economías de la región, particularmente con las sudamericanas, refuerza el dilema de la estrategia de desarrollo de la región. En los países exportadores de materias primas, la modalidad de ese actual vínculo debilita los incentivos para diversificar hacia productos manufacturados y servicios y tiende a fortalecer los incentivos para permanecer con las ventajas comparativas estáticas. Para los países centroamericanos y México, la situación es tal vez más compleja, dado que no proveen productos básicos a China y a la vez compiten con productos chinos en el mercado

²⁸ Discurso del embajador Sun Zhenyu, Representante Permanente de China ante la OMC, en CEPAL (2008d).

norteamericano, con exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra barata, ámbito en el que las ventajas de China y otras economías asiáticas emergentes son más que evidentes.

La ascendencia de China podría representar tanto una oportunidad como un peligro importante en el mediano y largo plazo. Será lo primero en la medida en que el reto induzca a los países a repensar sus estrategias de transformación productiva y de inserción internacional y a dotarse de políticas de desarrollo productivo, competitividad e innovación más activas. Esto supone un fortalecimiento significativo de las capacidades tecnológicas para competir en el mercado mundial en base a productos y servicios de mayor valor agregado e incorporación de conocimientos. Así pues, un esfuerzo de cooperación regional o subregional en esta dirección parece cada vez más urgente.

3. Una voz unificada en la reforma del sistema financiero internacional

Dado que el actual sistema financiero internacional no fue capaz de prevenir ni de suavizar el ciclo económico, como lo demuestra la última crisis, es preciso dotar a la futura arquitectura financiera de una mayor capacidad contracíclica y preventiva de crisis, incluyendo la reforma de la gobernabilidad de las instituciones multilaterales y regionales.

El manejo adecuado de las crisis económicas requiere la provisión de liquidez en escala global de manera contracíclica e inclusiva. Las reformas recientes a instituciones como el FMI y el Banco Mundial, aunque limitadas, apuntan en la dirección adecuada: un aumento de su nivel de capitalización, cambios en las condiciones de otorgamiento de financiamiento (mayor flexibilidad en su uso y potencial contracíclico), y el desarrollo de un marco multilateral para manejar los problemas de sobreendeudamiento de los países.

La prevención de la crisis requiere de un sistema de supervisión y regulación adecuado para controlar, monitorear y distribuir el riesgo en el sistema financiero. Esto implica: i) fortalecer la supervisión y regulación microprudencial y complementarla con un enfoque macroprudencial; ii) diseñar normas de provisionamiento para que el sistema financiero absorba los choques en vez de ser un amplificador de ellos; iii) fortalecer los mecanismos de supervisión (*surveillance*), contando con un sistema de alerta temprana, y iv) promover mejoras en las prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

La cooperación financiera subregional puede y debe jugar un papel relevante y complementario de la arquitectura financiera mundial. El fortalecimiento de las instituciones regionales sería una defensa complementaria para enfrentar los efectos de una crisis financiera y evitar el contagio financiero, contribuyendo así a la estabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero internacional. En esta dirección, se requiere: i) fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas; ii) consolidar el mercado de capitales a nivel regional y subregional, y iii) otorgar un mayor papel a los bancos de desarrollo subregionales.

La gobernabilidad de las instituciones que conforman la arquitectura internacional también debe ser reformada significativamente. Dicha reforma debe tomar en cuenta los requerimientos de todos los países en la toma de decisiones y el establecimiento de reglas, especialmente los de los países en desarrollo. Los esfuerzos recientes en esta dirección han sido limitados y no se han realizado cambios sustanciales en el manejo del FMI, del Banco Mundial, del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria o del Foro de Estabilidad Económica. La falta de representatividad de los países en desarrollo en los foros multilaterales hace que los análisis y recomendaciones de políticas regulatorias de estas instituciones sean incompletos y lleven a importantes errores, como lo demuestran las fallas de supervisión y regulación que fueron importantes causas de la crisis actual.

La reforma a la gobernabilidad global requiere entonces un esfuerzo de acción colectiva para llenar el vacío institucional existente en la coordinación y gobernabilidad de la globalización. Este esfuerzo de acción colectiva debería orientarse a potenciar la coherencia y consistencia de los sistemas monetarios, financieros y comerciales y asegurar que apoyen los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluyendo la sustentabilidad social y ambiental y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las Naciones Unidas pueden jugar un papel fundamental en este desafío ya que es la única institución que posee la necesaria universalidad en su membresía y la credibilidad para asegurar la legitimidad y viabilidad de una reforma en el sistema de gobernabilidad. Un primer paso para la nueva gobernabilidad es potenciar el papel que hoy juega el Consejo Económico y Social, mediante la creación de un foro que actúe como ente coordinador y foro de discusión entre países en los ámbitos económicos, sociales y ambientales.

En cualquier caso, las posturas de la región en torno a la reforma financiera internacional tendrían más repercusión si, además de expresarse con una voz unificada, lo hiciesen apoyadas en los logros de poscrisis en la cooperación financiera y en el accionar de la banca de desarrollo regional o subregional.

4. Abordar conjuntamente los desafíos del medio ambiente y el cambio climático

En los últimos años, el tema de la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas ha adquirido una importancia central en los debates internacionales. Ello se aprecia de manera particularmente clara en relación con el fenómeno del cambio climático. En la actualidad hay diversas iniciativas en curso para abordar este tema, tanto a nivel multilateral como en algunas de las principales economías mundiales. La forma en que evolucionen dichos procesos tendrá diversas y significativas implicaciones para la región, como por ejemplo, en los rendimientos agropecuarios y la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua potable, patrones de incidencia de ciertas enfermedades, la generación hidroeléctrica, el impacto de eventos extremos y en las posibilidades de acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados. En efecto, si bien América Latina y el Caribe representa una porción modesta del total de emisiones de gases de efecto invernadero (11,8% en 2000), ciertas zonas de la región podrán afrontar serios impactos y dicha participación probablemente se incrementará en las próximas décadas a causa del crecimiento económico y demográfico (CEPAL, 2009b, cap. VI y CEPAL, 2009e).

Para América Latina y el Caribe resulta crucial alcanzar un pronto acuerdo global sobre cambio climático. En ausencia de un nuevo marco multilateral que refleje de mejor manera que el actual la contribución de las distintas economías al cambio climático, aumenta el riesgo de que los países industrializados recurran a medidas comerciales unilaterales. Estas no solo encierran riesgos proteccionistas, sino que además debilitan los esfuerzos de cooperación internacional que son imprescindibles para atacar efectivamente el cambio climático. En consecuencia, es preciso redoblar los esfuerzos en pos de alcanzar un acuerdo vinculante durante 2010, a partir del acuerdo político alcanzado en la reciente conferencia de Copenhague.

Sin embargo, las negociaciones en curso son complejas, como se evidenció en Copenhague. Entre otros motivos que explican esos decepcionantes resultados están los compromisos más exigentes que deberán asumir los países desarrollados en materia de reducciones, sus transferencias financieras y tecnológicas, la mayor participación que deberán asumir algunos países en desarrollo en los esfuerzos de mitigación y la dificultad de concordar en criterios que permitan definir quiénes y bajo qué circunstancias deberán contribuir al futuro esfuerzo de mitigación. Los gobiernos de la región necesitan contar con mejor información sobre costos y oportunidades, prepararse adecuadamente y concordar a la brevedad su postura

en relación con estos temas, así como también en las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. De lo contrario, podría llegar tarde y, al cabo de pocos años, tener que adecuarse a la aplicación de normas globales que no consideran sus intereses, enfrentando estándares energéticos y ambientales que limitarán sus avances en materia de competitividad. Asimismo, debería procurar aplicar a nivel nacional y regional los principios acordados en los foros internacionales.

En este contexto, la cooperación regional tiene un amplio campo de desarrollo tanto en el ámbito de las políticas públicas y la información como en el sector privado. Por ejemplo, hoy día existe un marcado interés empresarial por establecer normas técnicas comunes en materia ambiental y con relación a la “huella de carbono” o gases de efecto invernadero emitidos en el proceso de producción y distribución de productos específicos. Si cada país de la región aborda estos temas en forma aislada, se desperdiciarán las sinergias de la colaboración y las economías de escala. Existen iniciativas subregionales de cooperación y cuya ampliación, sobre la base de proyectos concretos y financiamiento adecuado, debería estimular a nuestras universidades y centros tecnológicos a estrechar sus vínculos con el aparato productivo, desarrollando tecnologías y procesos de elevado potencial exportador²⁹.

Más allá del ámbito de las negociaciones internacionales, un desafío central para la región es aumentar las iniciativas de cooperación regional para incorporar políticas de adaptación y mitigación, como la utilización de procesos y productos ambientalmente amigables en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Esto requerirá cooperar en una serie de ámbitos, entre los cuales la CEPAL (2009b) ha identificado los siguientes:

- Crear 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 que se van adoptando, incluyendo el mundo industrializado, a fin de anticiparse a las oportunidades y desafíos que pueda demandar la adaptación y mitigación, incluido el manejo de los eventos extremos.
- Desarrollar metodologías y estudios específicos para evaluar los efectos económicos del cambio climático en los diversos sectores y subregiones, sobre la base de diversos escenarios, a fin de determinar las necesidades de adaptación y las oportunidades de mitigación y las transferencias internacionales necesarias. Estos estudios deberán abordar las opciones de política pública como la fiscal, el manejo de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos y las estrategias de reducción de la pobreza, entre otros.
- Realizar programas, incluso de escala internacional, de apoyo al desarrollo de políticas relacionadas con aspectos como: la producción de energías renovables; eficiencia energética de los productos de consumo y sus etiquetados; del transporte, industrias y edificaciones; la producción más limpia; la normalización de biocombustibles y metodologías de evaluación de sus impactos; el perfeccionamiento de la normativa de los sectores exportadores competitivos y la incorporación de las externalidades en la evaluación de proyectos de inversión pública y privada.

²⁹ Así, por ejemplo, estas normas deberían consensuarse prontamente respecto de los automóviles producidos en el MERCOSUR, así como de los equipos eléctricos, las industrias químicas y papeleras (comentario de Enrique Mantilla, Presidente de EXPORTAR, Cámara de los Exportadores de la Argentina). Adicionalmente el transporte internacional de mercancías y los productos del sector primario parecen ser candidatos naturales para la coordinación en este ámbito.

- Fomentar y compartir experiencias en materia de diseño de proyectos para el mercado de carbono.
- Cooperar en la adaptación de las instituciones y en las facilidades financieras nacionales a los requerimientos específicos de los proyectos de mitigación de los efectos del cambio climático.
- Coordinar los distintos enfoques e iniciativas regionales, a fin de aumentar la importancia relativa de la región en el tema. El desafío consiste en construir ventajas competitivas sobre la base de un enfoque regional compartido de abordaje del cambio climático, estableciendo propuestas y accediendo conjuntamente a los fondos internacionales para la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías, tanto para la adaptación como para la mitigación.
- Acordar las reformas necesarias de los mercados domésticos de carbono, incluida la evaluación de los mecanismos utilizados para financiar las medidas de adaptación.
- Coordinar las políticas de fomento de las inversiones de menor contenido de carbono, avanzando en la creación de un consenso regional sobre el conjunto de políticas públicas que permitan avanzar hacia economías de menor intensidad carbónica.
- Estimular iniciativas de cooperación entre organizaciones empresariales de diversos países de la región, de modo de compartir experiencias sectoriales de abordaje del cambio climático, así como las señales de alerta respecto de las oportunidades y desafíos que al respecto van surgiendo en los mercados internacionales.

VI. CONCLUSIONES

En una economía mundial globalizada, la competitividad de la región influye marcadamente en la de cada uno de los países que la componen. Un contexto regional auspicioso favorece las medidas que se tomen a nivel nacional a favor de la competitividad, aumenta sus beneficios y permite plantearse metas más ambiciosas; en cambio, uno menos estimulante conspira contra cualquier política interna en la materia, sin importar el tamaño del país.

La reciente crisis internacional ha mostrado que, si bien con ciertos matices, las grandes tendencias de la economía global no tienen muy en cuenta las especificidades nacionales. La evolución del riesgo país, los términos de intercambio, la atracción de inversión extranjera directa y los rangos de crecimiento económico tienden a ser cada vez más similares entre los países de la región, incluso con cierta prescindencia de los esfuerzos individuales que se hayan realizado en diversos campos de la política pública, sobre todo en el caso de las economías más pequeñas. Este rasgo podría convertirse en una fortaleza si, al tiempo que se resguarda el pilar de la estabilidad macroeconómica, se desarrollan programas conjuntos de inversión en infraestructura y facilitación del comercio y se adoptan programas especiales de financiamiento del comercio regional. Esto, que hoy día es posible debido a los logros en materia de estabilidad económica, incrementaría el atractivo de la región y abriría nuevas posibilidades de comercio e inversión, lo que mejoraría el clima de negocios y generaría señales de madurez regional que pronto se reflejarían en mayores niveles de competitividad internacional y en menores niveles de vulnerabilidad.

Las diferencias en torno a los temas comerciales no deben ser obstáculo para avanzar en otras materias, quizás más apremiantes. En efecto, la aplicación de criterios conjuntos para el acercamiento a la región de Asia y el Pacífico, por medio de misiones empresariales y ministeriales plurinacionales, permitiría promover carteras de proyectos en el ámbito de la infraestructura, la energía, la banca, el turismo y la logística que beneficien a ambas regiones. Asimismo, el impulso para la creación de cadenas de valor regionales y subregionales contribuiría a vincular las decisiones de internacionalización de los principales actores económicos regionales con el proceso de integración.

Del mismo modo, las crisis son momentos privilegiados para invertir en inteligencia de mercado, marca país y fidelización de los importadores. Algunas de estas iniciativas podrían abordarse en forma plurinacional, aprovechando las sinergias y economías de escala correspondientes, sobre todo cuando se trata de posicionarse en el mercado asiático.

Otra tarea indispensable es reforzar el componente asociativo de la innovación y la competitividad. Es posible integrar los centros tecnológicos de los países de la región a actividades de investigación y negocios conjuntos, generándose de este modo sinergias y una masa crítica de recursos humanos, pese a los fondos limitados que la región asigna a estas actividades. Los programas de ayuda al comercio en que varios países participen en la modernización de aduanas, puertos, infraestructura, logística, conectividad e interoperabilidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones son otro ámbito propicio para la cooperación regional. Al respecto, las opciones unilaterales serán solamente la segunda mejor alternativa, puesto que en ellas se desaprovechan las posibilidades que ofrece la acción coordinada de los países, las ventajas de los mercados ampliados y la convergencia de las políticas.

Los pasos en favor de la agenda propuesta constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración y permitirían avanzar hacia la unificación de los mercados de la región, lo que estimularía el comercio y la inversión intrarregionales, mejoraría la inserción internacional y, al mismo tiempo, permitiría enfrentar los desafíos sociales y reducir las asimetrías. Para lograr avances en las áreas

mencionadas sería necesario forjar una institucionalidad regional más sólida y eficaz en torno a los acuerdos subregionales de integración. Es preciso que esa institucionalidad desempeñe un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños respecto de los socios de mayor tamaño e, incluso, colabore en la mediación de los intereses encontrados que puedan existir entre los países. En ambos casos, se estaría invirtiendo en fortalecer la confiabilidad de los procesos de integración.

En tal sentido, sería promisorio establecer una visión común del desarrollo de mediano y largo plazo, que comience por definir los objetivos estratégicos de la región y mejorar su posicionamiento en las cadenas globales de valor. La coyuntura actual —de gradual salida de la crisis internacional— parece propicia para poner este tema en la agenda regional, revalorizándose los procesos subregionales de integración y las propuestas novedosas que den mayor impulso a la cooperación regional.

Se ha señalado que en la región existen distintas visiones respecto del aporte del comercio internacional y las modalidades de inserción internacional al crecimiento y bienestar de las grandes mayorías. Sin embargo, esas diferencias no deben ser un obstáculo para avanzar en diferentes ámbitos de la cooperación regional, quizás más relevantes a la hora de abordar el desafío de la competitividad. No es necesario subordinar estos temas estratégicos a lo que suceda con la liberalización comercial. Más aún, incluso sin dar pasos adicionales hacia la liberalización, sería posible avanzar en las áreas de infraestructura, conectividad, cohesión social, innovación, apoyo al comercio en las economías de menor desarrollo relativo y en la elaboración de posturas unificadas para abordar los desafíos del cambio climático y la reforma del sistema financiero internacional, así como de una estrategia conjunta para aproximarse a China y a la región de Asia y el Pacífico.

En este sentido, sería conveniente tender puentes de comunicación y gradual aproximación entre los diversos sistemas de integración y cooperación existentes. Con realismo, y reconociendo las diversidades subregionales y los obstáculos políticos, debería ser posible construir espacios de convergencia que, con geometrías variables, buena voluntad y un profundo compromiso integracionista, permitan la gradual convergencia hacia una institucionalidad regional representativa que pueda hablar con una sola voz en defensa y promoción de los intereses de América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Adler, C. y otros (2009), “What’s on the table? The Doha Round as of August 2009”, *Working Paper 09-6*, Peterson Institute of International Economics, Washington, D.C., agosto.
- Bárcena, A. (2009), Palabras en la apertura del seminario Políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: una agenda prioritaria, Río de Janeiro, 30 de junio [en línea] [http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/5/36345/discursoSegib\(1\)30VI.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/5/36345/discursoSegib(1)30VI.pdf).
- BID/OMC (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización Mundial del Comercio) (2009), *Implementing Aid for Trade in Latin America and the Caribbean. The National and Regional Review Meetings 2008-2009*, Washington, D.C.
- Calderón, César y Luis Servén (2008), “Infraestructura y desarrollo en América Latina: avances y retos”, documento presentado en el seminario Infraestructura 2020, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2003), “The output cost of Latin America infrastructure gap”, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, William Easterly y Luis Servén, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CCT (Consejo Centroamericano de Turismo) (2009), “Proyectos” [en línea] http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=23&IdMod=4&IdEnt=11.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), “Las necesidades de financiamiento externo en América Latina en el 2009”, Santiago de Chile [en línea] http://www.eclac.org/noticias/paginas/2/35372/PublicaCEPAL-necesidades_de_financiamiento.pdf.
- _____ (2009b), “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña”, *documento de proyecto*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile.
- _____ (2009c), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2009d), “Infraestructura física e integración regional”, *Boletín FAL*, N° 280, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2009e), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre.
- _____ (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008c), “Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional” (LC/R.2150), Santiago de Chile.
- _____ (2008d), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico. El vínculo con China* (LC/L.2959), Santiago de Chile.
- _____ (2008e), *Boletín FAL*, N° 263, Santiago de Chile, julio.
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2009), *Navigating out of the Crisis: a Trade-led Recovery* (ST/ESCAP/2538), Bangkok.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2010), *Economic Outlook Update*, Washington, D.C., 26 de enero.
- FUNDES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social) (2007), *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, D. Milesi, V. Moorri Koenig y Gabriel Yogueul (coords.), La Paz.

- Maira, L. (2008), “La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, J. Altmann y F. Rojas (eds.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Martínez, I. y C. Suárez (2005), “Transport costs and trade: empirical evidence for Latin American imports from the European Union”, *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 14, N° 3.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *OCDE, Economic Outlook*, N° 86, París.
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009), “Participation of Developing Economies in the Global Trading System. Note by the Secretariat” (WT/COMTD/W/172), 23 de noviembre.
- OMT (Organización Mundial de Turismo) (2007), Davos Declaration. Second International Conference on Climate Change and Tourism [en línea] http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/Davos-Declaration_2007.pdf.
- Ordaz, J.L. (2009), “México: impacto de la educación en la pobreza rural”, *serie Estudios y perspectivas*, N°105 (LC/MEX/L.891; LC/L.2998-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.05.
- Rosales, Osvaldo (2009), “Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional”, *serie Comercio internacional*, N° 93 (LC/L.3113-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.9.
- Sánchez, R. y G. Wilmsmeier (2005), “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009) “Informe sobre el proceso de integración regional 2008-2009” [en línea] http://www.sela.org/DB/tricsela/EDOCS/SRed/2009/10/T023600003818-0-Informe_sobre_el_proceso_de_integracion_regional_2008-2009.pdf.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Carlton (2006), “Aid for Trade. A report for the Commonwealth Secretariat”, marzo [en línea] http://www.unctad.org/sections/ditc_tncdb/docs/ditc_tncd_bpGeneva03-06_en.pdf.
- Velasco, A. (2009), “Chile ante la crisis: políticas anticíclicas y protección social”, presentación en la primera Reunión de Expertos de Ministerios de Hacienda de seguimiento de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, Santiago, 13 de junio.