EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN HEMISFÉRICA

Puerto España, 14. Julio.2003

El tema que me ha sido propuesto para este taller resulta de especial importancia en el proceso global de la conformación de un Área de Libre Comercio en el Hemisferio. En efecto, en una aproximación general sobre los objetivos y propósitos que se han diseñado para el ALCA - que bien podríamos resumirlas en una eliminación gradual de las fronteras y barreras para todos los sectores comerciales- se puede fácilmente visualizar los retos y oportunidades que un área de esta naturaleza tiene para sus países integrantes. Estos –los retos y las oportunidades- tienen una incidencia muy diferente desde la perspectiva de un país económicamente desarrollado, o una economía vulnerable.

En efecto, si para los primeros, la ampliación del mercado hemisférico constituye una oportunidad para dinamizar aún más su economía, para los países menos desarrollados, este mismo hecho, trae aparejados una serie de condicionantes e interrogantes que deberán ser plenamente respondidos y atendidos en el proceso de conformación del ALCA.

Así, en una primera instancia, el hecho de ampliar las fronteras comerciales a una superficie de 40 millones de km² y a una población de 800 millones de consumidores potenciales parecería ser de beneficio general para todos los asociados en esta empresa, la realidad tiene siempre diferentes interpretaciones de acuerdo a la óptica en que sea analizada.

De tal manera, mientras el producto nacional bruto de los Estados Unidos es de 9.8 Trillones de dólares, el de Haití es de 4 mil millones. El ingreso per capita de Canadá supera los 20 mil dólares, el de Ecuador no alcanza los 1.500 dólares. Las tres principales economías del Hemisferio, Estados Unidos, Canadá y Brasil tienen un PIB superior a 700 billones de dólares, Granada, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y las Granadinas, alcanzan en conjunto un PIB anual de mil millones de dólares. Similares diferenciaciones podemos realizar en el campo del desarrollo e inversión tecnológicas, acceso a la educación, salud, esperanza de vida, etc., etc.

Estos índices nos permiten constatar las inmensas diferencias y asimetrías existentes en el hemisferio. Por ello, es imprescindible lograr la adopción de un programa global de apoyo y asistencia técnica a los países en desarrollo, que tenga en consideración los diferentes niveles de desarrollo y tamaño de las economías participantes, a fin de lograr que todos ellos se beneficien del proceso de integración hemisférico; de otra manera, el éxito de esta iniciativa estaría seriamente amenazada.

Esta realidad ha sido ampliamente reconocida en las Declaraciones y Planes de Acción de las Cumbres de las Américas celebradas hasta el momento, así como por las reuniones Ministeriales llevadas a cabo en el ámbito del ALCA.

En efecto, en todas ellas se destaca, de manera general, que la integración económica y la creación del ALCA serán tareas complejas, a la luz de las amplias diferencias existentes en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías del hemisferio y se insiste que dichas diferencias estarán presentes en las negociaciones que se lleven a cabo.

De otro lado, desde Miami (1994), se señala que se recurrirá a los propios esfuerzos nacionales, inventiva y capacidades individuales, así como a la comunidad internacional para lograr los objetivos propuestos.

Asimismo, en los Planes de Acción acordados se reitera que en la conformación del ALCA se proporcionarán oportunidades tales como asistencia técnica a fin de facilitar la integración de las economías más pequeñas e incrementar su nivel de desarrollo (Miami 1994) y se plantean acciones específicas, si bien circunscritas a los organismos internacionales o interamericanos (Banco Mundial, BID, OEA, CEPAL), que establezcan o fortalezcan fondos y otros mecanismos para apoyar a las micro y pequeñas empresas (Miami, punto 19 del Plan de Acción) o en temas relativos a la educación donde el Plan de Acción de la Segunda Cumbre (Santiago de Chile, 1998), en reconocimiento de la importancia de la educación en el desarrollo, formula una serie de recomendaciones, especialmente dirigidas a los integrantes del Comité Tripartito, para que fomenten su cooperación en esta esfera. Estas recomendaciones, si bien se escapan del ámbito propiamente del ALCA, no pueden ser tampoco desconocidas si aspiramos que el proceso que estamos empeñados en construir, sea realmente beneficioso para todos los Estados.

En la esfera propia del ALCA, la II Cumbre insta al Comité Tripartito a considerar las solicitudes de asistencia técnica relacionadas con el ALCA, presentadas por los países miembros, en especial de las pequeñas economías con el fin de facilitar su integración al proceso ALCA, de acuerdo sus respectivos procedimientos.

Sin embargo, es a través de las 7 Declaraciones Ministeriales donde se ha ido desarrollando este concepto y, en particular, en los propios grupos de negociación y en los borradores del capítulo del ALCA. De ahí, que este esfuerzo, que ha partido del reconocimiento evidente de las asimetrías, ha ido adquiriendo forma y concreción, a través de las negociaciones llevadas a cabo en cada uno de los grupos e impulsados, como no cabía de otra manera, por los países que más necesidad tienen de que los principios de trato especial y diferenciado tengan pleno cumplimiento en el ALCA.

La percepción sobre lo que podría constituir un Programa de Cooperación y Asistencia Técnica en el Hemisferio también ha evolucionado de acuerdo a la concepción que sobre el proceso tienen sus actores quienes han visualizado a la asistencia técnica como un mecanismo para lograr la capacitación de negociadores en el proceso y para lograr el pleno cumplimiento de los acuerdos que surjan del ALCA, hasta aquellos que consideran, que el PCH debía constituir una herramienta de apoyo directo, específico y comprensivo a favor de los países en desarrollo a fin de que éstos puedan lograr no solo cumplir con los compromisos que emergen de la Zona de Libre

Comercio, sino alcanzar su desarrollo económico y social. En definitiva, éstos últimos consideraban que el tema de la cooperación no deberá terminar con la suscripción del convenio que de nacimiento al ALCA, sino adicionalmente, servir como un instrumento que promueva el crecimiento paulatino y sostenido de todas las economías, especialmente de las más vulnerables. Las experiencias de integración exitosas dan cuenta de que esta última concepción es no solo viable, sino imprescindible para que el proceso no se estanque y pueda cumplir con todos sus propósitos.

En efecto, y me referiré únicamente a las 4 últimas reuniones Ministeriales, mientras que en San José (1998), la Asistencia Técnica se circunscribe al Comité Tripartito que deberá proporcionar cooperación técnica relacionada con asuntos del ALCA a quienes se les encomienda un análisis sectorial y casuístico para facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA, en Toronto (1999) se dispone de un mandato específico al Comité Tripartito para que prepare un inventario sobre las oportunidades de capacitación, explore oportunidades de asistencia técnica para facilitar la organización de un inventario de medidas que afecten el mercado de servicios; explorar oportunidades de asistencia técnica para ayudar a los países a establecer puntos nacionales de contacto, etc., en Buenos Aires (2001), se reitera la importancia que tiene la cooperación para permitir el fortalecimiento de la capacidad productiva y de la competitividad de las economías y se reafirma la necesidad de contar con asistencia técnica a fin de atender las necesidades de los países de menor desarrollo. Y finalmente en la Séptima Reunión Ministerial llevada a cabo en Quito, en noviembre de 2002, se aprobó el Programa de Cooperación Hemisférica que da concreción a estas preocupaciones y contiene un equilibrado conjunto de orientaciones, conceptos y objetivos que han contado con el apoyo de todos los países participantes.

De otra parte, los países del hemisferio han identificado de manera general sus necesidades de asistencia técnica y, con el apoyo del Comité Tripartito se ha logrado el diseño de una Base de Datos Hemisférica que recoge los requerimientos y los posibles donantes. No obstante un análisis somero de estos datos da cuenta que, por una parte, aun corresponde a los países identificar de una manera más detallada sus necesidades de asistencia técnica, cuanto a los países donantes presentar la información adecuada para lograr la conciliación de ambos rubros y facilitar la concreción de la asistencia requerida. En esa perspectiva el PCH cuenta como uno de sus mecanismos de implementación, el desarrollo de estrategias nacionales y/o regionales que identifiquen las necesidades de los países interesados en tres áreas específicas: a saber, durante las negociaciones (necesidades inmediatas), durante la implementación del acuerdo y para la adaptación al nuevo esquema de integración.

Uno de los problemas que ha surgido en esta materia ha sido cómo vincular las necesidades con las ofertas. Con este propósito, el GCEP logró acordar un mecanismo de encuentro entre entidades donantes y solicitantes de cooperación técnica, a través de denominadas ruedas de encuentros, la primera de las cuales se llevará a cabo en octubre próximo en Puebla y servirá para lanzar el PCH a la comunidad de donantes, una vez que se tengan aprobadas las estrategias nacionales o subregionales a las que he hecho referencia.

En esta perspectiva y teniendo presente el amplio espectro de necesidades ya identificadas por los países participantes en el ALCA, se hacía necesario analizar con mayor detenimiento las posibilidades de lograr un esquema de cooperación técnica y financiera específica para la concreción de los programas de asistencia técnica que han presentado los países y que van a seguir gestándose mientras más profundicemos en el proceso de integración hemisférico; pues es indudable que mientras más ampliamos nuestra interdependencia comercial, aparecerán nuevas necesidades que deberán atenderse en cada uno de los países, puesto que se deberán no solamente adecuar las legislaciones a la nueva estructura comercial que emerja de los acuerdos del ALCA, sino desarrollar instituciones específicas y fortalecer algunas otras en consonancia con los compromisos que asumamos en el contexto hemisférico. Así por citar únicamente algunos ejemplos, para países sin leyes de competencia (la gran mayoría del hemisferio) será necesario a más de la expedición del cuerpo normativo respectivo, el establecimiento de una autoridad nacional en la materia y la capacitación de personal para atender esta nueva esfera de las relaciones interhemisféricas. Iguales comentarios podrían formularse en los diversos ámbitos de negociación pues el conjunto de las instituciones nacionales requerirá de un apoyo y modernización suficientes de manera que permitan una inserción completa de todas las economías del hemisferio en el proceso de apertura comercial. Institutos de Normalización, Entidades de Control Sanitario y Fitosanitario, Oficinas de Estadísticas, mejoramiento de las comunicaciones y de la infraestructuras nacionales, el mejoramiento de los canales informáticos y de acceso y evaluación de la información, son entre muchos otros, aspectos que requerirán la atención de los Gobiernos y de la cooperación que pueda fomentarse dentro de la propia estructura del ALCA y particularmente a través del Programa de Cooperación Hemisférica.

Y con ello no quiero desconocer el papel principal que tienen los propios países en lograr su propio desarrollo económico, sino simplemente mostrar las diferencias evidentes que deberán atenderse a través del PCH. Incluso, en la última Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo, llevada a cabo en Monterrey, en marzo de 2002, se reconoce, por una parte la importancia del comercio internacional como promotor principal del desarrollo económico, siempre que los países en desarrollo establezcan instituciones y políticas apropiadas para mejorar las existentes y siempre que los países desarrollados canalicen recursos adecuados para la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de que permitan a los primeros, movilizar suficientes recursos para cumplir con las metas de un crecimiento económico y social sostenido y ambientalmente sustentable.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene para el proceso de integración hemisférico lograr un Programa de Cooperación Global que reconozca las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de los países que participan en las negociaciones del ALCA. Por ello, el diseño del Programa de Cooperación Hemisférica, aprobado como ya se señaló en la última reunión ministerial del ALCA, constituye un valioso aporte para la definición de esta materia y contiene los elementos principales de lo que deberá constituir la cooperación y asistencia técnica en el hemisferio.

Así, el Programa de Cooperación Hemisférica parte del principio que éste se inscribirá dentro del contexto del proceso de las Cumbres de las Américas, con lo cual, se amplía su ámbito no solamente a las negociaciones comerciales, sino a todo el conjunto de

objetivos y principios acordados por los Jefes de Estado que han formulado una agenda global de desarrollo para el hemisferio y constituye, adicionalmente, un componente central de apoyo para el ALCA, que estará en concordancia con los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo y formará parte de la agenda para el crecimiento económico y para el desarrollo, así como para la reducción de la pobreza en el continente.

El PCH, de otro lado, contiene el diseño de las estrategias nacionales y multilaterales para lograr el fortalecimiento de la capacidad productiva y la competitividad de las economías; la transferencia e innovación tecnológicas, el fortalecimiento institucional, y se propone acrecentar la coordinación entre donantes y receptores de asistencia técnica, a través de planes y subprogramas, con objetivos y metas específicas que reflejen las prioridades identificadas por los países para el corto, mediano y largo plazos.

Es evidente que un Programa de Asistencia y Cooperación a nivel Hemisférico requerirá mayores créditos y mayores flujos financieros hacia los países en desarrollo. En la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo, se han detectado varios mecanismos que podrían ser considerados en esta oportunidad, como fortalecer los organismos financieros internacionales y regionales como el BIRF, el BID y los créditos del FMI. Junto a ello, será necesario lograr una gestión más democrática de dichos organismos en sus estructuras de administración, así como flexibilizar sus condicionalidades para los avales y garantías, así como las tasas de interés y las condiciones de reembolso.

Paralelamente, es necesario lograr un compromiso internacional definitivo, para solucionar el problema de la deuda externa que agobia a varios países del hemisferio y que condiciona toda política de desarrollo nacional.

Pues en definitiva, el financiamiento para el desarrollo puede lograrse, a más del incremento del comercio exterior, bajo tres vías principales, la movilización de recursos internos (solución al problema de la deuda externa) a través del ahorro productivo; la movilización de los recursos internacionales, vía inversiones y créditos y el mejoramiento de la cooperación financiera y técnica para el desarrollo, opción esta donde aun podrían explorarse nuevos escenarios.

Alcance y Contenido del Programa de Cooperación Hemisférica.

Como se ha señalado anteriormente, las posiciones de los países participantes en el Grupo Consultivo señalaban, por un lado la necesidad de que el PCH abarque no solamente las negociaciones del ALCA, sino que fuese de una cobertura más amplia y tenga en cuenta los objetivos de las Cumbres de las Américas y enmarcado en las propias estrategias de desarrollo de los países participantes.

En ese contexto, a través de la adopción del Programa de Cooperación Hemisférica, se logró un acuerdo equilibrado entre estas dos posiciones pues, por una parte, se reconoce

como principios que el PCH se inscribirá en el contexto del proceso de las Cumbres de las Américas y que a su vez, será un componente central de apoyo para el ALCA.

De otra parte, se reconoce que debe estar acorde con los objetivos y estrategias nacionales de desarrollo y formar parte de la agenda para el crecimiento económico y desarrollo y la reducción de la pobreza.

Señala, adicionalmente, que responderá de manera eficaz a los requerimientos y los desafíos al desarrollo que surjan de la liberalización comercial en general y de la implementación del ALCA en particular y deberá permitir, especialmente a las economías más pequeñas, participar de una manera beneficiosa y equitativa en el ALCA.

Los objetivos del Programa de Cooperación Hemisférica se orientan, como ya había sido acordado en la reunión Ministerial de Buenos Aires, entre otros a fortalecer la capacidad de los países para implementar y participar plenamente en el ALCA; asistir a los países para afrontar y superar eficazmente los desafíos y aprovechar al máximo los beneficios asociados a la liberalización del ALCA; promover una mayor interrelación entre los objetivos y requisitos del desarrollo; acrecentar el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades para la formulación de políticas, el desarrollo de estrategias de negociación y la implementación del ALCA; acrecentar la coordinación entre los donantes y entre los donantes y receptores con el fin de maximizar la cooperación y la asistencia técnica; y complementar los programas multilaterales, subregionales y nacionales vigentes y futuros a fin de fortalecer la capacidad productiva y promover la competitividad de las economías; impulsar el desarrollo de la capacidad de innovación y transferencia de tecnología y mejorar los mecanismos para responder a los “shocks” económicos.

Es interesante anotar que el diseño del marco operativo del Programa de Cooperación Hemisférica plantea el establecimiento de mecanismos para recibir, divulgar y considerar el posible financiamiento de perfiles de proyectos específicos presentados por Grupos de Negociación, países y grupos de países, así como el establecimiento de mecanismos para permitir que los países definan y articulen las necesidades relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad orientada a la preparación de las negociaciones, instrumentación de los compromisos comerciales y adaptación a la integración y se señalaban otros mecanismos como la interacción entre los países y organismos cooperantes para mejorar la prestación de la cooperación técnica, se mencionaba a la asistencia financiera, entre otras modalidades posibles.

Para lograr la ejecución del PCH, los países determinaron que una manera de poder llevar a la práctica el Programa era a través de la elaboración de las estrategias nacionales o regionales que definan y establezcan prioridades y articulen sus necesidades relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad en las etapas de participación en las negociaciones, aplicación del acuerdo y adaptación al nuevo marco de la integración.

En la XIX reunión del Grupo Consultivo fueron aprobadas el formato común que deben tener las estrategias nacionales y que consiste básicamente de dos capítulos. El primero en el que se describe un panorama general de la estructura institucional y del proceso de formulación de políticas y negociaciones comerciales de los países interesados en

desarrollarlas; una evaluación de los compromisos comerciales y de los programas de cooperación en ejecución o de próxima ejecución, la capacidad institucional de los países relacionada con su participación en el comercio, entre otras. El Capítulo 2 desarrolla las necesidades en las tres etapas identificadas (negociación, implementación y adaptación a la integración) en cada uno de los grupos de negociación o en otras áreas que los países consideren prioritarias.

En definitiva, las estrategias lo que pretenden es mostrar un panorama lo más claro posible sobre las necesidades de los países en materia de cooperación en las etapas ya descritas y la capacidad de ese país para recibir dicha cooperación y canalizarla adecuadamente según sus prioridades. Este ejercicio no es de ninguna manera sencillo, pues implica que los países interesados en desarrollar dichas estrategias, deben lograr un nivel de coordinación nacional adecuado para que el documento que elabore el país sea un reflejo de las necesidades reales del país y tenga además, el aval político necesario de manera que sus objetivos sean coherentes con la política de desarrollo nacional y la política del país frente al proceso de integración.

Para asistir a los países a desarrollarlas, el Comité Tripartito (BID, CEPAL y OEA) se dividió por regiones o subregiones la asistencia a brindar. Hasta la fecha de la última reunión, República Dominicana había finalizado su estrategia nacional y los países de Centroamérica estaban en proceso de completarlas. La Comunidad Andina se encuentra elaborándolas, así como el CARICOM. Se espera que a fines de agosto o en septiembre dichas estrategias estén terminadas para permitir a los países participar en la primera ronda de entidades cooperantes que tendrá lugar en octubre, en el marco del GCEP, en donde se hará una presentación del trabajo realizado por el Grupo y se incentivará a estas entidades para la prestación de asistencia técnica. Posteriormente, se realizarán ruedas de encuentros periódicas, cuya fecha, formato y sedes, deberán ser decididas posteriormente por el Grupo Consultivo.

Hasta aquí lo desarrollado por el Grupo en materia del Programa de Cooperación Hemisférica. Mi apreciación personal es que este ha sido un esfuerzo muy válido para el ALCA. La ejecución del PCH si es llevada a cabo en forma adecuada, con el necesario apoyo político y financiero de los organismos y entidades donantes, si tiene un adecuado financiamiento, puede servir para mejorar, en alguna medida, la capacidad de los países para beneficiarse de las potencialidades del ALCA y, justificar este empeño en el que los países miembros han puesto especial interés.

En esa medida, el PCH constituye, a la postre, el sustento político necesario para la legitimidad del proceso, en la medida que pretende atender las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías del hemisferio, a través del fomento de la cooperación y asistencia técnica.

Hay que reconocer, no obstante, que en lo que respecta al financiamiento del Programa, este se brindaría, en principio en función de las estrategias acordadas. Algunos países sostienen que ello no es suficiente y que es necesaria la aprobación de mecanismos de apoyo a los países para la adaptación a la integración. Propuestas en este sentido parece que serán presentadas próximamente para la consideración del Grupo y serán, finalmente, los viceministros o los ministros quienes deberán tomar una determinación sobre esta materia.

Conclusiones

Permítaseme a título muy personal, efectuar algunas conclusiones de carácter general en torno a este tema y sus proyecciones.

1. En primer lugar, es indudable que el Grupo Consultivo sobre Economías Más Pequeñas ha desarrollado una importante tarea, en la medida que ha definido los ámbitos de aplicación del trato especial y diferenciado a través de la adopción de las pautas o lineamientos acordados en el CNC de Managua en el año 2001. Sin embargo, el GCEP carece de mandato suficiente y técnicamente sería imposible, negociar este tratamiento en cada uno de los grupos de negociación. Su labor se limita al seguimiento de lo que realizan otros grupos y es evidente que en ese ámbito, muchos de los planteamientos sobre TED permanecen bajo corchetes. Si no hay un avance en esta materia, el ALCA tendrá deficiencias evidentes que harán muy difícil poder justificar este acuerdo en los niveles internos de los países participantes, particularmente de aquellos países más vulnerables.
2. La necesidad de un programa simultáneo o paralelo al PCH aparece también como necesario. Me refiero a un mecanismo adicional de apoyo financiero para la adaptación de los países al nuevo esquema de integración. Las asimetrías en el desarrollo de los países obligan a atender adecuadamente esta situación a fin de que se logre imprimir un desarrollo económico y social adecuado para todos los países y en especial para lo que se ha venido llamando en el ALCA para las pequeñas economías. Pues el éxito del ALCA está íntimamente ligado con el crecimiento económico de todos los países, el mejoramiento de sus índices macroeconómicos y fundamentalmente con la disminución de la pobreza y no únicamente con una apertura de mercados de manera indiscriminada.
3. Existe todavía mucho camino por recorrer para el Grupo Consultivo de Economías Más Pequeñas que deberá extremar esfuerzos para lograr la adopción de nuevos enfoques que permitan superar las asimetrías existentes, consolidar un trato especial y diferenciado acorde con las necesidades de los países participantes. Lo que se ha logrado por lo pronto es importante. No suficiente. En las tareas más inmediatas corresponderá al Grupo Consultivo implementar adecuadamente el PCH, a través de las ruedas de encuentros, el desarrollo de mecanismos alternativos y el impulso para que el TED se vea claramente reflejado en todos los grupos de negociación. Sin embargo, la tarea puede ser más ambiciosa y dependerá del compromiso político y de la visión estratégica que tengan los países participantes respecto de las potencialidades del ALCA y de los peligros que encierra si no son adecuadamente atendidos los justos postulados de los países que miran con cierto temor los alcances y repercusiones que podría tener un mecanismo de integración hemisférico que no atienda sus necesidades de desarrollo y que, por el contrario, pueda implicar riesgos evidentes para ciertos sectores de sus economías que aun no están aptas para lograr una participación adecuada en este proceso.
4. Otro tema que merece mencionarse es aquel de la definición de economías más pequeñas. ¿Quiénes son? ¿Cuáles son los parámetros que guiarán su definición, quién debe determinarlas? Estas son algunas de las inquietudes que se han presentado, no solo dentro del Grupo Consultivo, sino que han sido materia de discusión en otros ámbitos de la negociación del ALCA. En el Grupo Consultivo, se presentó por parte de un país, algunas reflexiones en torno a este tema y se ha propuesto la búsqueda de parámetros objetivos para catalogarlas.

Mi apreciación es que esta materia será una de las últimas que serán definidas y será materia de decisión política del más alto nivel. Sin embargo, es interesante anotar que en el lenguaje del ALCA, de alguna manera se ha pretendido superar esta dificultad, señalando un tratamiento diferenciado de acuerdo con el nivel de desarrollo y tamaño de las economías que sin dejar de ser ambiguo, permite una autclasificación de los países en una determinada categoría que no se cuestiona y, el PCH ha optado por esa estrategia, de manera que todos los países que crean necesitar la asistencia adecuada que posibilita el Programa, podrán hacerlo, sin necesidad de probar su nivel de desarrollo.