



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de mayo de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

66º período de sesiones

Ginebra, 24 a 28 de junio de 2019

Tema 2 d) del programa provisional

Cooperación Sur-Sur para el comercio, la inversión y la transformación estructural

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

Resumen

Desde el comienzo del milenio, el crecimiento del Sur ha sido rápido, aunque desigual e incompleto. A pesar de que en algunos países en desarrollo hubo fases de un mayor crecimiento del comercio, las inversiones y los flujos financieros, la transformación estructural sigue siendo un reto inmenso. A partir de una serie de preguntas orientativas planteadas por los Estados miembros, en esta nota se aborda la cooperación Sur-Sur para el comercio, la inversión y la transformación estructural. Se ha reconocido que la cooperación Sur-Sur es uno de los principales medios para facilitar la transformación estructural y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ahora bien, a fin de aprovechar plenamente el potencial que ofrece la cooperación Sur-Sur para llevar a cabo la transformación estructural, es necesario contar con políticas proactivas a todos los niveles, especialmente en las esferas del comercio, la inversión, las finanzas y la economía digital. Se trata, por ejemplo, de políticas industriales encaminadas a fortalecer las cadenas de valor regionales, promover los bancos regionales de desarrollo, fomentar la coordinación y la armonización de las políticas de inversión y promover la cooperación digital Sur-Sur a nivel regional. El intercambio de experiencias en materia de políticas puede activar aún más el potencial catalizador del crecimiento Sur-Sur.

* Se acordó publicar el presente documento tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



I. Introducción

1. La cooperación Sur-Sur ha sido reconocida como uno de los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹. Puede contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la transformación estructural de los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, y ayudar a mitigar las crecientes desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Sin embargo, esa cooperación no puede reemplazar unas estrategias eficaces de movilización de recursos internos o de apoyo y cooperación multilateral para el desarrollo.

2. Las diferentes esferas de la cooperación Sur-Sur, como el comercio, las finanzas, la tecnología y las inversiones directas, han tomado auge gracias a la aparición de polos de crecimiento en el Sur y a los esfuerzos concertados de los responsables de la formulación de políticas para fortalecer la cooperación. Entre 1995 y 2016, las exportaciones Sur-Sur crecieron a un ritmo anual medio del 13 %, superando ampliamente el crecimiento de las exportaciones mundiales, que fue del 8 %. La inversión extranjera directa procedente de los países en desarrollo ha aumentado considerablemente y representa casi el 30 % de los flujos mundiales, y la mayoría de las inversiones han ido destinadas a otras economías en desarrollo. Esos flujos han ido acompañados además de un aumento de los flujos financieros, canalizados principalmente por bancos regionales del Sur.

3. A pesar de ese aumento de los flujos Sur-Sur, los países en desarrollo siguen afrontando billones de dólares de déficit anual en la financiación destinada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible². Además, el crecimiento del Sur continúa siendo desigual y muchos países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, siguen registrando conmociones económicas que los perjudican, así como inestabilidad de precios, escasas capacidades productivas, deudas crecientes, falta de transformación estructural y un déficit persistente de infraestructuras. Para superar esos retos será necesario llevar a cabo más reformas de la arquitectura multilateral general.

II. Oportunidades y retos de la cooperación Sur-Sur en materia de comercio y desarrollo

4. Desde mediados de los años noventa del pasado siglo, la participación del Sur en la producción y el comercio mundiales ha crecido de manera rápida, y el valor del comercio Sur-Sur se ha septuplicado, pasando de 0,6 billones de dólares de los Estados Unidos en 1995 a 4 billones de dólares en 2016. Ese aumento del comercio Sur-Sur parece ofrecer nuevas oportunidades para el Sur. Sin embargo, la aceleración del crecimiento de la producción y el comercio se concentró en unos pocos países en desarrollo, principalmente de Asia Oriental, a lo que contribuyó sobre todo China. El crecimiento en Asia Oriental, particularmente en China, se ha extendido a otros países en desarrollo, a través del incremento de la demanda de materias primas, que ha fomentado el comercio Sur-Sur. Además, incluso en los casos de expansión del comercio de manufacturas, esta estuvo asociada con las cadenas mundiales de suministro y el valor añadido de las actividades de exportación fue bajo, mientras que las actividades de las sedes de las empresas gozaban de grandes ganancias³. En esa nueva geografía de la producción, las economías en desarrollo con capacidades productivas limitadas corren el riesgo de quedar atrapadas en las actividades de escaso valor añadido de la parte más baja de las cadenas productivas, lo que

¹ Resolución 73/291 de la Asamblea General, de 15 de abril de 2019, documento final de Buenos Aires de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, anexo.

² Véase UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1, Nueva York y Ginebra).

³ UNCTAD, 2018, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2018: El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.18.II.D.7, Nueva York y Ginebra), págs. 44 y 45.

tiene por consecuencia una industrialización superficial, un escaso crecimiento de la productividad y un aumento de las brechas de ingreso.

5. La constatación de esas dificultades condujo a muchas economías en desarrollo a buscar oportunidades en el marco de la cooperación Sur-Sur, al margen de las vías anteriormente elegidas. Se está haciendo mayor hincapié en la integración del comercio con los países vecinos a través de cadenas de valor regionales. En paralelo, han aparecido nuevos mecanismos para la financiación del comercio y la construcción de infraestructuras, centrados en la creación de capacidades productivas y la transformación estructural a nivel regional. Una mayor orientación del Sur hacia los mercados regionales puede ayudar a generar economías de escala, crear empleo y promover la diversificación y la modernización de la producción. Al llevar a cabo actividades con mayor valor añadido en una región, las cadenas de valor regionales ofrecen oportunidades para mejorar de posición en la escala del valor añadido y acelerar la transformación.

6. Los flujos de inversión Sur-Sur también cumplen un papel indispensable en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para las economías en desarrollo que la reciben, la inversión extranjera directa procedente de otros países en desarrollo puede conllevar una amplia gama de posibles fuentes de capital, tecnología y competencias de gestión, lo que apunta a una mayor probabilidad de creación de vínculos beneficiosos y de absorción tecnológica. No obstante, la inversión extranjera directa Sur-Sur también entraña riesgos, como los efectos de exclusión, problemas de dominio del mercado y, en algunos casos, unas normas laborales y ambientales menos estrictas. En algunos países en desarrollo que reciben inversiones, esos problemas se ven agudizados por la falta de un marco regulatorio adecuado.

7. Para impulsar la inversión Sur-Sur e intensificar su impacto en el desarrollo, son necesarios los esfuerzos tanto de los países de origen como de destino de la inversión. Los países de origen pueden alentar y facilitar la inversión destinada a otras economías en desarrollo. Por ejemplo, es posible lograr mejoras en los aspectos pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible utilizando programas de crédito o seguros específicamente orientados a estimular la inversión en la agricultura y el desarrollo rural, la manufactura, las infraestructuras, la energía sostenible y el desarrollo de cadenas de valor regionales. Al mismo tiempo, los países de origen deben aplicar medidas que fomenten conductas de inversión responsables entre las empresas internacionales residentes y aseguren que los beneficios indirectos se aprovechen para sostener la producción interna. Será fundamental garantizar un espacio de políticas suficiente para aprovechar las ventajas de una mayor integración Sur-Sur.

8. Muchos de los retos que se derivan de una mayor integración no pueden resolverse únicamente mediante la aplicación de políticas nacionales. La cooperación Sur-Sur a nivel regional e internacional cumple un papel esencial, particularmente en la coordinación y armonización de las políticas de inversión. El Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD y su plan de acción para la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible brindan un marco de políticas útil para la cooperación Sur-Sur que potencia la inversión transfronteriza y amplifica el impacto en el desarrollo sostenible e inclusivo.

III. Fortalecimiento de la sostenibilidad financiera y económica en el contexto de la cooperación Sur-Sur

9. La creciente desigualdad observada en todo el mundo durante aproximadamente los últimos 30 años, ha tenido múltiples causas, pero una de las principales que afecta con particular intensidad a los países en desarrollo es la desigualdad generada por la inestabilidad y las crisis financieras⁴. En la medida en que los países en desarrollo han llevado a cabo una liberalización de la financiación externa y atraído capitales privados

⁴ UNCTAD, 2017, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017: Un New Deal mundial como alternativa a la austeridad* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

internacionales para financiar sus economías, han quedado expuestos a la volatilidad de los capitales privados y a un alto grado de endeudamiento externo. En paralelo con esta tendencia, desde el comienzo del siglo XXI se ha reavivado la cooperación financiera Sur-Sur y, por consiguiente, ha surgido un nuevo panorama de financiación del desarrollo en el Sur.

10. Los gobiernos de los países en desarrollo podrían sentir la tentación de financiar los proyectos de inversión pública necesarios para apoyar la transformación estructural acudiendo a los mercados financieros privados, particularmente cuando disponen de un margen fiscal limitado. Una ventaja aparente de una fuente de financiación de este tipo es la rapidez con que se puede disponer de los fondos y el hecho de que no conlleven condicionalidades de políticas, como suele suceder en el caso de la financiación oficial proporcionada por las instituciones financieras multilaterales. Sin embargo, esa decisión política conlleva riesgos considerables. Uno de los principales riesgos es que, cuando las presiones económicas dentro de un país prestamista tienden a impulsar los flujos de los mercados financieros internacionales privados, estos persiguen horizontes cortoplacistas y unos tipos de interés acordes con el riesgo que se atribuye al país destinatario. Por consiguiente, los flujos pueden ser sumamente volátiles.

11. En cambio, la asistencia financiera procedente de la cooperación Sur-Sur suele incluir recursos financieros de bancos públicos de desarrollo y organismos de los países asociados. Los bancos y organismos a menudo proporcionan recursos en mejores condiciones y están orientados hacia proyectos desarrollistas. El personal técnico de los bancos y los organismos comprueba cuidadosamente que los proyectos respaldados sean sólidos desde el punto de vista financiero y del desarrollo. Con arreglo a esta forma de financiación, se corre el riesgo de que, aunque se examinen debidamente los proyectos individuales, los países asociados no presten suficiente atención a la situación de la deuda total del país y, por ende, a su capacidad de asumir el servicio de la deuda. A este respecto, cabe señalar que en el contexto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, China acaba de empezar a considerar la capacidad de endeudamiento global de un país al tomar decisiones de inversión y financiación con el fin de asegurar la sostenibilidad de la deuda⁵. Por consiguiente, sea cual sea la opción que elijan para financiar proyectos de inversión, los países en desarrollo se enfrentan al reto de saber cuál es la mejor manera de gestionar los riesgos conexos para poder aprovechar al máximo la financiación externa en favor de la transformación estructural y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

IV. Cooperación digital Sur-Sur para la transformación estructural

12. La aparición de la “Industria 4.0” ha creado nuevas oportunidades para que el Sur lleve a cabo la transformación estructural de sus economías, aunque también ha traído nuevos retos para el desarrollo. Ofrece a los países en desarrollo la oportunidad de ascender posiciones en las cadenas mundiales de valor utilizando las tecnologías y servicios digitales, lo que puede incrementar el valor de sus exportaciones. Ahora bien, las ganancias derivadas de la digitalización no son automáticas. Existe el riesgo de que la digitalización agrave la polarización y agrande las desigualdades de ingreso, al entrar en juego distintas brechas digitales, por ejemplo, de acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular entre ricos y pobres y entre distintos países o en el interior de ellos. Una condición previa para que los países en desarrollo consigan aprovechar las oportunidades que surgen en el mundo digital es la definición de políticas racionales en relación con la propiedad de los datos generados en el territorio del país y el establecimiento de su infraestructura digital, así como la creación de las capacidades necesarias en el ámbito digital. La cooperación Sur-Sur puede jugar un papel importante para ayudar a la industrialización digital del Sur y a crear capacidad que permita

⁵ Véase W. Hongyuan y F. Wang, 2019, Central bank Chief says China will guard against Belt and Road debt risks, *Caixin Global*, disponible en <https://www.caixinglobal.com/2019-04-25/central-bank-chief-says-china-will-guard-against-belt-and-road-debt-risks-101408561.html> (consultado el 6 de mayo de 2019).

beneficiarse de la revolución digital, lo que puede contribuir a la transformación estructural de los países.

13. La UNCTAD ha propuesto un programa progresivo de 10 puntos para la cooperación digital Sur-Sur con miras a lograr la industrialización y la integración regional⁶, que puede ejecutarse a nivel regional y subregional en el Sur. Ese programa puede ayudar a los países en desarrollo a crear sus propias capacidades digitales e infraestructura digital con apoyo regional y mediante asociaciones Norte-Sur. El programa incluye la creación de una economía de datos; la construcción de una infraestructura de computación en nube; el reforzamiento de la infraestructura de banda ancha; la promoción del comercio electrónico en la región; la promoción de los pagos digitales regionales; la realización de progresos hacia un mercado único digital de la región; el intercambio de experiencias en materia de administración electrónica; el establecimiento de asociaciones para construir ciudades inteligentes; la promoción de innovaciones y tecnologías digitales; y la confección de estadísticas para medir la digitalización.

V. Intercambio de experiencias en materia de políticas de transformación estructural en el Sur

14. Los países en desarrollo han mostrado un mejor desempeño en cuanto a crecimiento desde el inicio del nuevo milenio, pero todavía afrontan múltiples retos para llevar a cabo su transformación estructural, por lo que es preciso adoptar medidas adecuadas en cuanto a políticas a todos los niveles. Sin embargo, para proceder a la formulación de políticas efectivas y favorables al desarrollo necesitan contar con una sólida capacidad, experiencia y conocimientos a nivel local. En este sentido, el intercambio de experiencias y el fomento de la capacidad han tomado una importancia creciente, ya que pueden aumentar la capacidad de los países en desarrollo para la formulación de políticas.

15. Mientras que la mayoría de los países en desarrollo siguen bregando con sus respectivos problemas de desarrollo, algunos países del Sur han conseguido progresar rápidamente. Destaca el caso de China, que desde 1978 ha venido registrando una tasa de crecimiento anual de su producto interno bruto del 9,5 %, ha transformado la estructura de su economía, que ha dejado de estar basada en actividades rurales, y ha sacado de la pobreza a 700 millones de personas. A pesar de haber alcanzado un nivel de ingreso medio, China sigue siendo un país en desarrollo, razón por la que otros países del Sur pueden aprender de su experiencia de aplicación de políticas de desarrollo exitosas. En este contexto, la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China constituye una oportunidad para que los más de 100 países asociados a ella puedan intercambiar sus políticas y experiencias. La UNCTAD ha creado una plataforma sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta⁷ para facilitar el intercambio de experiencias, el fomento de la capacidad y la formulación de políticas en las esferas del crecimiento de la industria, el comercio, el entorno macroeconómico, la financiación del desarrollo, la gestión de la deuda y la economía digital. La plataforma podría constituir una importante contribución para fomentar un entorno de políticas favorable al desarrollo y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Sur.

VI. Recomendaciones en materia de políticas

16. El crecimiento del Sur ha sido desigual e incompleto. Los países en desarrollo afrontan múltiples retos para llevar a cabo su transformación estructural y lograr una agenda de desarrollo sostenible nueva y ambiciosa. Resultan necesarias respuestas de

⁶ Véase, UNCTAD, 2018, *South–South Digital Cooperation for Industrialization: A Regional Integration Agenda* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra) y UNCTAD, 2018, *Forging a Path Beyond Borders: The Global South* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.2, Ginebra).

⁷ Véase <https://unctad.org/en/Projects/BRI-Platform/Pages/index.aspx> (consultado el 6 de mayo de 2019).

política adecuadas a todos los niveles. La cooperación Sur-Sur puede ayudar a los países en desarrollo a aprovechar de la mejor manera la vitalidad de las interacciones Sur-Sur en los ámbitos del comercio, las finanzas, la inversión y la tecnología con el fin de promover el desarrollo sostenible. En esta nota se han presentado algunas de las políticas orientadas a responder a esos retos. La Junta de Comercio y Desarrollo quizá desee tener en cuenta las siguientes recomendaciones en materia de políticas:

a) La cooperación Sur-Sur es necesaria para ayudar a fomentar la capacidad productiva y la transformación estructural del Sur. Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de intervenir estratégicamente en sus regiones con el propósito de promover la creación de cadenas de valor regionales capaces de impulsar la modernización de los productos y la diversificación de las exportaciones. Es necesario establecer nuevos mecanismos de financiación del comercio y el desarrollo de infraestructuras en la región;

b) La cooperación Sur-Sur a nivel regional e internacional cumple un papel esencial, particularmente en la coordinación y armonización de las políticas de inversión. A este respecto, los Estados miembros quizás deseen considerar el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible de la UNCTAD y su plan de acción para la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que ofrecen un marco de políticas útil para la cooperación Sur-Sur que utiliza la inversión transfronteriza para conseguir un desarrollo sostenible e inclusivo;

c) Habida cuenta del gran déficit de financiación para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los gobiernos tal vez deseen considerar la posibilidad de fortalecer la asistencia financiera a los bancos regionales del Sur a fin de sentar las bases para ofrecer opciones pragmáticas que permitan abordar las preocupaciones financieras del Sur dentro del sistema mundial;

d) Los países en desarrollo no podrán dar el salto digital por sí solos. Necesitarán apoyo tanto a nivel regional como internacional. A este respecto, los Estados miembros tal vez deseen considerar el papel del programa de cooperación digital Sur-Sur de la UNCTAD para la industrialización y la integración regional como marco de políticas a nivel regional para promover la industrialización digital, la integración regional y la transformación estructural del Sur;

e) Las estrategias y políticas responden a un contexto y un momento específicos, pero existen principios generales que pueden mejorar la calidad y la eficacia del proceso de adopción de políticas. Los gobiernos quizá deseen considerar el papel que puede tener la plataforma de la UNCTAD sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta de cara a sistematizar el intercambio de conocimientos y experiencias relativas a las políticas entre los países en desarrollo.
