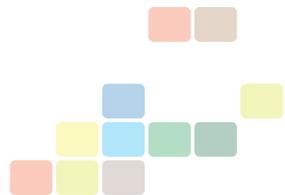
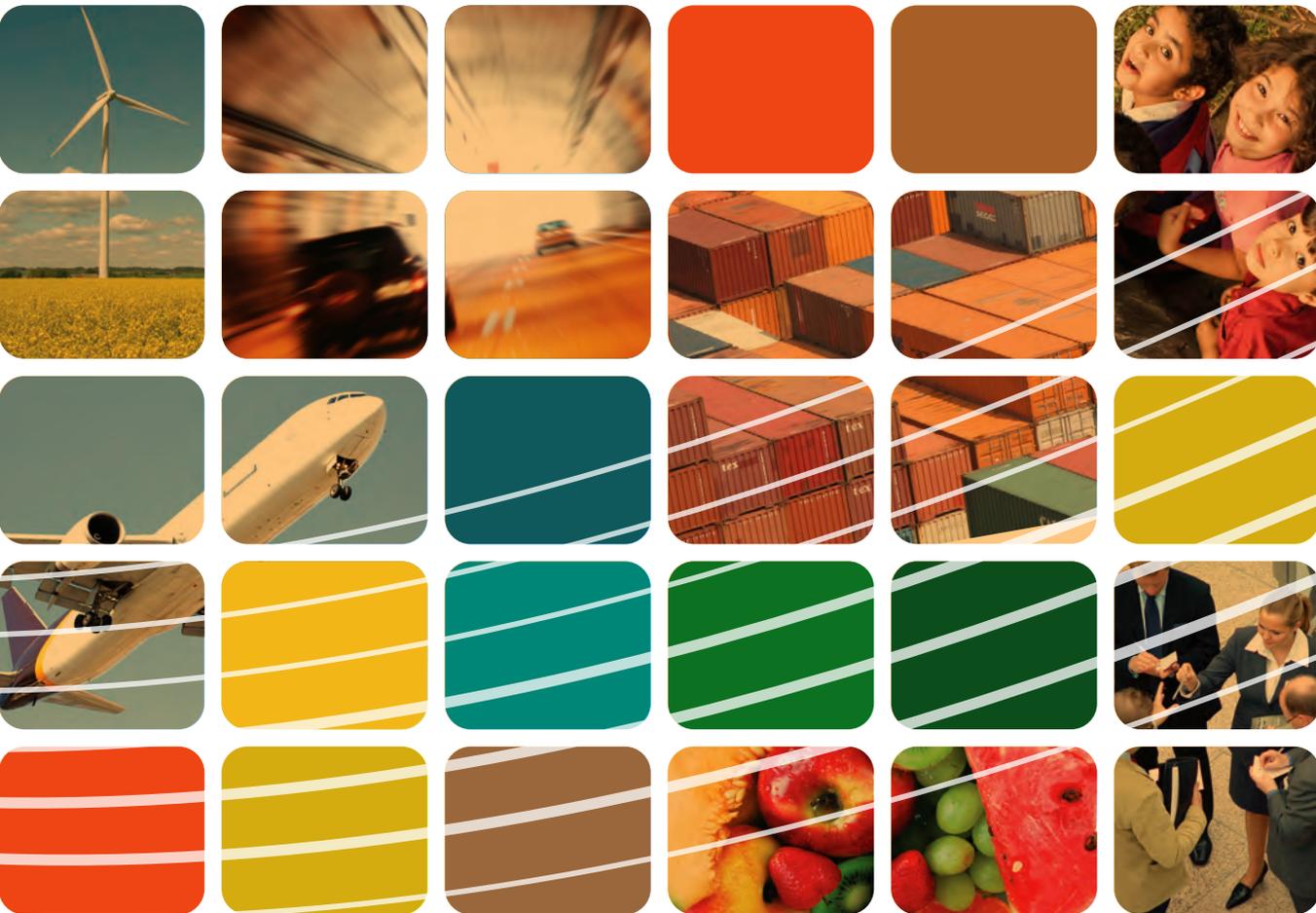
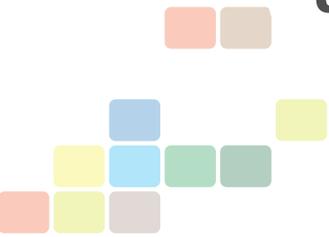


Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
VICEPRESIDENCIA DE SECTORES Y CONOCIMIENTO
SECTOR DE INTEGRACIÓN Y COMERCIO

Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Regional y Global

22 DE MARZO DE 2011

Este documento fue preparado por VPS/INT bajo la supervisión de Antoni Estevadeordal (Gerente) y coordinación de Paolo Giordano y Joaquim Tres (INT/INT). Este documento recibió aportaciones de diferentes unidades del Banco representadas por: Carlos Hurtado (VPC/CSC), Alexandre Meira Rosa (VPS/INE), Hans Schultz (VPP/SCF) (Gerentes), Morgan Doyle (VPS/VPS), Ricardo Carciofi (VPC/INTAL), Janine Ferretti (VPS/ESG), Rodolfo Huici y Luis Alfredo Uechi (INE/TSP), Gastón Astesiano, Jorge Enrique Mercado y Emilio Sawada (INE/ENE), Mario Sanginés (SCF/SCF), Rafael Anta y Juan José Llisterri (SCL/SCT), Claudia Piras (SCL/GDI), Fazia Pusterla (SPD/SDV), José Seligmann-Silva y Belinda Fonseca (VPC/CSC), Osmel Manzano y Ennio Rodríguez (VPC/CID) y Casey Silva (SCF/FMKT). Luciana García, Matthew Shearer y Kea Wollrad (VPS/INT) proporcionaron material de base. Cristóbal Vásquez, Martha Skinner y Mariana Sobral de Elía colaboraron en la preparación y publicación del documento.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	V
INTRODUCCIÓN	VI
I. RESUMEN EJECUTIVO	1
II. OBJETIVOS.....	4
III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN GLOBAL Y REGIONAL.....	6
A. La integración global y regional como motor del crecimiento y el desarrollo	7
B. Requisitos necesarios para las iniciativas de integración sostenibles	8
IV. DIAGNÓSTICO: HACIA UNA ESTRATEGIA EFICAZ DE INTEGRACIÓN DE TERCERA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	9
A. El estado de la integración global y regional en América Latina y el Caribe.....	10
B. Cerrar la brecha de la integración global: una región competitiva en los mercados globales	13
C. Cerrar la brecha de la integración regional: un mercado totalmente conectado	14
D. Enlazar plataformas normativas nacionales: compartir los costos y beneficios de manera equitativa.....	20
E. Bienes públicos regionales: una nueva plataforma para la cooperación multisectorial	20
V. LECCIONES APRENDIDAS DEL APOYO DEL BANCO A LA INTEGRACIÓN	21
A. Apoyar la integración: un mandato básico de desarrollo del Banco.....	22
B. Lecciones aprendidas del apoyo del Banco al <i>software</i> de la integración	22
C. Lecciones aprendidas del apoyo del BID al <i>hardware</i> de la integración.....	24
D. Lecciones aprendidas en el apoyo del Banco a los bienes públicos regionales.....	26
VI. ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO: UN CONJUNTO RENOVADO DE INTEGRACIÓN	27
A. Objetivos de la estrategia de integración del Banco	28
B. Áreas temáticas de intervención del Banco	29
C. Identificación de las actividades de integración.....	35
D. Modalidades de la intervención del Banco	37
E. Riesgos	40
VII. MARCO DE RESULTADOS.....	41
VIII. REFERENCIAS	43

GRÁFICOS

Gráfico 1	Apoyo del BID a los objetivos estratégicos de integración global y regional de los países de América Latina y el Caribe.....	5
Gráfico 2	Participación de América Latina y el Caribe y Asia oriental en las exportaciones mundiales (1996-2007).....	13
Gráfico 3	Participación del comercio intrarregional dentro del total del comercio exterior (1980-2007)	13
Gráfico 4	Integración comercial en América, Asia y Asia y el Pacífico (1990-2010).....	15
Gráfico 5	Gastos de flete y aranceles sobre las exportaciones extrarregionales, 2005.....	17
Gráfico 6	Pacto estratégico mejorado para apoyar la integración	38

CUADROS

Cuadro 1	Tipología ilustrativa de las operaciones de integración	36
Cuadro 2	Objetivos de desarrollo regional y contribuciones de productos previstos del Noveno Aumento General de Recursos (2012 a 2015)	42

RECUADROS

Recuadro 1	Embotellamientos logísticos: Análisis de la cadena de suministro de tomates en Centroamérica.....	18
Recuadro 2	Ejemplo de corredores sostenibles de integración.....	33

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras
AMI	Autopista Mesoamericana de la Información
ARPEL	Asociación Regional de Empresas del Sector Petróleo, Gas y Biocombustibles en Latinoamérica y el Caribe
ATRC	Asistencia técnica relacionada con el comercio
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CIER	Comisión de Integración Eléctrica Regional
COMALEP	Acuerdo Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal
COSEFIN	Consejo Centroamericano de Ministros de Finanzas
FELABAN	Federación Latinoamericana de Bancos
FIRII	Fondo para el Financiamiento de Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional
IBAsD	Instituto del Banco Asiático de Desarrollo
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto interno bruto
PIFCARD	Plan de Inversiones y Financiamiento para Centroamérica y la República Dominicana
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RICAM	Red Internacional de Carreteras de Mesoamérica
SAFE	Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento del Comercio Exterior
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

INTRODUCCIÓN

Como parte del Noveno Aumento General de Recursos del Banco, nuestros Gobernadores establecieron la integración regional y global como una de las prioridades del Banco. Los Gobernadores también solicitaron al Banco el desarrollo de una estrategia de integración para ofrecer un marco operativo del 15% de financiamiento anual que será destinado a proyectos de integración a partir del 2015. El propósito de esta estrategia es guiar la implementación del mandato del GCI-9 de los Gobernadores del BID sobre integración, mientras que su objetivo es incrementar y afinar la contribución del Banco a la integración competitiva regional y global de América Latina y el Caribe.

El mensaje central de la estrategia plantea la necesidad de que el Banco apoye de manera simultánea en el *software* (políticas y marcos regulatorios) y el *hardware* (inversión en infraestructura) de la integración, asegurando coherencia entre las intervenciones nacionales y regionales. Aunque en *hardware* requieren menos recursos, las inversiones en *software* pueden ofrecer más eficiencia y desbloquear las inversiones. La concentración en el continuo de *software-hardware* y el fortalecimiento de la producción de bienes públicos regionales serán fundamentales para preservar la ventaja comparativa histórica del BID como el banco de integración de la región.

Con la finalidad de apoyar la integración regional y global y crear los incentivos necesarios para este proceso, esta estrategia propone una combinación inteligente de instrumentos financieros (préstamos, recursos no reembolsables y garantías) y no financieros (investigación, fortalecimiento de capacidad y diálogo de políticas).

Para llegar a esta versión final de la estrategia aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco el 22 de marzo de 2011, las ideas y los borradores preliminares se sometieron a un proceso de consulta pública formal que supuso un diálogo intenso con actores claves de la integración de la sociedad civil, especialistas, gobiernos y organismos subregionales y del sector privado.

El proceso de consulta pública se dividió en dos fases de treinta días de duración cada una: la primera fase versó sobre el perfil de la estrategia y la segunda sobre el borrador final del documento, que incluyó los aportes recibidos en la primera fase. Durante el proceso de consulta, se realizaron reuniones presenciales en doce países, videoconferencias y reuniones en las subregiones de América Central y el Caribe con expertos y especialistas principales de organizaciones internacionales y otros bancos de desarrollo, sumando un total de cerca de quinientos participantes para ambas fases. Quisiéramos agradecer las contribuciones de todos aquellos tanto fuera como dentro del BID que permitieron al Banco responder al mandato de los Gobernadores.

La presente publicación tiene el mismo contenido que el documento aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco, con la excepción de ciertos ajustes de formato y edición.

Antoni Estevadeordal
Gerente
Sector de Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

22 de marzo, 2010



Resumen Ejecutivo

I. RESUMEN EJECUTIVO

La finalidad de la presente estrategia consiste en orientar la aplicación del nuevo mandato sobre integración establecido por los Gobernadores del Banco en el Noveno Aumento General de Recursos y su propósito es aumentar y afinar la contribución del Banco a la integración global y regional competitiva de América Latina y el Caribe.

La estrategia tiene los siguientes objetivos específicos: (i) consolidar la base de conocimiento del Banco respecto de la agenda de integración; (ii) fortalecer la capacidad regional para gestionar iniciativas modernas de integración; (iii) incorporar adicionalidad a las operaciones en sectores con y sin garantía soberana clave; y (iv) incorporar la integración al programa operacional del Banco. En el documento se detallan las áreas temáticas de las intervenciones de integración de Banco.

La implementación de la estrategia sirve de marco para que el Banco logre el objetivo del 15% del financiamiento anual para el fin de 2015 y contribuya a todas las dimensiones de los objetivos de desarrollo regional relacionados con la integración establecidos en el presente documento y las demás estrategias del Noveno Aumento General de Recursos, en aras de los objetivos de la nueva Estrategia Institucional del Banco (documento AB-2764) de reducir la pobreza y la desigualdad y contribuir al crecimiento sostenible.

La presente estrategia reemplaza la estrategia institucional adoptada en 2003, pues (i) amplía el enfoque de las intervenciones del Banco en la medida en que apoya la integración global además de la integración regional; (ii) cambia el enfoque de las intervenciones del Banco de operaciones de promoción de intereses y de cooperación técnica a operaciones de financiamiento; y (iii) hace hincapié en las intervenciones nacionales además de en las regionales.

El principio central de la estrategia es que el Banco debe actuar simultáneamente en relación con el *software* (marcos normativos y regulatorios) y el *hardware* (integración física) de la integración, asegurando la coherencia entre las intervenciones nacionales y regionales. Aunque requieren menos recursos, las inversiones en el *software* pueden impartir más eficiencia a la infraestructura de la integración y desbloquear inversiones en el *hardware*. La concentración en el conjunto continuo de *software-hardware* y el fortalecimiento de la producción de bienes públicos regionales serán fundamentales para preservar la ventaja comparativa histórica del BID como banco de integración de América Latina y el Caribe.

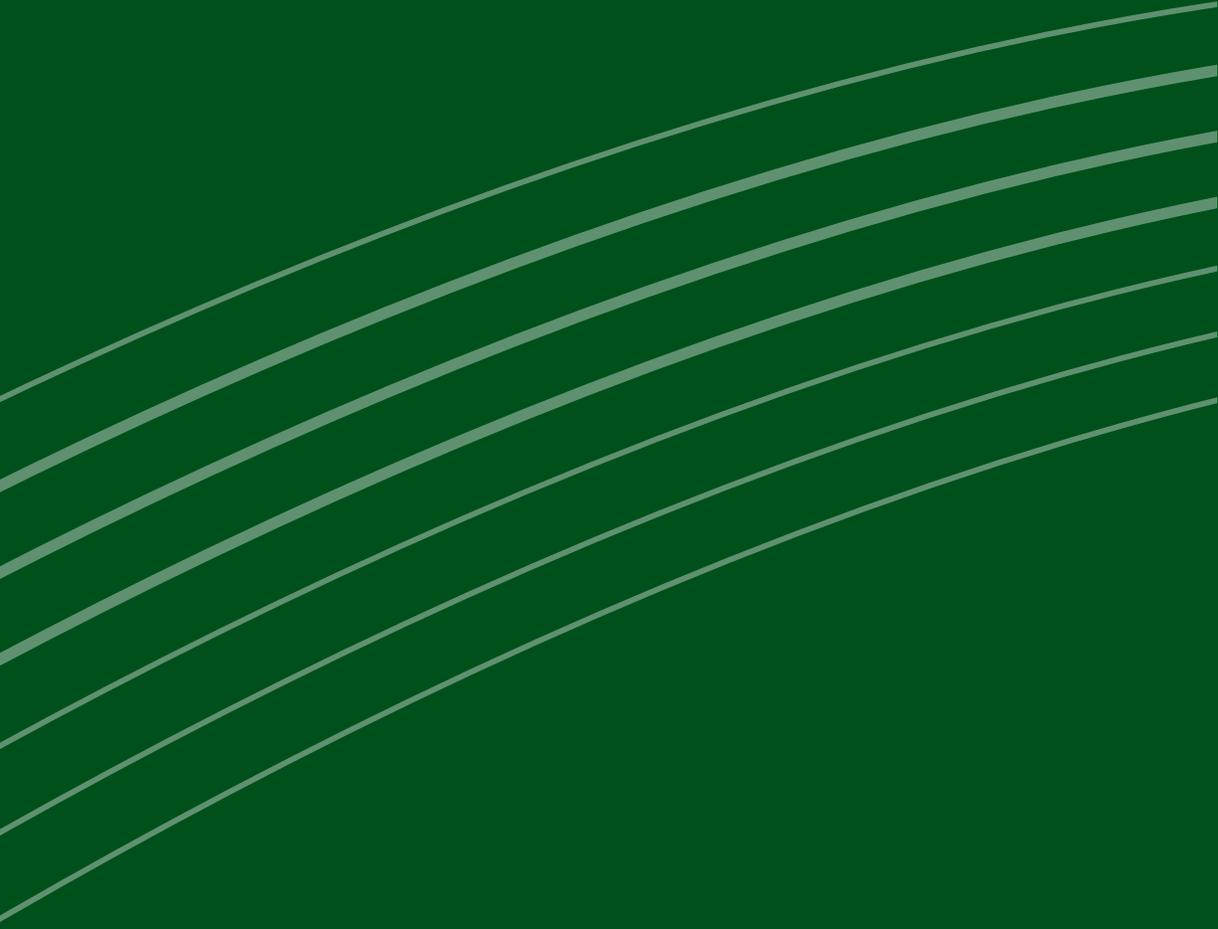
El documento resume un amplio corpus de estudios normativos, que documenta la necesidad de que la región de América Latina y el Caribe adopte una estrategia de integración de tercera generación, y se basa en dicho corpus. En el documento se llega a la conclusión de que la región tiene que superar dos brechas entrelazadas en la integración global y regional: (i) la captación de una participación equitativa en el comercio mundial y (ii) la profundización de los mercados regionales y la cooperación normativa funcional. A ese fin tiene que concentrarse en los siguientes aspectos: (a) una agenda de comercio inconclusa que todavía requiere la expansión, el perfeccionamiento y la convergencia de los acuerdos existentes; (b) la reducción de los costos de logística a causa de la subinversión en infraestructura de transporte, la composición inadecuada de modalidades de transporte, unos marcos regulatorios desiguales, la ausencia de la facilitación del comercio en los cruces fronterizos, todo ello complementado con una integración competitiva de los mercados de la energía y la reducción de la brecha digital; y (c) la expansión del suministro de bienes públicos

regionales, aprovechando el potencial de la cooperación Sur-Sur.

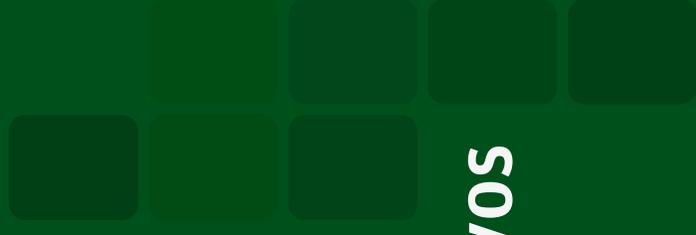
La estrategia incorpora las lecciones aprendidas en el Octavo Aumento General de Recursos cuando el Banco intensificó su apoyo a la integración y se dotó de una clara ventaja comparativa en su función de mediador imparcial de la integración. Con la mira de apoyar la integración global y regional, la estrategia establece un marco con arreglo al cual el Banco (i) ofrecerá una gama más amplia de instrumentos financieros y no financieros con y sin garantía soberana; (ii) los combinará de manera más eficiente, a fin de ofrecer mayores incentivos para la acción colectiva; (iii) entablará un diálogo sobre integración con los países clientes al más alto nivel ejecutivo, particularmente, mas no de manera exclusiva, a nivel de los Gobernadores del Banco, y promoverá una mejor labor de coordinación en materia de políticas; y (iv) mejorará la coordinación interna del Banco.

La estrategia establece el marco para desarrollar operaciones de integración en consonancia con cuatro criterios estratégicos generales. Se dará prioridad e incentivos a las operaciones que incorporen (i) focalización multinacional; (ii) adicionalidad regional; (iii) subsidiariedad nacional; y (iv) compensación de fallas de coordinación. El documento detalla dichos principios, identifica a los posibles clientes de las operaciones de integración y especifica las posibles áreas temáticas de intervención.

La estrategia se implementará con una combinación equilibrada de préstamos en apoyo de reformas de política, operaciones de inversión regionales y nacionales, operaciones sin garantía soberana, operaciones de cooperación técnica no reembolsable y productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad. Mediante la implementación de una combinación inteligente de instrumentos, el Banco creará los incentivos necesarios para promover la integración en los países clientes.



Objetivos



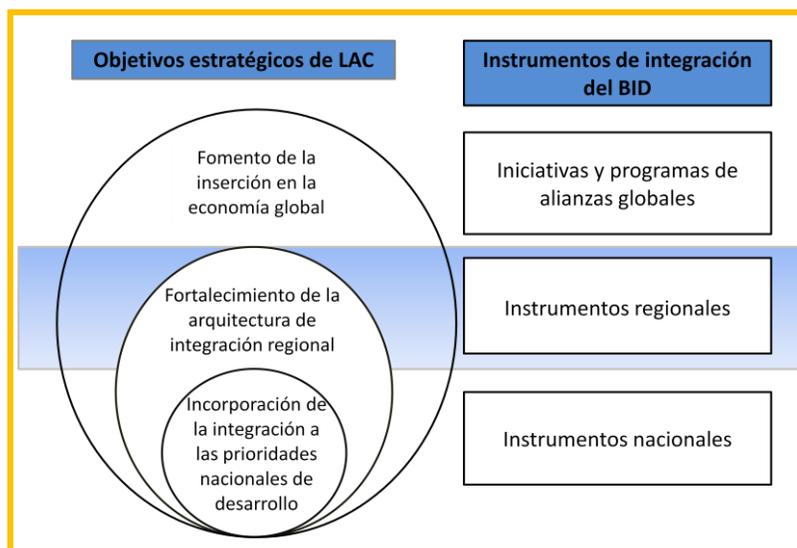
II. OBJETIVOS

En el Noveno Aumento General de Recursos (documento AB-2764) se establece la integración competitiva regional y global como una de las cinco prioridades institucionales estratégicas para plasmar los objetivos globales del Banco de reducir la pobreza y la desigualdad y lograr el crecimiento sostenible. El Noveno Aumento General de Recursos establece también una meta anual de financiamiento del 15% para apoyar la cooperación e integración regionales en América Latina y el Caribe para el fin de 2015.

El propósito de esta estrategia es aumentar y afinar la contribución del Banco a la integración global y regional competitiva de América Latina y el Caribe. En particular, el documento presenta la justificación de una nueva generación de proyectos de integración, resume un diagnóstico de los retos de integración de América Latina y el Caribe y examina el historial del Banco en la materia, a fin de extraer enseñanzas para la acción futura. También enuncia los objetivos operacionales, señala las áreas temáticas y las modalidades de intervención del Banco que orientarán la

implementación de la presente estrategia y establece vínculos con las demás estrategias sectoriales del Noveno Aumento General de Recursos. Competir globalmente requiere la adopción de medidas en tres niveles complementarios: (i) incorporar los objetivos de la integración global y regional a las estrategias nacionales de desarrollo; (ii) construir unas plataformas institucionales y operacionales competitivas a nivel regional; y (iii) buscar activamente una estrategia de integración global. El Gráfico 1 muestra los tres objetivos estratégicos complementarios para América Latina y el Caribe con los correspondientes niveles de intervenciones del Banco, subrayando la focalización de esta estrategia en la dimensión interconectada del reto: el fortalecimiento de la arquitectura de integración global y regional de América Latina y el Caribe mediante “instrumentos regionales”. Esta estrategia pone de relieve la necesidad de que los países encaren estos tres niveles simultáneamente, que se pueden beneficiar del apoyo del Banco mediante diversos instrumentos financieros y no financieros.

Gráfico 1. Apoyo del BID a los objetivos estratégicos de integración global y regional de los países de América Latina y el Caribe





III

La justificación de la integración global y regional

III. LA JUSTIFICACIÓN DE LA INTEGRACIÓN GLOBAL Y REGIONAL

A. La integración global y regional como motor del crecimiento y el desarrollo

La integración regional como instrumento estratégico adicional de la política de desarrollo.

La integración no es un fin en sí misma, sino una plataforma estratégica para maximizar los beneficios de la globalización y poner la cooperación funcional al servicio del crecimiento y el desarrollo. En América Latina y el Caribe, el marco de política para la integración ha cambiado radicalmente desde el *antiguo regionalismo* de los años 1950-1960, que apoyó estrategias de sustitución de importaciones lideradas por el Estado dentro de bloques regionales, hasta el *nuevo regionalismo* de los años 1990-2000, encaminado a promover una mayor escala y eficiencia del mercado mediante la liberalización del comercio global y regional¹. Como los impulsores de la competencia global han cambiado drásticamente, es más necesario que nunca concertarse a nivel regional para navegar mejor en la economía global.

La integración regional como motor del crecimiento y el desarrollo. La integración global y regional ayuda a los países (i) a superar las desventajas del pequeño tamaño de sus mercados. En una economía global en que las economías de escala tienen una importancia crítica, un mayor mercado integrado no sólo imparte una escala de eficiencia adecuada a la producción de las empresas locales, sino que apoya también el desarrollo de redes de producción regionales y un desarrollo y una absorción más eficientes de tecnologías; (ii) a atraer inversión extranjera directa. La libre circulación de bienes, servicios y factores de producción es la clave para atraer inversión extranjera directa que busca mercados y eficiencia, promoviendo así concatenaciones ascendentes y

descendentes con empresas nacionales, además de las inversiones en la abundante dotación de recursos naturales de la región; y (iii) a acceder más rápidamente al mercado global. La integración comercial bilateral y regional permite avances más rápidos hacia el libre comercio que las complejas negociaciones multilaterales, que han resultado mucho más lentas.

La integración como plataforma para la cooperación funcional. La integración regional permite a los países seguir políticas colectivas más eficaces más allá de la integración comercial, en particular porque brinda (i) una mayor influencia en los foros globales. La integración regional amplía el poder de negociación de los países en foros como el Grupo de los Veinte o las negociaciones internacionales para la provisión de bienes públicos globales, tales como una arquitectura financiera global equilibrada, un sistema de comercio multilateral basado en normas o un marco sostenible sobre el cambio climático; (ii) una plataforma para la provisión de bienes públicos regionales. La integración regional ofrece incentivos para la cooperación en la provisión de bienes públicos regionales y la cooperación regional, que van desde la estabilización macroeconómica y la cooperación política hasta la planificación y el financiamiento de las iniciativas de infraestructura²; y (iii) un espacio natural para subsanar las asimetrías y promover la cohesión. Por cuanto la integración global y regional puede producir desigualdades sociales y regionales, la coordinación normativa regional es crucial para promover el desarrollo regional equilibrado y la preservación, a largo plazo, del consenso para la integración global y regional³.

¹ Véanse BID (2002), Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2004) y Devlin, R. y Giordano, P. (2004).

² Véase Estevadeordal, A., Frank, B., Nguyen, T. (2004).

³ Véase Sapir, A. *et al.* 2004 sobre la experiencia europea.

B. Requisitos necesarios para las iniciativas de integración sostenibles

Sostener la voluntad política orientada hacia el futuro. Existe una relación directa entre la profundidad, la amplitud y, en última instancia, la eficacia y pertinencia de una iniciativa de integración, y la voluntad política que la sustenta. La acción colectiva regional requiere una visión política sostenida, orientada hacia el futuro, una determinación de alto nivel de fortalecer las capacidades de las instituciones regionales y de las instituciones nacionales subsidiarias y la asignación suficiente y previsible de capital político y recursos financieros para el diseño, la implementación y la aplicación de las políticas de integración. La capacidad de una iniciativa de integración para cumplir sus compromisos de desarrollo también depende, en última instancia, de la existencia de líderes —ya sean particulares, gobiernos o instituciones regionales— que puedan asumir la dirección del club de integración. Si bien la aparición de líderes individuales con visión y dedicación es a menudo el resultado del destino histórico, es cierto que los gobiernos de los países relativamente más grandes y prósperos deben estar dispuestos a sufragar la mayor parte de los costos de la integración y que la acción de un mediador imparcial externo y un promotor proactivo como el Banco puede ser también un catalizador de la acción colectiva.

Buscar una escala económica óptima. La escala económica óptima de una iniciativa de integración merece ser considerada con suma atención. La integración es percibida como una herramienta para superar las desventajas que acompañan a la pequeña escala de una economía. Sin embargo, dado el pequeño tamaño económico y geográfico de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, no todos los sistemas de integración pueden producir resultados eficaces⁴. La similitud de

dotaciones de factores y tecnología de los países también impone limitaciones a los beneficios tradicionales del comercio y plantea riesgos considerables, especialmente para los países más pequeños. Dotaciones similares de recursos y tecnología implican que las ventajas comparativas de los países tienden a superponerse y que una parte importante de su comercio tiene que originarse fuera de la región. Esto, a su vez, aumenta los riesgos de que la integración regional genere una desviación del comercio y una concentración de la actividad económica en los países más grandes de la región. La geometría de la integración moderna debe considerar, pues, otros factores distintos de la lógica política subyacente de algunos bloques de integración tradicionales, y debiera tener en cuenta elementos tales como el fortalecimiento institucional y la promoción de políticas para conectarse con la economía mundial, la promoción de corredores transnacionales sostenibles de transporte, la facilitación de la integración de redes de producción transfronterizas y la promoción de iniciativas incluyentes que tengan en cuenta las diferencias sociales y de género en el acceso a los activos y servicios, entre otras cosas.

Construir una arquitectura institucional eficiente. Los costos y beneficios de la integración se producen con asimetrías temporales. Los costos del ajuste se materializan en el corto plazo, mientras que los beneficios se cosechan en el más largo plazo, cuando la integración finaliza el proceso de transformación estructural y de adaptación regulatoria. Por ello, es preciso que las instituciones transnacionales y sus contrapartes nacionales promuevan el interés colectivo regional a largo plazo, asegurando que la integración no sea frustrada por consideraciones de economía política a corto plazo. Al propio tiempo, las iniciativas de integración deben basarse en un sistema estable y previsible de normas, derechos y obligaciones comunes y en mecanismos de aplicación que garanticen la solución rápida y fiable de diferencias.

⁴ En 2008, sólo un sistema de integración a nivel de toda la región de América Latina y el Caribe hubiera creado un mercado de US\$4,2 billones comparable al de China.

IV

**Diagnóstico: hacia una estrategia eficaz de Integración
de tercera Generación en América Latina y el Caribe**



IV. DIAGNÓSTICO: HACIA UNA ESTRATEGIA EFICAZ DE INTEGRACIÓN DE TERCERA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Una estrategia renovada de integración es un ingrediente clave para una agenda más amplia de competitividad. Para competir con éxito en los mercados globales, los países de la región necesitan no sólo redefinir sus estrategias de integración, sino también realizar reformas e inversiones en otros factores determinantes del crecimiento de la productividad a largo plazo, algunos de los cuales escapan al ámbito de la presente estrategia⁵. Sin embargo, es evidente que, a medida que avanza la globalización, cada vez es más esencial incorporar una estrategia renovada de integración a la base de las estrategias de desarrollo nacional de los países de América Latina y el Caribe. No se trata de objetivos aislados e independientes, sino de proposiciones estrechamente entrelazadas. Esta sección del documento, aunque se centra en la dimensión de integración de este desafío, también destaca la necesidad de un enfoque más amplio.

A. El estado de la integración global y regional en América Latina y el Caribe

El nuevo regionalismo fue una ruptura con la historia. El modelo de integración de finales del siglo XX representó una ruptura estructural importante con el pasado: (i) el modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo de orientación al mercado; (ii) los instrumentos de política comercial aumentaron en profundidad y complejidad (por ejemplo,

liberalización arancelaria automática universal, normas de origen, etc.), cobertura (servicios, inversión, competencia, adquisiciones gubernamentales, propiedad intelectual, etc.) y fuerza ejecutoria (mecanismos incipientes de solución de diferencias); (iii) la geometría de integración se expandió, con un creciente hincapié en acuerdos Norte-Sur y una nueva generación de acuerdos Sur-Sur; (iv) se reformaron y modernizaron las instituciones regionales; y (v) la cooperación funcional pasó a formar parte de la agenda de integración, particularmente en el área de la infraestructura regional⁶.

Los aranceles se redujeron drásticamente y los acuerdos comerciales prosperaron. Desde finales de la década de los años ochenta, los aranceles en la región se han reducido drásticamente, y la mayoría de los derechos arancelarios de la nación más favorecida declinaron de un promedio superior al 40% a cerca del 10% a finales de la década de los años noventa y los aranceles preferenciales disminuyeron aún más. En verdad, América Latina y el Caribe está llegando rápidamente al punto en que las mayores relaciones comerciales bilaterales están abarcadas por acuerdos de comercio preferencial. En la actualidad, hay 42 tratados de libre comercio (TLC) en vigor que abarcan 237 relaciones bilaterales (de un total posible de 496), que representan el 89% del comercio dentro de

⁵ Se tomarán medidas complementarias al amparo de políticas y otras estrategias sectoriales que se están preparando de manera simultánea en el contexto del Noveno Aumento General de Recursos, especialmente la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado, la Estrategia para Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social, la Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad y la Estrategia de Cambio Climático, dado que existe un gran potencial de realizar un intercambio mutuamente provechoso en ámbitos en los que el Banco posee ventajas comparativas.

⁶ En el contexto del *nuevo regionalismo*, los beneficios del crecimiento se hicieron realidad con cierta lentitud, pero esos beneficios pasaron a ser innegables en la última década. Entre 2003 y 2008, el PIB de la región se expandió a una tasa anual media de 5%, impulsada por un crecimiento anual de 17% de las exportaciones y una entrada extraordinaria de inversión extranjera, que llegó a un nivel máximo de US\$90.000 millones en 2008. Las crisis de 2008-2009 repercutieron duramente en la región y causaron contracciones pronunciadas de las exportaciones (29%) y el PIB (2,5%). Sin embargo, en contraste con experiencias anteriores, la recuperación ha sido relativamente rápida y la mayor parte de los países de la región reanudaron una trayectoria de crecimiento en 2010.

América Latina y el Caribe⁷. De estos tratados, 24 eliminan aranceles sobre por lo menos el 80% de los productos⁸. A pesar de estos notables avances, la región tiene todavía ante sí un largo camino antes de que los costos comerciales tradicionales dejen de oponer un obstáculo al comercio intrarregional⁹.

La mayoría de los “eslabones perdidos” tienen un comercio relativamente exiguo. La mayoría de las relaciones bilaterales excluidas del ámbito de los TLC son relaciones entre los países de Centroamérica o el Caribe, por un lado, y América del Sur, por el otro (con la excepción de Chile y Colombia, cada uno de los cuales tiene acuerdos suscritos con algunos países de Centroamérica o con todos ellos). Los grandes “eslabones perdidos” dentro de los TLC de América Latina y el Caribe son las relaciones bilaterales de México con Brasil, Venezuela, Panamá y la República Dominicana, y las relaciones entre Brasil y la Cuenca del Caribe, incluida Centroamérica, que por sí solas representan casi la mitad del comercio dentro de América Latina y el Caribe que no se realiza entre países que han suscrito un TLC. Además, si bien México ha suscrito una serie de acuerdos de alcance parcial con los países del Mercosur, sólo el acuerdo con Uruguay tiene una amplia cobertura de productos, lo que excluye a sectores importantes del ámbito de los acuerdos.

Las normas de origen revisten particular importancia. Una consecuencia importante de la definición de las normas de origen acuerdo por acuerdo es que el trato preferencial puede verse perjudicado cuando los procesos de producción se llevan a cabo en países que no son partes en el mismo acuerdo. En esos casos, las piezas o componentes que no tienen su origen dentro de un

único TLC pueden dar lugar a que el producto final pierda el carácter de producto originario, incluso si tanto el país exportador como el país importador tienen suscritos TLC con el país en el que se produjo la pieza o componente. Esta falta de mecanismos de acumulación dificulta la integración de las cadenas de suministro.

Los impulsores de la integración regional han cambiado una vez más. La región tiene nuevamente que adaptar su modelo de integración a un nuevo contexto en el que (i) la lógica que sustenta la integración liderada por el sector privado requiere la adaptación de las iniciativas tradicionales lideradas por el Estado en función de consideraciones geopolíticas; (ii) el surgimiento de importantes competidores y mercados en el mundo en desarrollo pone de manifiesto las limitaciones de las iniciativas de integración introvertidas; (iii) la competitividad global está cada vez más determinada por factores no tradicionales, tales como los costos de transporte y logística, las normas privadas de acceso a los mercados o la conectividad e interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones; (iv) la distribución asimétrica de los costos y beneficios obra en detrimento del consenso a favor de una mayor integración económica; (v) las instituciones regionales afrontan el desafío de apoyar agendas yuxtapuestas, una geometría variable de partes interesadas y múltiples velocidades determinadas por las capacidades e intereses desiguales de los países.

La región tiene activos clave para hacer frente a los nuevos desafíos de la integración. El *nuevo regionalismo* en América Latina y el Caribe dejó un legado de recursos que se pueden utilizar para abordar los nuevos retos: (i) una visión estratégica común a largo plazo de un continente de América Latina y el Caribe integrado; (ii) una extensa red de acuerdos de libre comercio que se transformará en la liberalización del comercio intrarregional y extrarregional; (iii) un conjunto de instituciones regionales que han sido sometidas a un proceso de modernización y actualización técnica; (iv) una

⁷ De acuerdo con las cifras de 2008, excluidas las exportaciones de Antigua y Barbuda y Haití, países para los que no se dispone todavía de datos estadísticos de 2008. Todas las cifras citadas tienen su fuente en INTradeBID (www.iadb.org/int/intradebid).

⁸ Medidos en más de 4.000 de las 5.000+ subpartidas del Sistema Armonizado. Todas las cifras citadas tienen su fuente en INTradeBID (www.iadb.org/int/intradebid).

⁹ Véase Estevadeordal et al. (2009).

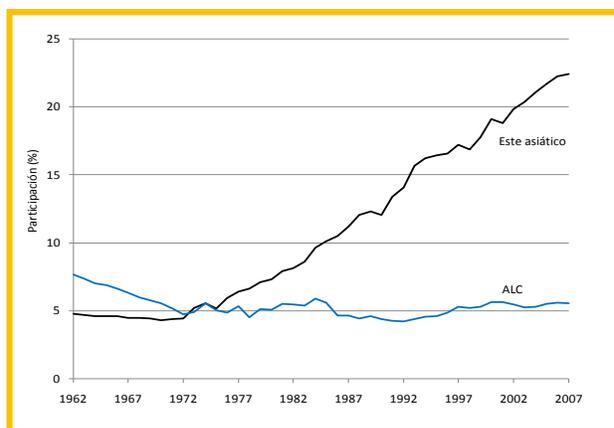
arquitectura global de normas multilaterales que evita retrocesos significativos; (v) un nivel de interdependencia que ha alcanzado un umbral crítico y que apoya una creciente demanda de bienes públicos regionales. Sin embargo, sería injustificado concluir por ello que América Latina y el Caribe está en una posición holgada dentro de la economía global o que su crecimiento liderado por el comercio ha logrado una trayectoria sostenible. La región tiene todavía brechas considerables de integración global y regional por superar y plataformas nacionales por construir, antes de que pueda satisfacer su elusiva ambición de ponerse a la par de sus competidores desarrollados y en desarrollo en la carrera de la globalización.

Las brechas de la integración global y regional.

La región aún no ha cosechado los plenos beneficios de crecimiento derivados del comercio y la integración medidos en términos cuantitativos o cualitativos. Los volúmenes comerciales de Amé-

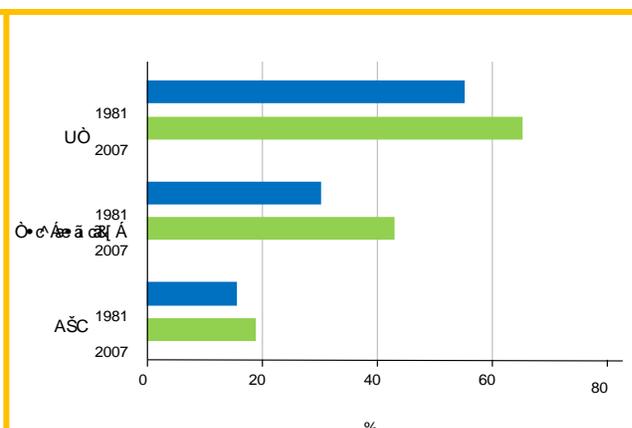
rica Latina y el Caribe son todavía relativamente pequeños, y mucho queda por hacer para alcanzar la cuota del mercado global que tuvo a principios de la década de 1960, antes de que se sintiera el pleno impacto de las políticas de sustitución de importaciones (Gráfico 2). Además, las exportaciones de América Latina y el Caribe se concentran en un pequeño número de bienes y servicios, particularmente en recursos naturales básicos de precios inestables. Con la excepción de Brasil y México, la mayoría de los países de la región tienen niveles de concentración de sus exportaciones muy superiores a la norma en términos de su ingreso per cápita. Además, aunque los aranceles intrarregionales se redujeron considerablemente y el comercio intrarregional creció más rápidamente que el comercio extrarregional en la mayoría de países, la integración del comercio intrarregional sigue siendo muy inferior a los niveles observados en otras regiones (Gráfico 3).

Gráfico 2. Participación de ALC y Asia oriental en las exportaciones mundiales (1962-2007)



Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE.

Gráfico 3. Participación del comercio intrarregional dentro del total del comercio exterior (1981 y 2007)



Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE e Indicadores de Desarrollo Mundial. Nota: Desarrollo de Asia oriental incluye China, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia.

La necesidad de plataformas nacionales para apoyar una agenda ambiciosa de integración.

Los países de América Latina y el Caribe han realizado avances en la armonización regional de algunas medidas de integración fronteriza y en la regulación de disciplinas internas. Sin embargo, a medida que la competencia global y la integración regional se hacen más complejas e inciden más profundamente en el desarrollo nacional, se ha intensificado enormemente la necesidad de continuar armonizando las políticas nacionales y de modernizar las instituciones nacionales imprescindibles para la implementación de las políticas de integración.

B. Cerrar la brecha de la integración global: una región competitiva en los mercados globales

Complementar la liberalización multilateral con la integración regional. Es crucial que se mantenga en bajo nivel la protección frente el resto del mundo, y la región está claramente rezagada frente a cualquiera de los países de la OCDE o de Asia oriental usados en la comparación. Los arance-

les nacionales bajos deberían complementarse con un acceso de bajo costo a los principales mercados globales. Los países como Chile, México y Perú o los países de Centroamérica están en primera línea en la firma de tratados de libre comercio con los mercados globales más importantes. Aunque participe en el comercio mundial como Brasil o Argentina necesitan una amplia red de normas comerciales que facilite el acceso a mercados internacionales protegidos, el lento avance en la Ronda de Doha muestra con claridad que una estrategia de acceso a mercados basada sólo en las negociaciones multilaterales, aunque sea deseable, no es suficiente. Los acuerdos con otros países y regiones tienen que formar parte del menú si se quiere que los países de América Latina y el Caribe puedan cosechar los beneficios de la integración regional en breve plazo¹⁰. A pesar de los considerables avances realizados en la reducción de los aranceles externos, la mayoría de los acuerdos subregionales siguen aplicando aranceles altos y

¹⁰ Véase Estevadeordal, A., Freund, C, Ornelas, E. (2008) respecto de la complementariedad entre la liberalización multilateral y la regional.

dispersos, especialmente en América del Sur y en el Caribe.

C. Cerrar la brecha de la integración regional: un mercado totalmente conectado

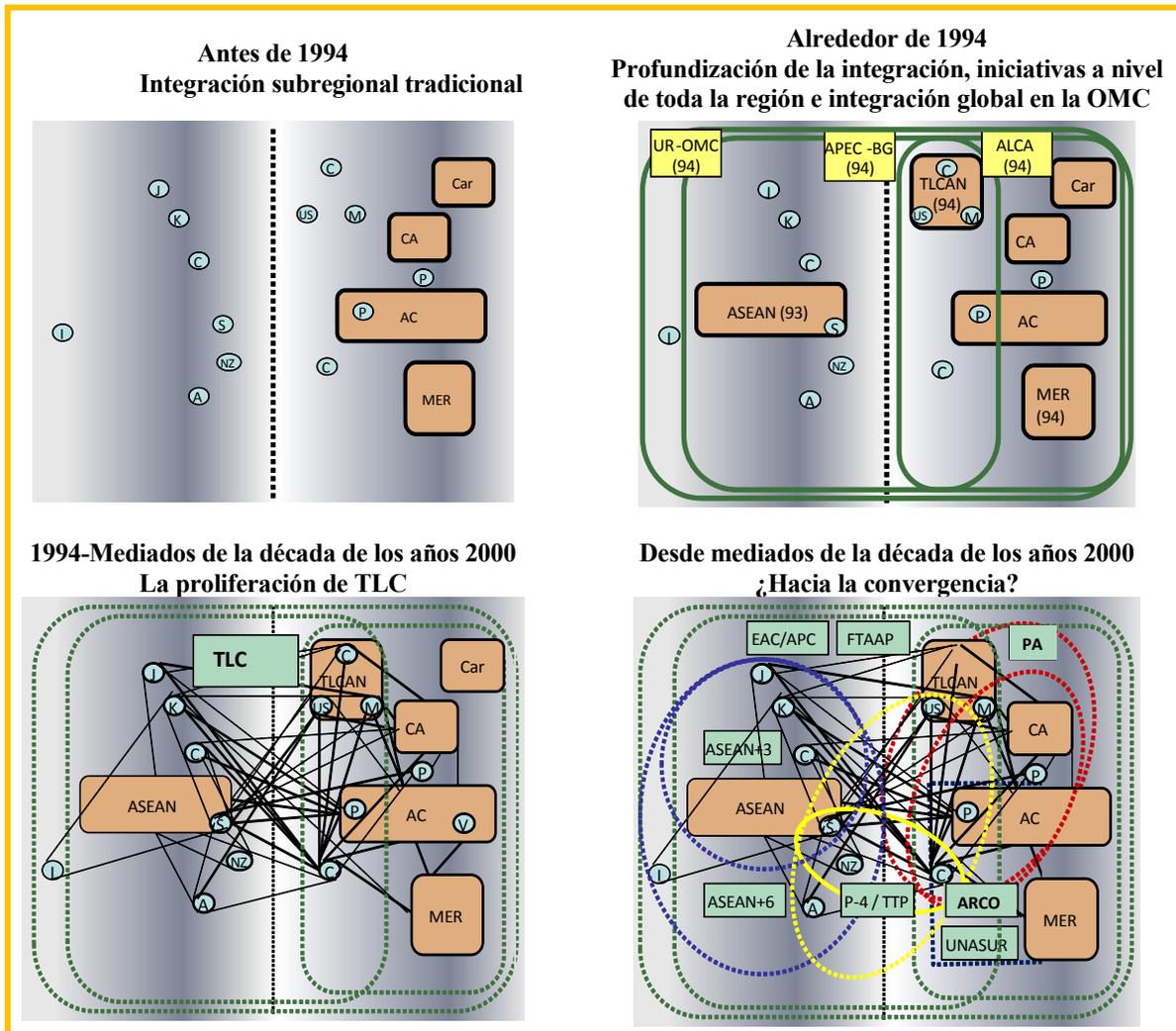
Conectar el *software* y el *hardware* de la integración. Competir en pie de igualdad con las economías avanzadas y otras economías emergentes requiere una estrategia de integración renovada de tercera generación. Sus componentes se pueden visualizar en un conjunto continuo que va desde el desarrollo del *hardware* al del *software*, entendiendo por *hardware* las inversiones en infraestructura regional y por *software* la aplicación de políticas y marcos regulatorios colectivos. Existe una necesidad apremiante de intensificar las inversiones en el *hardware* y el *software* de la integración y conectarlos en una agenda integral de políticas de cooperación en materia de integración.

Actualizar el software: libre circulación de los bienes y factores de producción

Facilitar las normas sobre convergencia y libre circulación de mercancías. Las reformas normativas y regulatorias (*software*) destinadas a

facilitar la libre circulación de bienes encaminarán a la región hacia una mayor eficiencia y unos mercados más amplios. La proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio en la última década acrecienta la complejidad de la armonización del *software* de la integración, pues las normas del comercio se han elaborado en un entorno institucional fragmentado (Gráfico 4). La agenda, que no es nueva, consiste en (i) la eliminación de aranceles y obstáculos no arancelarios residuales intrazonales; (ii) la conclusión de las uniones aduaneras; (iii) la armonización y simplificación de los regímenes de normas de origen; (iv) la armonización o mutuo reconocimiento de procedimientos aduaneros y normas sanitarias y técnicas; (v) la formulación y armonización de regímenes de inversión y leyes antimonopólicas; (vi) el establecimiento de mecanismos institucionalizados que funcionen bien para la solución de diferencias; (vii) las negociaciones para lograr la convergencia comercial entre los acuerdos en vigor; (viii) la cooperación para promover las inversiones transfronterizas; y (ix) la coordinación en las áreas de logística y facilitación comercial.

Gráfico 4. Integración comercial en América, Asia y Asia y el Pacífico (1990-2010)



Fuente: VPS/INT basado en el sistema de información del BID INTRADE.

Desarrollar plataformas regionales para la integración de los mercados de servicios y factores. Si bien es una condición necesaria —que se debería haber hecho realidad hace mucho tiempo— para alcanzar un tamaño global competitivo, la liberalización de los mercados de bienes está muy lejos de ser suficiente, como lo demuestra la floreciente integración de las redes productivas en Asia y otras regiones. La competencia global, particularmente en manufacturas, requiere cada vez más el acceso a bienes intermedios, energía, tecnología, competencias y capital. La región ha avanzado en el

plano nacional en cuanto a la liberalización de algunos mercados de servicios clave, pero no ha logrado crear las condiciones para la integración productiva. Esto lleva la agenda de integración a un nuevo nivel, que incluye la necesidad (i) de regular la migración laboral interregional a fin de facilitar la circulación de trabajadores y profesionales, al tiempo que se protegen los derechos de los migrantes; (ii) de desarrollar y profundizar los mercados financieros regionales con miras a reducir el costo de capital, especialmente para las PYME, y promover inversiones transfronterizas; (iii) de armonizar los regímenes de impuestos directos e

indirectos y de incentivos con objeto de evitar distorsiones en la localización óptima de las actividades mercantiles; y (iv) de construir infraestructura e instituir un entorno regulatorio aptos para el desarrollo de sectores modernos de servicios.

Competir con instituciones de talla mundial. Las instituciones públicas, privadas y publico-privadas promueven, regulan y, en última instancia, comprenden los activos intangibles cruciales para competir en la economía global del conocimiento. La región ya ha reconocido que algunas instituciones regionales de mayor envergadura constituidas al amparo del *antiguo regionalismo* prácticamente han agotado su función histórica; inspirada por el *nuevo regionalismo*, la región de América Latina y el Caribe se ha manifestado a favor de instituciones de menor escala o de simples marcos de cooperación intergubernamental. Ello no obstante, es preciso actualizar la arquitectura institucional, incluso por los medios siguientes: (i) la racionalización de las instituciones de integración regional, asignando jurisdicciones claramente definidas a órganos e iniciativas yuxtapuestas; (ii) la aplicación de normas comunes y la creación de órganos eficaces de solución de diferencias; (iii) la actualización de la capacidad técnica de las instituciones regionales y, más importante aún, de las instituciones subsidiarias nacionales y la inversión en el fortalecimiento de capacidad en todos los ámbitos de la agenda ampliada de integración; (iv) el desarrollo de redes privadas y alianzas público-privadas transnacionales y la expansión de la masa crítica de los actores relevantes asociados con el proceso de integración; y (v) el fortalecimiento de su nivel de gobernanza y transparencia.

Ampliar el hardware: la integración física para reducir los costos distintos de los derivados de las políticas comerciales

Concentrarse en reducir los costos de transporte. Los componentes de costos distintos de los derivados de las políticas comerciales —tales

como los costos de adquisición de información económica sobre mercados extranjeros, la obtención de permisos oportunos de liberación aduanera y el cumplimiento de las normas técnicas y de protección y seguridad o el envío de mercancías al extranjero— son cada vez más elementos críticos para la competitividad global. Los costos de transporte constituyen hoy día uno de los obstáculos más importantes para la integración del comercio¹¹. No sólo son mucho más elevados que los aranceles, sino que también son significativamente más elevados que los observados en el mundo desarrollado como consecuencia de que la infraestructura regional es limitada y relativamente ineficiente (Gráfico 5).

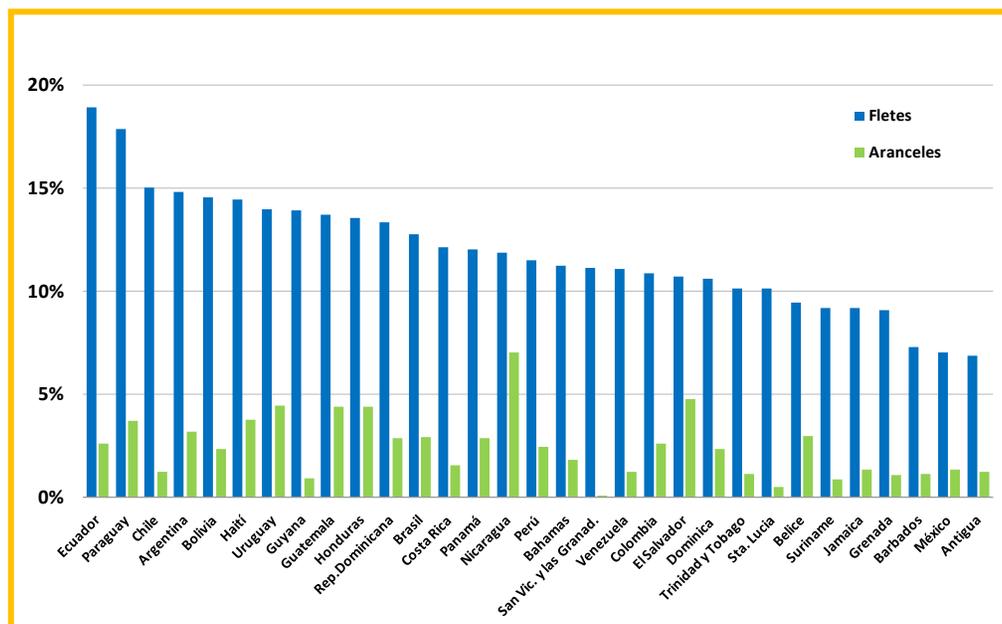
Actuar en todos los segmentos de las cadenas de logística y suministro. Los costos del transporte internacional no captan todos los obstáculos a la competitividad externa. Por lo menos otros dos componentes tienden a desempeñar un papel importante: (i) los gastos por concepto de fletes internos, que pueden representar hasta un 30% del precio de las exportaciones mineras y agropecuarias en el puerto de origen y (ii) los costos de tiempo de los permisos de liberación en frontera relacionados con depreciación y existencias. Por lo tanto, es necesario actuar sobre todos los componentes del costo, por ejemplo, los costos relacionados con las ineficiencias en los puertos, el almacenamiento y la aduana (estos últimos son muchas veces el componente más importante de una cadena logística). Para los pobres, que muchas veces gastan más en alimentos que en cualquier otra cosa, los efectos acumulativos de las ineficiencias logísticas se convierten en un “impuesto” prohibitivo¹², que puede representar la mayor proporción del precio final de una mercancía al consumidor¹³ (véase el Recuadro 1 más abajo).

¹¹ Véase Moreira M., Volpe, C. y Blyde, J. (2008).

¹² Véanse Dessus et al. (2008) y Giordano y Watanuki (2010).

¹³ Véase Schwartz et al., (2009).

Gráfico 5. Gastos de flete y aranceles sobre las exportaciones intrarregionales, 2005



Transformar la composición modal desequilibrada de la red de transporte. Los costos de transporte de América Latina y el Caribe son elevados, no sólo debido a las ineficiencias de cada uno de los medios de transporte, sino también porque los medios no están integrados de una manera que minimice los costos. La composición modal refleja decisiones normativas y no únicamente factores exógenos como la geografía que, en última instancia, pueden facilitar u obstaculizar la elección de una combinación de

transporte que minimice los costos por concepto de fletes. Los analistas sostienen que las decisiones normativas en América Latina y el Caribe en materia de políticas de transporte han sido más un obstáculo que una ayuda: al privilegiar a las carreteras frente a las redes logísticas de transporte ferroviario, fluvial y de cabotaje, la región ha elegido la opción más onerosa y, al propio tiempo, la menos favorable al medio ambiente para su sistema de infraestructura¹⁴.

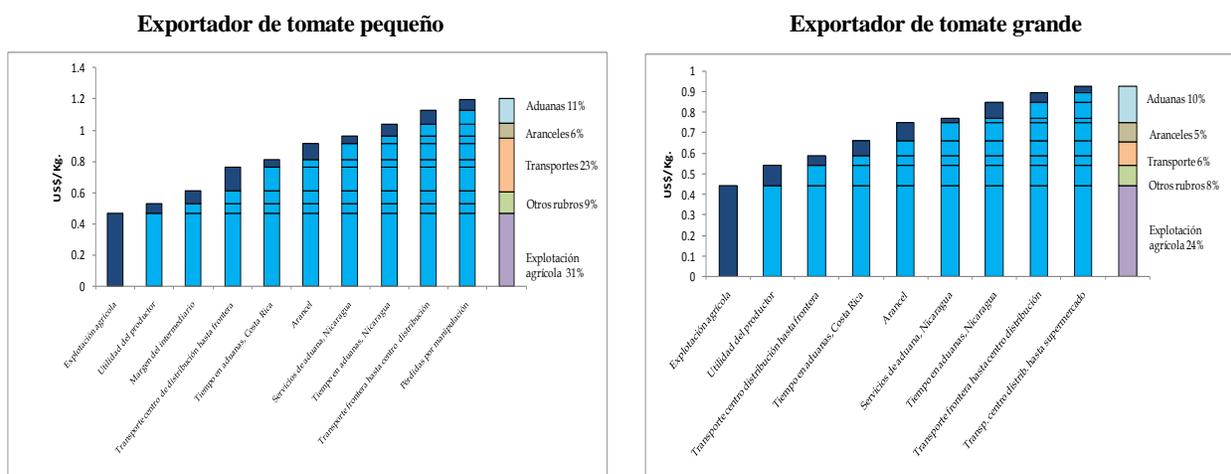
¹⁴ Véase Batista da Silva (1996).

Recuadro 1. Embotellamientos logísticos: Análisis de la cadena de suministro de tomates en Centroamérica

La importancia de los costos logísticos se puede ilustrar mediante el ejemplo de las exportaciones de tomate de Costa Rica a Nicaragua, pues este producto se caracteriza por una sensibilidad atípica al tiempo y los daños relacionados con movimientos logísticos eficientes.

El análisis capta las estructuras de costos implícitas en el transporte de 1 kg de tomates desde la explotación agrícola en Costa Rica hasta el punto de venta final en Nicaragua. Los componentes de costos se desglosan a lo largo de la cadena de valor. Los resultados indican que las cargas más pesadas para los exportadores pequeños y grandes son las siguientes: (i) los elevados costos del transporte interno y (ii) los embotellamientos en los cruces fronterizos de la región, atribuidos mayormente a demoras en aduanas, que son de particular interés cuando se trata del comercio de mercancías perecederas.

Como se indica en los gráficos que figuran a continuación, el componente de costo más importante en porcentaje del precio final de 1 kg de tomates para el pequeño exportador es el transporte (23%), seguido por las aduanas (11%) y los aranceles (6%). Aparte de los costos de comercio y logística, el precio en la explotación agrícola representa el mayor componente de costo. Análogamente, para el gran exportador, los dos costos de comercio y logística más importantes siguen siendo las aduanas (10%) y el transporte (6%), en tanto que los aranceles representan un porcentaje similar de 5%. Cuando se compara al pequeño exportador con el gran exportador, se observa que el pequeño exportador tiene el equivalente de un costo adicional de 27,5% por kg de tomates debido a ineficiencias logísticas.



Nota: El desglose de costos no suma 100% debido a que los gráficos no incluyen los costos operativos y administrativos y las utilidades de los minoristas.

Fuente: BID, Banco Mundial y CEPAL (2010).

Invertir en la conectividad del transporte. La cobertura espacial de la red de carreteras de la región es inferior al promedio mundial, a pesar del papel clave del transporte por carretera en América Latina y el Caribe. Los indicadores muestran un promedio mundial de 241 km de red de carreteras por 1.000 km² de superficie, mientras que en América Latina y el Caribe la cobertura es de aproximadamente 156 km¹⁵. La calidad de la red existente es también inferior en comparación con

otras regiones, y hay un déficit pronunciado de las conexiones entre ferrocarriles y puertos. Con la excepción de algunas terminales especializadas, la mayoría de los puertos no tienen una conexión adecuada con los ferrocarriles¹⁶. Un problema similar se observa en la conexión entre los puertos y la red de carreteras. El acceso a muchos puertos de la región se hace por medio de carreteras estrechas y muchas veces congestionadas, muy pocas de las cuales fueron diseñadas para crear una conexión con el interior del país. Las interfaces entre

¹⁵ Véase Barbero (2010).

¹⁶ Véase Sgut (2003).

ferrocarriles y redes de carreteras son igualmente deficientes.

Reformar los marcos regulatorios. La insuficiencia de inversiones se agrava a causa de las ineficiencias regulatorias. Por ejemplo, la gestión de contratos discretos de transporte para cada medio de transporte puede ser muy engorrosa para un exportador y un documento unificado podría facilitar las transacciones bancarias y agilizar el crédito comercial. Sin embargo, un contrato unificado de transporte multimodal acaso no sea posible sin la sanción previa de una legislación adecuada.

Concentrarse en el desarrollo de corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión. A fin de abordar simultáneamente todas estas cuestiones, la región debe encarar nuevos desafíos, incluidos los siguientes: (i) elevar el perfil político de las iniciativas de integración de infraestructura mediante un apoyo continuo a la inversión a largo plazo¹⁷; (ii) promover el desarrollo territorial integral y equilibrado, teniendo en cuenta las prioridades del desarrollo socioeconómico; (iii) armonizar la planificación de la infraestructura de los corredores regionales con las rutas de comercio activas, evaluando el rendimiento de la inversión en el comercio intrarregional y extrarregional emergente; (iv) asegurar un financiamiento adecuado para proyectos prioritarios, identificando los embotellamientos transfronterizos clave; (v) aplicar estándares de infraestructura sostenible adecuados durante todo el ciclo del proyecto mediante la introducción de salvaguardias sociales y ambientales mejoradas.

El cableado digital es un ingrediente clave de las estrategias modernas de integración. Según las estimaciones internacionales, por cada aumento de 10% en la penetración de la banda ancha se puede

esperar un crecimiento adicional de 1,3 puntos básicos¹⁸. El acceso a la banda ancha también tiene profundas implicaciones para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y para mejorar la productividad de las empresas y la integración global. Los países de América Latina y el Caribe tienen ante sí una creciente brecha digital debido a un acceso muy reducido a la banda ancha, medido por la disponibilidad limitada y los altos costos, lo que priva a particulares y empresas de una conexión con los mercados externos. Dos indicadores principales ilustran la brecha digital en América Latina y el Caribe: en 2009, la penetración digital se situaba en 5,4 suscripciones de banda ancha por cada 100 habitantes, frente a 26 en los países de la OCDE; una suscripción de banda ancha fija cuesta alrededor de diez veces más en términos reales en América Latina y el Caribe que en la OCDE¹⁹.

Conectar el hardware y el software: una región sin fisuras para competir globalmente

Conectar el hardware y el software produce altos rendimientos. La conexión de las inversiones realizadas en el *hardware* y el *software* de la integración y su consolidación en una estrategia integral de integración de tercera generación podrían ser la clave para crear una región competitiva sin fisuras²⁰. Esta estrategia debería incluir medidas como las siguientes: (i) la incorporación de iniciativas de infraestructura a una estrategia regional general, vinculando las iniciativas de infraestructura regional con otros marcos regionales de cooperación regulatoria y normativa; (ii) el fomento de la provisión de bienes públicos regionales de carácter crítico, apoyando la creciente interdependencia entre los países y las externalidades y otros temas transfronterizos.

¹⁷ Por ejemplo, en el marco de UNASUR/IIRSA en América del Sur o del COSEFIN/PIFCARD en Centroamérica. La subregión del Caribe, sin embargo, tiene una carencia crítica de una iniciativa focalizada en la integración de infraestructura.

¹⁸ Véanse Banco Mundial (2009) y Crandall et al. (2007).

¹⁹ Véase BID (2010).

²⁰ Véanse ejemplos de este enfoque estratégico en Europa (CE, 2006) y Asia en BASD-IBAsD (2009).

D. Enlazar plataformas normativas nacionales: compartir los costos y beneficios de manera equitativa

Una distribución asimétrica de los costos y beneficios puede obrar en detrimento de la integración. Existe una demanda legítima y creciente en la región de que los costos y beneficios de la integración económica se distribuyan equitativamente entre los países miembros y dentro de los países mismos a fin de aumentar las oportunidades económicas y sociales para las personas excluidas. Ignorar esta demanda pone en peligro el consenso sobre todo el proceso de integración²¹. Las políticas comerciales pueden ser el origen de estas asimetrías, pero también hay otras fuentes tales como las políticas macroeconómicas (por ejemplo, los regímenes cambiarios) y las políticas microeconómicas (por ejemplo, las subvenciones y los incentivos fiscales). La agenda, tan compleja como urgente, abarca (i) el avance hacia la adopción de políticas de cohesión mediante transferencias entre los miembros de una región en proceso de integración que compensen las desigualdades regionales, sociales y de género²²; y (ii) el fortalecimiento de las políticas e instituciones nacionales, complementando y apoyando iniciativas regionales, un tema muchas veces desatendido que contribuye a convertir la integración en chivo emisario de la inacción nacional.

²¹ El apoyo a la integración económica ha declinado de manera sostenida en América Latina y el Caribe desde finales de la década de los años ochenta (Latinobarómetro, 2009). Véase también Blyde, J., Fernández-Arias, E. y Giordano, P. (2008).

²² Los fondos de cohesión o convergencia estructural son un instrumento indirecto para promover una integración equilibrada y preservar la cohesión política regional (Giordano, P., Moreira, M. y Quevedo, F., 2004).

E. Bienes públicos regionales: una nueva plataforma para la cooperación multisectorial

Los bienes públicos regionales son esenciales para los procesos de integración. La progresiva integración de los bienes, servicios y mercados de factores genera una creciente interdependencia y, naturalmente, crea externalidades que conducen a una creciente demanda de bienes públicos regionales y de cooperación funcional, que a su vez refuerza los procesos de integración. La tendencia hacia una mayor integración observada en la región en las últimas dos décadas ha creado oportunidades para intensificar la cooperación transfronteriza. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para apoyar la creciente interdependencia con un enfoque más estratégico, a pesar de la existencia de algunas iniciativas experimentales iniciadas por el BID²³.

La cooperación Sur-Sur se está intensificando.

La creciente interdependencia y la mayor integración en América Latina y el Caribe están incidiendo positivamente en la generación de iniciativas de cooperación Sur-Sur, a nivel tanto regional como global, a medida que los países intercambian experiencias y buenas prácticas y velan por la coordinación de sus políticas. Los países de América Latina y el Caribe también se benefician de la activa participación de los bancos regionales de desarrollo en la facilitación de la cooperación Sur-Sur.

²³ El Banco, junto con el Banco Asiático de Desarrollo, elaboró la aplicación normativa del concepto de los bienes públicos regionales (Estevadeordal A., Frank B., Nguyen T., 2004), que llevó a la creación del Programa de Bienes Públicos Regionales en el BID.



Lecciones aprendidas del apoyo del Banco a la integración

V. LECCIONES APRENDIDAS DEL APOYO DEL BANCO A LA INTEGRACIÓN

A. Apoyar la integración: un mandato básico de desarrollo del Banco

Apoyar la integración forma parte de la identidad institucional del Banco. El apoyo a la integración global y regional es el elemento central del mandato de desarrollo del Banco. El artículo I del Convenio Constitutivo del BID dispone que el objetivo del Banco es "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social, individual y colectivo". A lo largo de su historia, el Banco se ha dotado de una ventaja comparativa distintiva en esta área, ampliamente reconocida por los países clientes, los grupos de interés de América Latina y el Caribe y otras instituciones multilaterales, regionales y extrarregionales.

Un nuevo enfoque en la cantidad y calidad de los proyectos de integración. La estrategia del BID en el pasado se focalizó en la creación de bienes públicos regionales, en particular la integración y la cooperación regionales²⁴. El Noveno Aumento General de Recursos, que ha renovado y reforzado el mandato de integración del Banco para ampliar sus intervenciones, insta a que se adopten tres grandes cambios de orientación: (i) ampliar el alcance de las intervenciones de integración, complementando el apoyo a la integración regional con medidas que faciliten la integración en la economía global; (ii) incorporar la integración a la actividad de préstamos del Banco; y (iii) lograr una mayor coordinación entre las estrategias sectoriales del Banco de todas las unidades con potencial para contribuir a los resultados de integración. En la presente sección se hace un inventario de las medidas ya adoptadas por el Banco y de las

²⁴ Véanse BID (2003) respecto de la estrategia institucional anterior sobre integración regional y BID (2006 y 2007) respecto de una revisión de la acción y la estrategia del Banco en apoyo de los componentes de elementos normativos relacionados con el comercio dentro de la agenda de integración mediante intervenciones nacionales.

lecciones aprendidas a fin de responder al ambicioso mandato del Noveno Aumento General de Recursos.

B. Lecciones aprendidas del apoyo del Banco al *software* de la integración

Fomentar nuevas ideas para expandir la frontera de la integración. El Banco consolidó su liderazgo intelectual, actuó como grupo de reflexión primario de la integración de la región y ayudó a elevar el perfil de la integración de América Latina y el Caribe mediante la promoción de investigaciones innovadoras, el apoyo a las redes de investigación y la formulación de iniciativas de divulgación con asociados extrarregionales. Además, mantuvo sistemas de información y herramientas de modelización de vanguardia en comercio e integración²⁵ y elaboró metodologías y cursos de formación en evaluaciones ambientales estratégicas rápidas para los organismos nacionales de planificación. El Banco aprendió que invertir en conocimientos avanzados sobre integración es la clave para establecer un diálogo con los países clientes y granjearse su confianza, a fin de convertirse en un asociado de integración preferente.

Liderar la asistencia técnica relacionada con el comercio (ATRC). La asistencia técnica y servicios de asesoramiento del Banco fueron de inestimable valor durante la compleja agenda de integración del período transcurrido desde la década de los años ochenta hasta mediados de la década de 2000, incluidas las negociaciones multilaterales, subregionales, hemisféricas y extrarregionales²⁶.

²⁵ El Banco desarrolló INTRADE, el centro de recursos más completo en materia de acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (www.iadb.org/int/intradebid).

²⁶ Para América Latina y el Caribe, 1994 marcó un hito en el área de la integración del comercio (véase el Gráfico 4). En consecuencia, el Banco creó la

Esta agenda se está haciendo ahora más compleja, debido a las negociaciones simultáneas de acuerdos yuxtapuestos (Gráfico 4) y, más importante aún, a los problemas vinculados con su implementación. El Banco respondió a esta situación mediante un aumento de los recursos de ATRC con una Iniciativa especial de comercio e integración, la incorporación del comercio a las estrategias y la programación de países, la movilización de recursos de financiamiento mediante una nueva Facilidad Sectorial de Comercio y la promoción de enfoques innovadores, especialmente en el ámbito de modernización de aduanas en el que el Banco ha forjado alianzas estratégicas con la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y el Acuerdo Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas de América Latina, España y Portugal (COMALEP). Ahora se insta al Banco a reforzar su capacidad para ayudar a los países clientes en cuestiones distintas de las relacionadas con el comercio, en una gama más amplia de áreas técnicas vinculadas con la integración y temas que contribuyan al crecimiento económico y reduzcan la pobreza y las desigualdades sociales y de género.

Facilitar la integración del sector privado. El Banco ha sido un precursor en el desarrollo de programas de integración para el sector privado. El programa de Facilitación del Financiamiento del Comercio Exterior (TFFP), que forma parte de una arquitectura global, incluye una red de más de 200 bancos internacionales y nacionales que han firmado acuerdos con el Banco y han otorgado más de 500 garantías en los últimos cinco años. Hay consenso en que el programa es un elemento esencial de la facilitación comercial y un instrumento catalizador que ayuda a la región a afrontar los retos financieros que acompañan a una mayor integración. Además, el Banco ha otorgado varios préstamos a fondos especializados en el

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, dentro del antiguo Departamento de Integración y Programas Regionales, y la dotó de nuevos recursos.

financiamiento del comercio (algunos de los cuales han recibido premios en los mercados internacionales), a bancos para el financiamiento del comercio y a fondos regionales especializados en inversiones en infraestructura. También movilizó progresivamente los recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) para facilitar la internacionalización de las PYME.

Actuar como mediador imparcial en las iniciativas de integración. El Banco actuó como mediador imparcial y promotor proactivo en iniciativas señeras de integración, especialmente en sus fases de gestación. Entre los ejemplos recientes cabe mencionar el Arco del Pacífico Latinoamericano, la Reunión Anual de Ministros de Hacienda de América y el Caribe y la Iniciativa Caminos a la Prosperidad en las Américas. El Banco ha aprendido que (i) movilizar a los Ministros de Hacienda es la clave para que la agenda de integración pase de las etapas de negociación a las fases de ejecución, en las que es crucial la programación de las inversiones públicas. Por lo tanto, el Banco precisa respaldar los nuevos retos de coordinación institucional que impone este círculo de negociación e implementación en el que participan varios ministerios y entidades subnacionales; (ii) su poder de convocatoria es crucial para sensibilizar a los clientes respecto de los retos multisectoriales y asuntos sociales conexos de la integración moderna.

Movilizar a la comunidad de donantes para que den apoyo a América Latina y el Caribe en asuntos relacionados con el comercio. El Banco desempeñó un papel catalizador en la movilización y coordinación del apoyo de donantes externos, siendo quizás el esfuerzo más reciente y notable el liderazgo en la implementación regional de la iniciativa de Ayuda para el Comercio dirigida por la OMC y la creación de un Fondo Temático del Banco sobre la Ayuda para el Comercio. El Banco ha aprendido que (i) sus iniciativas en el ámbito de la integración pueden generar interés en los

donantes externos; (ii) estas iniciativas constituyen una plataforma adecuada para empezar a abordar nuevos temas como el comercio y los asuntos de género y el comercio y el cambio climático²⁷; (iii) es necesario asignar recursos especiales a su desarrollo; y (iv) el compromiso de la Alta Administración y una masa crítica de donantes son elementos clave en la etapa inicial.

Promover el diálogo de políticas sobre una visión regional a largo plazo. En 2000 el Banco instituyó un Diálogo Regional de Políticas con el objetivo de crear una red de altos funcionarios para compartir las prácticas óptimas y explorar oportunidades a largo plazo para la cooperación regional. La Red de Comercio e Integración, una de las 12 redes activas en la actualidad, ha sido eficaz en el apoyo al diálogo de alto nivel sobre temas de integración comercial y ha brindado oportunidades para la prestación de apoyo técnico y financiero a los países clientes. El Banco ha aprendido que (i) la operación conjunta de la Red de Comercio e Integración y de otras redes sectoriales (por ejemplo, en relación con el transporte, la ciencia y la tecnología, etc.) es un instrumento valioso para apoyar la multifacética agenda de integración emergente; (ii) el Banco se beneficiaría, por un lado, de contar con un instrumento especial de diálogo sobre políticas focalizado en la sensibilización del expansivo grupo de partes interesadas en la agenda de integración contemporánea (tales como los ministerios de comercio, transporte, comunicaciones, asuntos internacionales y hacienda, así como organizaciones del sector privado) y, por el otro, de llevar adelante una agenda de integración a nivel de todo el Banco.

Desarrollar capacidad para una masa crítica de agentes de la integración. El Banco lleva a cabo un programa integral de fortalecimiento de

capacidad y ha forjado alianzas con instituciones internacionales, en particular, un programa precursor de fortalecimiento de capacidad BID-OMC. Su enfoque temático tradicional sobre el comercio se ha ampliado recientemente para incluir nuevos temas (por ejemplo, migración, integración física, etc.). De esta experiencia, el Banco ha aprendido que (i) la asignación de recursos suficientes para un ambicioso programa de fortalecimiento de capacidad en materia de integración es una contribución a los objetivos de desarrollo de la región apreciada por los clientes participantes; (ii) el fortalecimiento de capacidad es necesario no sólo respecto de una expansiva lista de cuestiones temáticas relacionadas con la integración, sino también, en el futuro, para fomentar la capacidad de los funcionarios de gobierno y los representantes del sector privado para originar, diseñar y ejecutar proyectos de integración, con el objetivo de desbloquear la demanda latente de programas regionales; y (iii) la acción ampliada y coordinada de INT y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) es un elemento clave para el Banco, pues permite conjugar los conocimientos técnicos especializados del primero con la capacidad de convocatoria y logística y la trayectoria histórica del segundo, indicando así el distintivo compromiso del Banco frente a la integración de América Latina y el Caribe.

C. Lecciones aprendidas del apoyo del BID al *hardware* de la integración

Regionalización progresiva de la inversión en infraestructura. El enfoque regional de la inversión en el *hardware* de la integración regional surgió más tarde en respuesta a una demanda creciente en la región. Se concretó en la forma de apoyo técnico y logístico a las iniciativas oficiales, un aumento en los préstamos de infraestructura regional y un incipiente apoyo al desarrollo de regulaciones transfronterizas.

²⁷ El Fondo Estratégico de Ayuda para el Comercio incluye los temas de género y el medio ambiente como dos de sus principales prioridades en el Plan Operativo para el período 2010-2013.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En 2000, el Banco puso en marcha una iniciativa para apoyar a la IIRSA, con miras a desarrollar e integrar la infraestructura regional y facilitar la integración física y el desarrollo territorial equitativo y sostenible entre 12 países de América del Sur. El Banco apoya a la Secretaría de la Comisión de Coordinación Técnica por medio del INTAL y desempeñó un papel fundamental en la formación de consenso en torno a un inventario de 524 proyectos por valor de US\$96.000 millones, de los cuales el 40% ya se ha concluido o está en etapa de ejecución. El Banco intensificó su financiamiento a la IIRSA en 2005 mediante la creación del Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional (FIRII) para atender la demanda de un mecanismo especial (US\$13,6 millones en 16 operaciones aprobadas para proyectos de la IIRSA sobre un total de US\$25,6 millones y 27 operaciones). Posteriormente, el Banco otorgó recursos de financiamiento para inversiones en proyectos prioritarios de la IIRSA que movilizaron US\$8.871 millones en 28 proyectos. Las operaciones más destacadas abarcan sectores como la energía (Argentina: Interconexión Eléctrica NOA (Noroeste argentino)-NEA (Noreste argentino) y el transporte (Argentina: Duplicación de la Ruta 14 entre Paso de los Libres y Gualaguaychú). A medida que la IIRSA evolucione hacia una nueva configuración institucional bajo la orientación de UNASUR, el Banco acaso quiera adecuar su apoyo a la promoción de inversiones transfronterizas entre países con beneficios asimétricos de una manera más efectiva y a la conexión de las inversiones en *hardware* y en *software*, especialmente en capacitación, diseminación de buenas prácticas y reformas regulatorias regionales.

El Proyecto Mesoamérica. El Banco lanzó en 2001 una iniciativa de apoyo al Proyecto Mesoamérica (anteriormente conocido como Plan Puebla-Panamá), que tiene el objetivo de facilitar el

financiamiento y la ejecución de proyectos de integración regional a través de la infraestructura, la conectividad y el desarrollo social. Al Banco se le asignó el mandato (i) de facilitar el consenso para el diseño y la ejecución de proyectos regionales, (ii) de prestar apoyo técnico; y (iii) de encauzar financiamiento mediante financiamiento no reembolsable y préstamos. El Banco respondió creando un Grupo de Apoyo Técnico Multisectorial y movilizó recursos considerables para el Proyecto Mesoamérica, que llevaron a la creación de una cartera del Banco por un valor total de US\$1.775 millones en préstamos (38 operaciones) y US\$53 millones en operaciones de cooperación técnica no reembolsable (70 operaciones). Las operaciones principales incluyen sectores como la energía (Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)), transporte (Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)), comunicación (Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)) y facilitación del comercio (Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)).

Lecciones aprendidas de la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica. El apoyo del Banco a las dos principales iniciativas formales de integración del *hardware* ha sido objeto de evaluaciones de OVE²⁸, de las que el Banco aprendió (i) que el apoyo técnico y logístico que brindó a las iniciativas de integración es muy apreciado por los clientes; (ii) que el Banco tiene que prestar apoyo al *hardware* y al *software* de la integración de una manera integrada, mediante el apalancamiento y el suministro de incentivos para coordinar los conocimientos especializados de distintas unidades; (iii) que es preciso diseñar procesos innovadores, incluida la programación nacional y regional, destinada a reposicionar la cartera de infraestructura de integración de los países; (iv) que existe una necesidad de elaborar nuevos enfoques operativos adaptados a la especificidad de los proyectos de

²⁸ Véanse los documentos RE-338 y RE-350, respectivamente, para un análisis de evaluación detallado y recomendaciones.

integración; (iv) que las intervenciones destinadas a resolver los embotellamientos clave de la integración, tales como los cruces fronterizos, puertos y servicios logísticos, pueden producir altos rendimientos de desarrollo; (v) que es preciso refinar las metodologías de evaluación de proyectos, en particular las relacionadas con la distribución asimétrica de los costos y beneficios y el impacto de sostenibilidad de la infraestructura de integración; y (vi) que el apoyo con instrumentos no financieros es imperativo para sustentar el consenso entre los países, financiar la preinversión y elevar el perfil institucional de las iniciativas de integración del *hardware*.

D. Lecciones aprendidas en el apoyo del Banco a los bienes públicos regionales

Innovar en el financiamiento de bienes públicos regionales. Al profundizarse la integración regional, creció la demanda para hacer frente a las externalidades y otros temas transfronterizos. El Banco respondió en 2005 mediante la creación de un instrumento específico.

Con una dotación anual de US\$10 millones, el Programa de Bienes Públicos Regionales asigna recursos en régimen competitivo a las propuestas de proyectos generadas en la región en todos los sectores, a condición de que contribuyan a la formulación de políticas regionales²⁹.

El Banco ha aprendido (i) que la demanda de bienes públicos regionales superó con creces la disponibilidad de financiamiento³⁰; (ii) que el programa de bienes públicos regionales se podría ampliar con la mira de ofrecer mayores incentivos a la cooperación regional; (iii) que la efectividad se puede mejorar mediante una reducción de la dispersión de los proyectos entre sectores y el aumento de su tamaño medio; (iv) que el enfoque basado en la demanda y las propuestas innovadoras del programa se puede complementar con el apoyo proactivo de la cooperación funcional en áreas en las que el Banco tiene ventajas comparativas; y (v) que una mejor armonización del programa con las nuevas prioridades del Noveno Aumento General de Recursos puede crear oportunidades para ampliar la escala de los proyectos de bienes públicos regionales mediante las operaciones de préstamo del Banco.

²⁹ Hasta la fecha se han aprobado 74 proyectos en una amplia gama de sectores.

³⁰ El Banco recibió un total de 323 propuestas de proyectos, por un valor total aproximado de US\$393 millones.



VVI



Áreas de intervención del Banco: un conjunto renovado de integración

VI. ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO: UN PACTO RENOVADO DE INTEGRACIÓN

Implementar un marco estratégico ambicioso. El diagnóstico de la integración de América Latina y el Caribe y de las lecciones aprendidas sustenta la idea de que, para preservar su posición de asociado privilegiado de la integración, el Banco debe usar los instrumentos existentes de manera más eficiente. Según el Noveno Aumento General de Recursos, el Banco debe incrementar su apoyo a la integración, como es el caso de las instituciones comparables, que ahora están actualizando sus mecanismos para hacer frente a estos retos. El Noveno Aumento General de Recursos fija una ambiciosa meta de concesión de préstamos del 15% para el fin de 2015, y destaca cinco dimensiones fundamentales por medio de las cuales los productos de integración debieran contribuir a los objetivos de desarrollo regional, lo que indica el amplio alcance cualitativo del nuevo mandato del Banco sobre integración³¹. En el resto de la presente sección se exponen los objetivos, las áreas temáticas, las contrapartes objetivo, los criterios de identificación de las actividades específicas orientadas a la integración y las modalidades de intervención propuestas para plasmar la letra y el espíritu del Noveno Aumento General de Recursos.

³¹ Según el Noveno Aumento General de Recursos (documento AB-2764, Anexo 1), el Banco debe contribuir a la consecución de tres principales objetivos de desarrollo regional, medidos en términos de la apertura del comercio, el porcentaje de inversión extranjera directa en las economías nacionales y la incidencia de las transacciones comerciales intrarregionales. Contempla la concentración del financiamiento en cinco esferas: infraestructura (elementos físicos); fortalecimiento institucional y fortalecimiento de capacidad (elementos normativos), iniciativas regionales y bienes públicos regionales (cooperación funcional). Los productos de los proyectos de integración señalan la necesidad de incluir una amplia gama de medidas.

A. Objetivos de la estrategia de integración del Banco

Las medidas del Banco para apoyar la integración se organizarán de conformidad con las siguientes prioridades:

(i) Consolidar los fundamentos de conocimiento de la agenda de integración. El Banco expandirá la frontera de conocimiento en integración regional, a fin de preservar su liderazgo intelectual y actuar como grupo de reflexión regional;

(ii) Fortalecer la capacidad regional para gestionar las modernas iniciativas de integración. El Banco apalancará sus conocimientos especializados y su posición singular como mediador imparcial y promotor proactivo para apoyar la arquitectura institucional necesaria para una integración más profunda;

(iii) Incorporar una adicionalidad regional a las operaciones del Banco en sectores con y sin garantía soberana clave. El Banco procurará alcanzar la meta del Noveno Aumento General de Recursos de 15% de recursos de financiamiento dirigidos a apoyar la cooperación e integración regionales, al tiempo de promover proyectos de alta calidad e intervenciones equilibradas en todo el conjunto continuo de *software-hardware* a nivel regional; y

(iv) Incorporar la integración al programa operacional del Banco. El Banco aplicará enfoques innovadores para incorporar el apoyo a la integración al programa operacional; el Banco considerará explícitamente la posible contribución de una amplia gama de actividades financieras y no financieras a los objetivos de integración.

B. Áreas temáticas de intervención del Banco

Las áreas de concentración temática de la estrategia se seleccionaron y validaron por medio de un proceso de consulta abierta, que incluyó intercambios focalizados con altos funcionarios regionales, altos funcionarios del Banco en la Sede y las Representaciones, representantes ejecutivos de bancos e instituciones regionales de desarrollo comparables y expertos y representantes de la sociedad civil. El proceso se complementó con un análisis completo de las ventajas comparativas basado en el historial del Banco y en las evaluaciones de OVE. Este proceso produjo la siguiente lista de áreas temáticas que será el elemento medular de la estrategia en el curso de su implementación:

El conjunto continuo de *software-hardware*. Las actividades que apoyan la integración y cooperación globales y regionales se pueden clasificar en tres grandes áreas temáticas con las cinco metas prioritarias del Noveno Aumento General de Recursos respecto del programa de financiamiento para la integración (véase un ejemplo específico en el Recuadro 2 más abajo):

(i) *Software*: actividades de apoyo a las reformas de políticas, la modernización regulatoria, el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento de capacidad necesarias para facilitar la circulación transfronteriza de bienes, servicios, capitales, personas y tecnología, con el objetivo de promover una mejor integración de los sistemas nacionales y los agentes privados en la economía mundial;

(ii) *Hardware*: actividades que mejoran la conectividad de las inversiones en infraestructura nacional (en transporte, energía y comunicaciones) y los marcos regulatorios conexos para establecer corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión, con el objetivo de reducir los costos de transacción transfronterizos, impulsar la competitividad externa mediante la integración

productiva y fomentar el desarrollo territorial equilibrado.

(iii) Cooperación funcional y bienes públicos regionales: actividades que sustentan las iniciativas regionales formales y fomentan prácticas de cooperación regional en áreas en que la acción colectiva a nivel regional aporta un valor añadido a las intervenciones nacionales, como el fortalecimiento institucional y de capacidad, la armonización normativa y regulatoria, la protección social y la salud, el cambio climático y los desastres naturales, la ciencia y tecnología, etc.

Prioridades relacionadas con el *software*. En la sección de diagnóstico se hizo ver que, a pesar de la transformación radical de la arquitectura del comercio y la integración en las dos últimas décadas, la región de América Latina y el Caribe no capta todavía una parte equitativa del comercio y la inversión globales, está perdiendo la oportunidad de aprovechar los mercados regionales para diversificar mercados y productos, paga unos costos de transacción excesivos cuando hace negocios transfronterizos y no distribuye equitativamente los beneficios de la integración en el mercado global. Las razones a las que obedece esta divergencia de resultados son muchas, y algunas de ellas se vinculan con su dotación de factores, y su distribución sólo se puede modificar en el largo plazo. Sin embargo, observa un margen importante para una acción vinculada con el *software* de la integración en cinco agrupaciones de proyectos del BID que pueden poner a la región en condiciones de lograr mejores resultados:

Negociación e implementación de acuerdos comerciales y de inversión. Los países de América Latina y el Caribe han negociado ambiciosos tratados de libre comercio de segunda generación que aplican reglas del juego equitativas con participantes comerciales altamente competitivos. En el futuro, el reto radica en adoptar reformas políticas integrales y realizar inversiones complementarias multisectoriales para aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados. El Banco apoyará a la región mediante (a) el

fortalecimiento de la capacidad institucional para negociar nuevos acuerdos con asociados dinámicos emergentes, especialmente en Asia; (b) la mediación a favor de un consenso y el fortalecimiento de capacidad para negociar la convergencia de acuerdos yuxtapuestos a fin de reducir los costos de transacción para el sector privado; (c) el fortalecimiento de la coordinación intersectorial para aplicar las reformas acordadas, con objeto de evitar el costo de las represalias en caso de incumplimiento y desbloquear la transformación estructural y la especialización eficiente; (d) la contribución al perfeccionamiento de las normas reguladoras (por ejemplo, sanitarias, de calidad, seguridad, etc.), a fin de evitar el rechazo de los embarques en frontera; (e) la promoción de programas de ajuste comercial que faciliten la transición de las empresas en declive y de los trabajadores a nuevas actividades de exportación florecientes; (f) la generación de conocimientos técnicos avanzados que actualmente escasean en la región, particularmente en los países menos desarrollados (por ejemplo, normas de origen, normas sanitarias, solución de controversias comerciales, etc.); (g) la orientación del financiamiento hacia las reformas necesarias para cumplir con los compromisos de los tratados de libre comercio (por ejemplo, la facilitación del comercio, el ajuste fiscal inducido por el comercio, la reglamentación de la propiedad intelectual, el trabajo y el medio ambiente, etc.); y (h) la ampliación de la escala y la generalización de la inversión multisectorial en proyectos de modernización institucional que pongan a los gobiernos en condiciones de encarar de manera integral las estrategias modernas de internacionalización.

(i) Promoción de exportaciones y atracción de inversiones. Las fallas de los gobiernos para eliminar las distorsiones del mercado que impiden la internacionalización y la provisión insuficiente de bienes y servicios públicos a las empresas constituyen un desincentivo para competir en el mercado global, en particular para

las pequeñas y medianas empresas. El Banco contribuirá a mejorar la posición global de los países de América Latina y el Caribe por los medios siguientes: (a) el apoyo a la coordinación intersectorial e intergubernamental de las actividades de promoción de las exportaciones; (b) el financiamiento de la transformación institucional de las organizaciones de promoción del comercio; (c) la promoción del empleo de nuevos instrumentos para la promoción de exportaciones y la atracción de inversiones (ventanillas únicas de exportación, servicios de promoción en línea, comercio electrónico y mercados electrónicos, estrategias regionales, nacionales y sectoriales de promoción de la imagen, dependencias de servicios posinversión, etc.); (d) el suministro de incentivos para complementar las actividades de promoción de exportaciones con planes de atracción de inversiones; (e) el financiamiento de proyectos de desarrollo de las exportaciones mediante subvenciones de contrapartida en sectores con alto potencial (certificación de calidad, proyectos asociativos, planes de negocios para la internacionalización, etc.); (f) la promoción de sectores específicos de elevado valor agregado, potencial de exportación e inversión (por ejemplo, la atracción de la deslocalización global en los servicios); y (g) la inversión en la infraestructura física y regulatoria necesaria para competir en los mercados externos (por ejemplo, plataformas de tecnología de la información para la prestación de servicios).

(iii) Facilitación del comercio y modernización de aduanas. Como se señala en la sección de diagnóstico, los costos de transacción relacionados con los embotellamientos en toda la cadena logística del comercio, particularmente en frontera, representan una parte desproporcionada del precio final de los bienes exportados por la región y afectan su capacidad para competir en los mercados de destino. La región puede aumentar sustancialmente su competitividad si se concentra

en el área desatendida de la modernización de aduanas y hace hincapié en un enfoque moderno de facilitación del comercio. El Banco ayudará a la región en los siguientes aspectos: (a) la complementación del enfoque de las aduanas en la recaudación de impuestos sobre el comercio con iniciativas de facilitación del comercio; (b) el financiamiento de la modernización de aduanas mediante inversiones en automatización, nuevos escáneres y modelos innovadores de gestión digitalizada para mejorar la seguridad y la velocidad como el Tránsito Internacional de Mercancías (TIM) de América Central; (c) la adaptación de las normas de seguridad al Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) promovido por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en particular mediante la aplicación de perfiles de riesgo y la clasificación selectiva de bienes para la verificación y la liberación rápida de la carga; (d) la integración de los procedimientos de gestión de aduanas, inmigración, seguridad y cuarentena en frontera entre organismos (dentro de los países y entre países) para facilitar el comercio y mejorar la seguridad; (e) la promoción de las asociaciones público-privadas encaminadas a mejorar la eficiencia en las cadenas logística y de suministro; (f) el desarrollo y financiamiento de la implementación de planes logísticos nacionales y regionales, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las PYME; (g) el apoyo a reformas de política y el financiamiento de inversiones en infraestructura y tecnología de la información necesarias para desarrollar plataformas logísticas multimodales e intermodales; y (h) el inicio de observatorios logísticos nacionales y regionales mediante la recopilación de las metodologías, los datos y los indicadores requeridos para hacer frente a los obstáculos que se oponen a la fluidez de las cadenas de suministro nacionales o regionales (en el Recuadro 2 más abajo sobre corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión se presenta gráficamente un ejemplo de

interacción entre las agrupaciones de proyectos de *software* (i), (ii), (iii) y el *hardware*).

(iv) Ampliación de la profundidad y cobertura del financiamiento privado. La crisis financiera mundial ha revelado laboriosamente la vulnerabilidad del sector del comercio de América Latina y el Caribe frente a las discontinuidades repentinas en el financiamiento del comercio. Igualmente, el desarrollo de los proyectos de infraestructura de gran escala necesarios para mejorar la conectividad de la región se ve muchas veces limitado por la falta de inversiones privadas. La región se beneficiaría de iniciativas encaminadas a ampliar la profundidad y la cobertura del comercio y el apoyo financiero del sector privado para la integración. El Banco apoyará a la región mediante (a) la movilización de los gobiernos, las asociaciones comerciales y bancarias y las instituciones financieras públicas y privadas para brindar apoyo a las operaciones de financiamiento del comercio; (b) la constitución de alianzas con entidades regionales como FELABAN, ALIDE y otras instituciones financieras para ampliar la difusión de herramientas de capacitación en financiamiento del comercio; (c) el estudio, junto con los gobiernos, de las oportunidades para incorporar al sector privado al desarrollo de corredores sostenibles de infraestructura de integración por medio de préstamos y garantías; (d) el fomento del intercambio de información y conocimientos sobre las iniciativas en curso en las esferas del comercio y el financiamiento de la integración, con el fin de identificar nuevas oportunidades de negocios; (e) la movilización de recursos para estudios de factibilidad relacionados con el financiamiento del comercio y proyectos de infraestructura de integración; (f) el mejoramiento de la comunicación y el diálogo con redes de múltiples partes interesadas para garantizar la voluntad política, identificar buenas prácticas y

ampliar la escala de los proyectos piloto que resulten exitosos.

(v) Desarrollo de un entorno propicio para la integración sostenible e inclusiva.

La actualización del *software* de la integración no está comprendida en la jurisdicción de un sólo organismo de gobierno y requiere la armonización multisectorial, bajo la dirección de una autoridad ejecutiva encargada de la toma de decisiones. A medida que la agenda de integración de América Latina y el Caribe pasa progresivamente de la negociación de tratados de libre comercio a las etapas de implementación y ajuste, se requieren tres grandes cambios: sensibilizar a los Ministros de Hacienda respecto de las agendas de integración con miras a incluir el financiamiento de las reformas y las inversiones relacionadas con la integración en los planes nacionales de desarrollo, mejorar la coordinación multisectorial para abordar todos los determinantes del éxito de la integración y ofrecer incentivos para la coordinación transfronteriza, con particular hincapié en las regiones fronterizas y los grupos sociales más vulnerables, incluidas las poblaciones rurales pobres y las mujeres. En este contexto, el Banco apoyará a la región mediante (a) el diálogo con los Ministros de Hacienda respecto de la planificación estratégica de las inversiones orientadas a la integración, y la facilitación de mecanismos de coordinación de diversos grupos de interesados de los sectores público y privado; (b) la promoción de diálogos intersectoriales con el objetivo de crear conciencia sobre los retos relacionados con la integración en una amplia gama de órganos de gobierno y apoyar su inclusión en los proyectos de

inversión; (c) la priorización de los componentes relacionados con la integración financiera internacional en las actividades destinadas a reformar la regulación financiera; (d) el fomento de la armonización fiscal y la regulación internacionales de los precios de transferencia en las actividades nacionales; (e) la promoción explícita de la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas en proyectos de desarrollo que mejoren el financiamiento y la productividad; (f) el diseño de intervenciones en el sector agropecuario que tengan en cuenta los beneficios potenciales de la integración en las cadenas globales de valor para los pequeños agricultores y los desafíos generados por una mayor apertura del mercado para los importadores/compradores netos de alimentos; (g) la promoción de “áreas regionales de investigación e innovación” para superar la fragmentación de la investigación y el desarrollo regionales y mejorar la cooperación entre las empresas y los centros de investigación y desarrollo, al tiempo que se apoya la armonización regulatoria y el fortalecimiento de las instituciones regionales; (h) la priorización de la asistencia técnica y los préstamos para proyectos relacionados con la frontera (por ejemplo, en las áreas de seguridad cívica, desarrollo territorial y subnacional, migración e integración del mercado de trabajo, etc.); (i) el desarrollo de conocimientos y enfoques innovadores para ayudar a los países a hacer frente a las corrientes migratorias y la integración progresiva de los mercados laborales; (j) la profundización de conocimientos y el fortalecimiento de capacidad e incentivos con el objetivo de hacer participar a los grupos más vulnerables en los beneficios de una mayor integración, teniendo en cuenta las brechas de género y las que afecten a las minorías, así como las disparidades subnacionales; y (k) la mejora de la sostenibilidad de la integración mediante la promoción de la aplicación de evaluaciones ambientales estratégicas, las iniciativas de

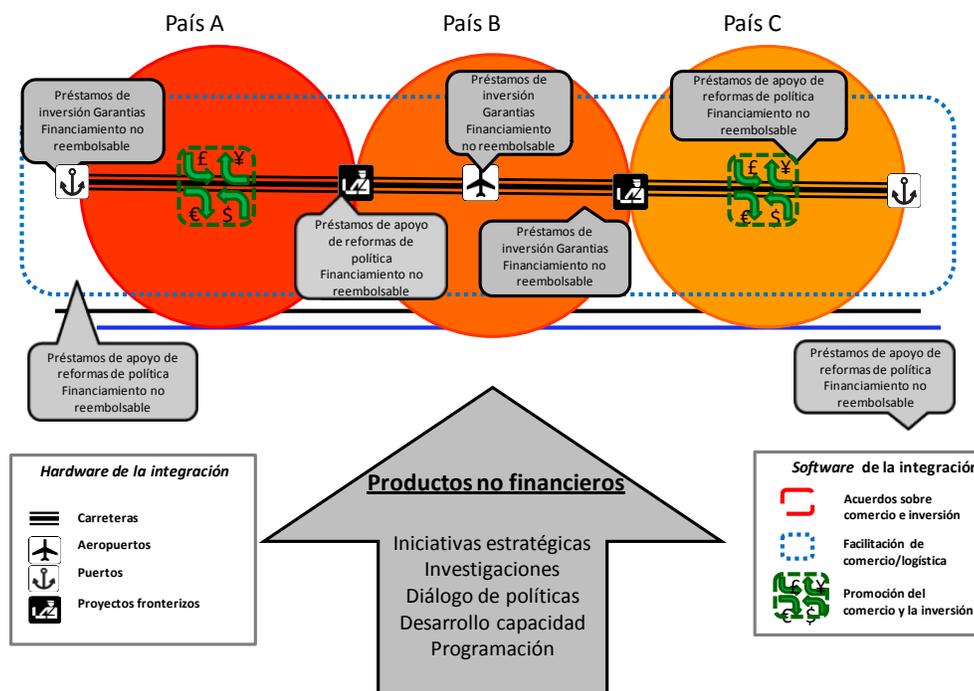
fortalecimiento de capacidad, las redes de intercambio de información y los diálogos de

políticas sobre las negociaciones ambientales internacionales.

Recuadro 2: Ejemplo de corredores sostenibles de integración

La creación de corredores para promover el comercio, los servicios y la inversión intrarregionales será un elemento clave para acrecentar la competitividad, la productividad y los puestos de trabajo. Estos proyectos (a) mejorarán la conectividad entre países mediante una reducción de los costos de las transacciones y el transporte transfronterizos; (b) aumentarán la competitividad en los mercados regionales y globales mediante las economías de escala ofrecidas por las inversiones transfronterizas basadas en procesos de producción de valor agregado; (c) promoverán la actividad del sector privado mediante el apoyo de una colaboración conjunta en materia de finanzas, tecnología, producción, distribución y otras esferas en los corredores; y (d) promoverán el suministro de otros bienes públicos regionales relacionados con estos corredores a fin de reducir la pobreza y apoyar el desarrollo social.

El objetivo global consiste en transformar los clásicos corredores “de transporte” en eficaces corredores sostenibles “de comercio e inversión”, combinando intervenciones de tipo *software* con proyectos de tipo *hardware*. El gráfico siguiente muestra un ejemplo de intervenciones nacionales complementarias en tres países, en el contexto de una perspectiva de integración regional y global. El gráfico muestra también la propuesta estratégica de vincular instrumentos complementarios del Banco, no sólo entre los países participantes, sino también entre las intervenciones de integración del *hardware* y el *software*.



Otras regiones ya han comenzado a implementar este concepto de los corredores económicos regionales sostenibles. El programa de redes transeuropeas (TEN) de la Unión Europea es un buen ejemplo de la forma en que la Unión Europea se transformó de "mosaico en red", conforme lo expresó el antiguo comisionado de la Unión Europea Sir Neil Kinnock. Los objetivos del programa son promover y mejorar la interoperabilidad e interconexión de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones dentro del territorio de la Unión Europea, eliminando embotellamientos (Schliff, 2010). Ejemplos de iniciativas similares más recientes se pueden mencionar en Asia oriental y sudoriental, especialmente en la subregión del Gran Mekong (BASD-IBAsD, 2009).

Prioridades relacionadas con el *hardware*. Como se señala en las secciones de diagnóstico y lecciones aprendidas, la región ha hecho avances notables no sólo en el *software* de la integración, sino también en el *hardware* de la integración, en particular mediante la puesta en marcha de dos iniciativas subregionales de gran alcance, encaminadas a priorizar las inversiones en transporte, energía y comunicaciones en un marco regional coherente (es decir, la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica). En el futuro, la región se enfrenta a cuatro retos principales: (i) la enorme escala y las asimetrías de las inversiones relacionadas con la agenda de integración regional desaceleraron la ejecución de las inversiones planificadas que no han estado a la par de las expectativas originales; (ii) los segmentos de *software* y *hardware* de la agenda se han distanciado en alguna medida y se ha perdido la oportunidad de que se reforzaran mutuamente; (iii) las iniciativas regionales se debieran armonizar progresivamente con la integración global, que será un importante factor impulsor de las estrategias de integración de los países; y (iv) la subregión del Caribe no tiene una iniciativa de integración del *hardware* anclada por la planificación regional de la infraestructura de integración. A fin de reducir los costos del comercio y la integración y abordar una creciente competencia externa, se insta ahora a los países de América Latina y el Caribe a mejorar la conectividad de la región. Mediante una concentración en el desarrollo de corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión, el Banco podrá apoyar a la región en la construcción de la infraestructura física y regulatoria que constituye el núcleo de una estrategia de integración de tercera generación (véase el Recuadro 2). Las prioridades de inversión se concentrarán en las áreas del transporte, la energía y las comunicaciones³²:

³² Esta sección de la estrategia se refiere únicamente a los aspectos transfronterizos del desarrollo de infraestructura y, por lo tanto, no tiene por objeto orientar otros aspectos de la actividad de infraestructura del Banco.

(i) La conexión de la red de transporte. Los costos de transporte y logística gravitan excesivamente sobre la capacidad regional para competir a nivel mundial debido a la cobertura y la calidad insuficientes de la infraestructura física y a la falta de armonización regulatoria. El Banco ayudará a la región (i) a mejorar la calidad y ampliar la cobertura de las rutas nacionales de transporte, conectándolas con los principales centros comerciales; (ii) a elevar la eficiencia de la combinación de medios de transporte, en particular mediante la promoción de intermodalidades y multimodalidades más eficientes; (iii) a resolver los problemas relacionados con la accesibilidad, la congestión, los conflictos urbanos, la inversión insuficiente y regulación obsoleta de puertos y servicios marítimos, teniendo en cuenta la necesidad de adaptarse a un régimen post-Panamax; (iv) a promover estructuras de mercado competitivas en los servicios de carga aérea y los servicios regionales de carga y logística que impiden una escala óptima de funcionamiento, así como la modernización y expansión de los sistemas e instalaciones existentes, juntamente con (v) reformas del *software* en las áreas de regulación del transporte, aduanas, facilitación del comercio y prestación de servicios del sector privado (véase la página 23 sobre facilitación del comercio y modernización de aduanas); (vi) esfuerzos continuos y sostenibles para mejorar la infraestructura y los servicios en cruces de frontera, equilibrando las necesidades de los usuarios, PYME y las comunidades locales en general; (vii) el diálogo sobre políticas en la integración del transporte que es esencial para generar un consenso técnico sobre la elaboración de proyectos y la priorización por parte de los gobiernos; y (viii) el fortalecimiento de las instituciones regionales y el apoyo a las iniciativas de países múltiples (véase el Recuadro 2).

(ii) El apoyo a la reducción de costos de la integración energética. Para muchos países de la región, el alto costo de la energía no es sólo un impuesto oneroso sobre los consumidores finales, sino también un impedimento para las actividades de promoción y la competitividad internacional. La integración física de las redes eléctricas, la armonización regulatoria de los mercados energéticos y el fortalecimiento de capacidad

regional de generación pueden contribuir a una mayor eficiencia y seguridad energética. A pesar de su complejidad técnica y jurídica, la sensibilidad política y los largos plazos necesarios para su desarrollo, los proyectos de integración energética pueden ser la clave para que el Banco haga realidad la meta de financiamiento destinada a la integración. El Banco prestará apoyo para (i) la interconexión de los sistemas de electricidad nacionales; (ii) el desarrollo de gasoductos regionales; (iii) la planificación y el financiamiento conjuntos de proyectos de energía binacionales o regionales, en particular en refinerías de petróleo crudo y la generación hidroeléctrica; por otra parte, en cuanto al *software*, el Banco puede (iv) apoyar el diálogo sobre políticas en materia de energía, que es crucial para reforzar la seguridad energética; (v) promover la modernización regulatoria para facilitar las transacciones de bienes y servicios energéticos; y (vi) forjar nuevas alianzas y fortalecer las alianzas existentes con las instituciones regionales, en particular ARPEL, CIER y OLADE.

(iii) La superación de la brecha digital. El desarrollo de tecnologías de la información está estimulando nuevas estrategias de desarrollo y modelos de negocios. La conexión digital de gobiernos, empresas y particulares puede servir para reorganizar las ventajas comparativas de la región y contribuir a una mejor integración de la región consigo misma y con la economía mundial. El Banco apoyará a la región mediante (a) el fortalecimiento de capacidad y los estudios de investigación sobre temas normativos para la generación e implementación de políticas integrales de tecnologías de la información y las comunicaciones (infraestructura, servicios, aplicaciones, acceso e impartición de conocimientos); (b) el financiamiento para reformar las políticas y la regulación de las telecomunicaciones (es decir, convergencia, normativa y gestión del espectro, interconexión, acceso universal, servicio universal, licenciamiento, televisión digital, etc.); y (c) el financiamiento de la infraestructura de banda ancha y otras infraestructuras de tecnologías de la información y las comunicaciones que pueden apoyar la innovación y mejorar la productividad de las empresas y el acceso a los servicios sociales

y la prestación de estos (por ejemplo, redes troncales y redes de conexión al usuario, centros de alojamiento web, telecentros, etc.).

Prioridades en la cooperación funcional y los bienes públicos regionales. Para producir un nivel óptimo de bienes públicos regionales, los países deben subsanar las fallas de mercado y coordinación. Por otra parte, necesitan incentivos para dar más prioridad a las actividades regionales que a las inversiones nacionales. A pesar de esos desafíos, los países de América Latina y el Caribe exigen cada vez más apoyo al suministro de bienes públicos regionales. A su vez, el apoyo a los bienes públicos regionales es fundamental para aplicar la estrategia del Banco, ya que permite mantener el consenso necesario para desarrollar proyectos de integración de *software* y *hardware*. El Banco focalizará su apoyo en los proyectos de bienes públicos regionales que se focalicen en áreas de intervención en que la acción colectiva regional aporte un valor añadido a las intervenciones nacionales y en que el Banco posea una ventaja comparativa.

C. Identificación de las actividades de integración

La naturaleza compleja de las actividades de integración. La programación, el diseño, la ejecución y la evaluación de las actividades de integración conllevan incertidumbres relacionadas generalmente con la naturaleza transfronteriza de las intervenciones de desarrollo y, en particular, con diversos factores, tales como los siguientes: (i) las intervenciones de integración incluyen tanto las operaciones que facilitan la integración de un sólo país en la economía global como las operaciones de apoyo a la cooperación de países múltiples con el mismo fin; (ii) las operaciones de integración muchas veces producen beneficios que van más allá de la frontera, y hay incertidumbre en cuanto a la distribución de costos y beneficios para los países individuales o los grupos de beneficiarios; (iii) muchas veces no hay una contraparte

institucional bien definida encargada de las operaciones de integración, a nivel nacional o regional; (iv) incluso en el caso de que haya una o más contrapartes claramente identificadas y proyectos de integración priorizados, la inversión financiera se tiene que encauzar por medio de operaciones nacionales por falta de instituciones regionales que puedan otorgar garantías soberanas, al tiempo que existe una necesidad de asegurar la coordinación transfronteriza durante la ejecución, por todas estas razones; y (v) las operaciones de integración se caracterizan por fallas de coordinación entre las posibles contrapartes, que se deben subsanar con incentivos adecuados.

Determinación de las contrapartes en las actividades de integración. En el Cuadro 1 se

presenta una tipología ilustrativa de las operaciones de integración, que muestra en qué forma las intervenciones en el *software*, el *hardware* y la cooperación funcional pueden comprender diferentes configuraciones de clientes: (i) **operaciones nacionales:** operaciones que suelen apoyar medidas unilaterales destinadas a garantizar una mejor integración en la economía global o regional, (ii) **operaciones transfronterizas:** operaciones que afectan a dos países vecinos o a regiones subnacionales; (iii) **operaciones transnacionales:** operaciones en las que intervienen varios países contiguos, (iv) **operaciones interregionales:** operaciones en las que intervienen dos o más países no necesariamente contiguos que cooperan en la consecución de un objetivo de desarrollo común

Cuadro 1. Tipología ilustrativa de las actividades de integración³³

	<i>SOFTWARE</i>	<i>HARDWARE</i>	COOPERACIÓN
Operaciones nacionales	Promoción de las exportaciones e inversiones/Modernización de aduanas	Modernización de puertos y aeropuertos	-----
Operaciones transfronterizas	Facilitación del comercio y aduanas/Mercados de trabajo y migraciones	Infraestructura de transporte/Infraestructuras para cruces fronterizos	Áreas protegidas/ Gestión de aguas y litorales/Parques naturales
Operaciones transnacionales	Fortalecimiento de las instituciones de integración/Desarrollo del sector privado	Corredores regionales de transporte	Gestión de desastres naturales/ Salud y epidemiología
Operaciones interregionales	Acuerdos de comercio e inversión/Integración financiera	Corredores de integración en comunicaciones por satélite	Marcos regulatorios/Normas regionales

³³ El área sombreada destaca los típicos corredores sostenibles de integración (Recuadro 2).

Criterios de identificación de las actividades de integración. El ámbito temático multisectorial y la complejidad operacional de los proyectos de integración, junto con la dispersión de clientes potenciales, requieren la definición de criterios de identificación claros y sencillos, que precisan ajustarse con el tiempo. El Banco identificará las operaciones de integración de acuerdo con cuatro criterios indicativos que no son mutuamente excluyentes entre sí (véanse las áreas temáticas específicas en las páginas 26-28):

(i) Focalización multinacional: proyectos que contribuyan directa o indirectamente a una mayor inserción regional o global de los países de América Latina y el Caribe o a la promoción de la acción colectiva y la cooperación.

(ii) Adicionalidad regional: proyectos que generan valor añadido adicional mediante la incorporación de objetivos de internacionalización o cooperación regional.

(iii) Subsidiariedad nacional: proyectos que contribuyan a la armonización de las reformas de política interna y de las inversiones nacionales o subnacionales con los objetivos transfronterizos.

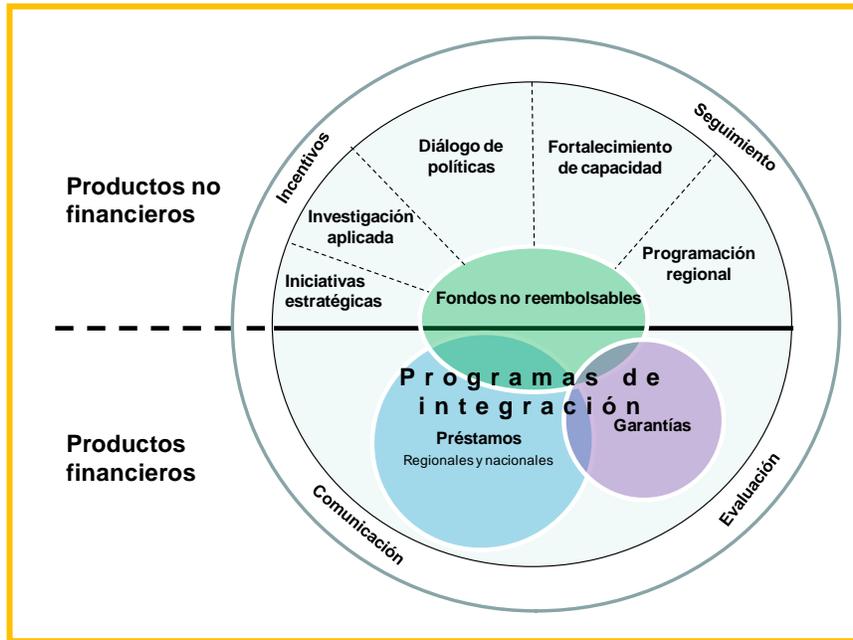
(iv) Compensación de fallas de coordinación: proyectos que generan incentivos que compensan las fallas del mercado (externalidades transfronterizas), las fallas de coordinación (costos de la acción colectiva) y otros costos relacionados con la ejecución compleja de iniciativas regionales colectivas.

D. Modalidades de la intervención del Banco

Un nuevo pacto de integración basado en una combinación inteligente de instrumentos. Para apoyar los esfuerzos de sus clientes encaminados a lograr la integración global y regional competitiva, la estrategia propone un nuevo pacto sobre instrumentos basado en componentes financieros y no financieros (Gráfico 6). En lugar de centrarse en la elaboración de nuevos instrumentos, el pacto de integración propuesto se sustenta en la idea de que el Banco debiera cumplir la meta de préstamos y los objetivos de desarrollo del Noveno Aumento General de Recursos mediante la implementación de una combinación inteligente de instrumentos existentes. En consecuencia, el Banco apoyará la integración con una combinación equilibrada de préstamos en apoyo de reformas de política, operaciones de inversión regionales y nacionales, operaciones sin garantía soberana, operaciones de cooperación técnica no reembolsable y productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad³⁴.

³⁴ Este enfoque reemplaza la estrategia vigente de integración regional adoptada en 2003, pues (i) amplía el enfoque de las intervenciones del Banco en la medida en que apoya la integración global además de la integración regional; (ii) cambia el enfoque de las intervenciones del Banco de operaciones de promoción de intereses y de cooperación técnica a operaciones de financiamiento; y (iii) hace hincapié en las intervenciones nacionales además de en las regionales.

Gráfico 6. Conjunto estratégico mejorado para apoyar la integración



Iniciativas estratégicas. En ausencia de órganos supranacionales centralizados que expresen la voluntad política y el impulso para la integración, las plataformas intergubernamentales son la única fuente de los mandatos de integración. El Banco contribuirá a la visión de integración de largo plazo de la región con insumos analíticos, el fortalecimiento de las capacidades regionales y nacionales y el aumento de la capacidad para atender a las demandas operacionales. La estrategia, en última instancia, pondrá al Banco en condiciones de responder eficazmente y de manera coordinada a las iniciativas de integración emergentes.

Investigación sobre temas de políticas. La investigación sobre temas de políticas de última generación es crucial para mantener el liderazgo intelectual, contribuir a una visión de largo plazo, mejorar la calidad del diálogo normativo y apoyar un programa operacional innovador. El Banco tiene un sólido historial de investigación sobre temas de políticas, mantiene sistemas de información únicos y posee capacidades internas para brindar asesoramiento especializado sobre políticas. El

Banco fortalecerá y ampliará su programa de investigación y los sistemas de información para que incluyan los componentes emergentes de la nueva agenda de integración, a fin de prestar a los clientes un servicio de la más alta calidad.

Diálogo de políticas. El diálogo de políticas sobre cuestiones regionales se ha hecho más complejo debido a una nueva arquitectura institucional de niveles múltiples. Para propiciar la acción colectiva regional, el Banco debe incluir a los encargados de adopción de políticas, tanto a nivel sectorial como a nivel de adopción de decisiones financieras, en particular los Ministros de Hacienda, y abordar las nuevas necesidades en materia de coordinación. En el pasado, el Banco ha reaccionado a las demandas regionales con carácter ad hoc. Si bien aborda algunas prioridades regionales, el Diálogo Regional de Políticas del Banco no se diseñó con la mira de promover una amplia estrategia de integración regional³⁵. El Banco promoverá un enfoque más

³⁵ El reciente apoyo a la Reunión Anual de Ministros de Hacienda de América y el Caribe y al COSEFIN en Centroamérica son medidas importantes para crear plataformas efectivas nuevas y más amplias.

coordinado para apoyar las iniciativas de integración dispersas, pero complementarias, y ampliará el apoyo a los diálogos de políticas de alto nivel en relación con las iniciativas de integración regional existentes o emergentes, para garantizar la coherencia, la sostenibilidad y su aporte al desarrollo.

Fortalecimiento de capacidad. El fortalecimiento de capacidad es crucial para crear y mantener una masa crítica multisectorial a largo plazo de expertos nacionales en integración regional. Debe incluir la formación de ejecutivos de alto nivel, los servicios de asesoramiento normativo a corto plazo y el apoyo a la identificación, diseño, seguimiento y evaluación de proyectos. Mediante una amplia gama de programas de fortalecimiento de capacidad, el Banco tuvo un impacto crucial en el desarrollo de la actual arquitectura del comercio. El desafío radica ahora en sustentarse en esta credibilidad y ampliar su alcance a las nuevas cuestiones de la agenda de integración, así como en ser más proactivos en la inclusión de los grupos de interesados subnacionales. La estrategia facilitará el desarrollo de iniciativas de fortalecimiento de capacidad de integración con alianzas estratégicas institucionales de alto perfil para tener un impacto a largo plazo en una masa crítica de grupos interesados en la integración en toda la región.

Programación. El proceso mediante el cual los países asignan prioridad a las operaciones de integración difiere en varios aspectos de la programación tradicional. En el caso de operaciones transfronterizas, internacionales y transnacionales, ese proceso (i) requiere una armonización de diversos grupos de interés regionales, nacionales y sectoriales cuando no haya una "contraparte regional" claramente definida; (ii) se enfrenta a múltiples agendas temáticas yuxtapuestas; (iii) debe combinar una definición de prioridades a nivel regional (enfoque arriba abajo) y revelar y agregar preferencias nacionales (enfoque abajo arriba); (iv) a menudo requiere un mediador externo imparcial para incorporar la visión de integración a

un plan operacional de actividades que sea eficaz. En el caso de las operaciones nacionales de integración, el principal desafío es la existencia de efectos transfronterizos indirectos que crean incertidumbre en cuanto a la distribución de costos y beneficios y pueden dar lugar a una menor priorización. La estrategia servirá de fundamento para que el Banco pueda apoyar la acción colectiva regional y las operaciones del programa de integración, teniendo en cuenta la necesidad de adaptarse a los desafíos mencionados. En el contexto de la preparación de estrategias de país y regionales y el diálogo de programación, el Banco hará participar de manera sistemática a contrapartes de los sectores público y privado en ámbitos relacionados con la implementación de la estrategia.

Incentivos para el desarrollo de programas de integración. Las operaciones de integración encaran desafíos institucionales y operacionales entrelazados, ya que deben (i) promover la cooperación normativa y las inversiones transfronterizas; (ii) incorporar incentivos para compensar las fallas de coordinación entre los países; (iii) ser ejecutadas con una combinación de instrumentos financieros y no financieros simultáneamente a nivel regional y nacional; (iv) recibir el apoyo de recursos que compensen los costos adicionales que implican; y (v) ser seguidas y evaluadas con métodos específicos aún no desarrollados adecuadamente. El Banco respaldará nuevos enfoques para crear programas de integración brindando los incentivos adecuados que produzcan la movilización de una combinación inteligente de productos no financieros, financiamientos no reembolsables regionales y préstamos en apoyo de reformas de política y préstamos de inversión, regionales y nacionales, como lo ejemplifica el concepto de los corredores de integración (véase el Recuadro 2). Al diseñar operaciones de integración, se dará debida consideración a la realización de evaluaciones ambientales adecuadas, incluidas evaluaciones estratégicas si procede, y la distribución simétrica

de costos y beneficios entre los países, las regiones y los grupos sociales.

Instrumentos financieros. Para cumplir con la meta de financiamiento en el ámbito de integración acordado en el Noveno Aumento General de Recursos, el Banco tendrá que ofrecer incentivos financieros y no financieros a los clientes para coordinar mejor las operaciones de integración nacionales y estimular tanto la demanda como la oferta de programas de integración transfronteriza. El Banco también concede préstamos sin garantía soberana y garantías para proyectos del sector privado que tienen escala regional y objetivos de integración que quizás necesiten un desarrollo ulterior. El Banco redoblará sus esfuerzos para examinar de manera crítica los recursos existentes y los alineará para implementar mejor la estrategia teniendo en cuenta la necesidad de brindar incentivos para el diseño y la implementación de proyectos de integración. Como parte de este esfuerzo, el Banco fortalecerá sus actividades de extensión y considerará la posibilidad de establecer nuevas plataformas como un Fondo Temático Estratégico de Integración u otros mecanismos, conforme resulten más apropiados y eficientes, que permitan atraer a donantes de ideas afines y expandir la escala de la disponibilidad de financiamiento no reembolsable con el fin de reducir los costos efectivos de los proyectos de integración y desbloquear su rentabilidad, para los clientes del Banco, tanto públicos como privados.

E. Riesgos

Riesgos. El mandato de integración del Noveno Aumento General de Recursos es ambicioso y presenta desafíos relacionados, por un lado, con la existencia de externalidades entre los países que inciden en la demanda efectiva de los países de la región respecto de las operaciones de integración y en la capacidad del Banco para estimular esta demanda y, al propio tiempo, atenderla. Las operaciones de integración muchas veces compiten con inversiones nacionales cuyos beneficios, especialmente a corto plazo, pueden ser percibidos como mayores. Además, los proyectos de integración, en particular los relacionados con el desarrollo del *hardware*, son sumamente complejos y, por lo general, implican largos procesos de gestación, muchas veces de varias décadas (por ejemplo, la integración energética binacional).

Esas características específicas de los proyectos de integración presentan dos riesgos: (i) una demanda insuficiente por parte de los países clientes; y (ii) que el calendario para evaluar la efectividad de la estrategia sea muy breve, incluso cuando se observen avances. La estrategia propone mitigar esos riesgos con una programación proactiva y una combinación más eficiente de instrumentos disponibles. Sin embargo, la falta de voluntad política entre países potencialmente integrables puede volver ineficaces en general los incentivos del Banco.



VITI



Marco de Resultados

VII. MARCO DE RESULTADOS

En el contexto del Noveno Aumento General de Recursos, los objetivos regionales de desarrollo y las contribuciones de productos previstas se identificaron en el Marco de Resultados del BID para 2012-2015 en el área de la integración competitiva a nivel regional y global (véase el

Cuadro 3 del Anexo 1 del documento AB-2764). Esta estrategia contribuirá tanto a los objetivos como a los resultados previstos indicados en el Cuadro 2:

Cuadro 2. Objetivos de desarrollo regional y contribuciones de productos previstas del Noveno Aumento General de Recursos, 2012 a 2015

Objetivos de desarrollo regional		Contribuciones de productos previstas a los objetivos de desarrollo regional, 2012-2015	
Objetivo	Parámetros de referencia básicos	Resultados	Producto estimado
Apertura comercial (comercio en porcentaje del PIB)	84,9% (2004-2007)	Número de funcionarios públicos en el área de comercio y de empresarios privados capacitados en cuestiones de comercio e inversión	65.000 (parámetros de referencia básicos: n.d.)
Comercio intrarregional en ALC en porcentaje del comercio total de mercancías	24,2% de las exportaciones 33,1% de las importaciones (2004-2007)	Acuerdos regionales y subregionales de integración e iniciativas de cooperación que han recibido apoyo	10 (parámetros de referencia básicos: n.d.)
Entradas netas de inversión extranjera directa en porcentaje del PIB	4,2% (2004-2007)	Número de proyectos transfronterizos y transnacionales que han recibido apoyo	22 (parámetros de referencia básicos: 26, 2005-2008)
		Número de transacciones de comercio internacional financiadas	1.000 (parámetros de referencia básicos: 561)
		Volumen de movilización por proyectos/compañías financiados con operaciones sin garantía soberana	US\$31.200 millones (parámetros de referencia básicos: US\$25.300 millones, 2005-2008)

VIII

Referencias



VIII. REFERENCIAS

- Banco Mundial (2009). *Information and Communication for Development: Extending Reach and Increasing Access* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente (2007a). *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multi-country Operations* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Banco Mundial, Grupo de Evaluación Independiente (2007b). *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnerships Programs. Indicative Principles and Standards* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- BAsD-IBAsD (2009). *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo).
- Barbero, José A. (2010). “La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño”, Notas Técnicas No. IDB-TN-103. Departamento de Infraestructura y Medio Ambiente. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- BID (2002). *Beyond Borders: New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002* (Washington, D.C., BID).
- BID (2003). Estrategia regional de integración, versión revisada (documento GN-2245-1).
- BID (2006). *Aid for Trade. The Inter-American Development Bank’s Experience in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., BID).
- BID (2007). *Aid for Trade. Mobilizing Aid for Trade in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., BID).
- BID (2008). Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), documento RE-338.
- BID (2009). Evaluation of IDB’s support to the Plan Puebla Panamá Initiative, Documento RE-350.
- BID (2010). *Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., BID).
- Blyde, J., Fernández-Arias, E. y Giordano, P. (2008) *Deepening Integration in Mercosur. Dealing with Disparities* (Washington, D.C., BID).
- Comisión Europea (2006). *Global Europe: Competing with the World. A Contribution to the EU’s Growth and Jobs Strategy* (Bruselas, Comisión Europea, Dirección General de Comercio).
- Crandall, R.; Lehr, W. y Litan, R. (2007). *The Effects of Broadband Deployment on Output and Employment* (Washington, D.C., Brooking Institutions).
- Dessus, Sebastián; Herrera, Santiago y de Hoyos, Rafael (2008). “The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and its Monetary Costs: Some Back of the Envelope Calculations”. World Bank Policy Research Working Papers No. 4666, Washington, D.C.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2004). “Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach”, en Antoni Estevadeordal, Brian Frantz y Tam Robert Nguyen (eds.), *Regional Public Goods*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y BasD.
- Devlin, R. y Giordano, P. (2004). “The Old and New Regionalism: Benefits, Costs, and Implications for the FTAA”, en Estevadeordal, A., Rodrik, D., Taylor A.M., Velasco, A. *Integrating the Americas. FTAA and Beyond* (Cambridge, Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies).

- Estevadeordal E., Frank B., Nguyen T. (eds.) (2004). *Regional Public Goods. From Theory to Practice*. (Washington, D.C., BID-Banco Asiático de Desarrollo).
- Estevadeordal, A., Freund C, Ornelas, E. 2008). *Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1531-1575 (Cambridge, Estados Unidos de América, MIT).
- Estevadeordal, A. et al. (2009). *The Origins of Goods* (Oxford: Oxford University Press).
- Estevadeordal, A., Suominen, K. con J.T. Harris y Shearer, M. (2009). *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, BID, Special Report on Integration and Trade (Washington, D.C., BID).
- Giordano P., Moreira, M. y Quevedo, F. (2004). “El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional”, *Documento de Divulgación 26 (BID INTAL-ITD)*.
- Giordano, P. Lanzafame, J. y Meyer-Stamer, J. (eds.) (2005). *Asymmetries in Regional and Local Development* (Washington, D.C., BID).
- Giordano, Paolo y Watanuki, Masakazu (2010). “Rising Food Prices for Central America: Are they a Boon or Calamity for the Poor?” Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. (de próxima publicación).
- FMI (varios años). *Direction of Trade Statistics* (Washington, D.C., FMI).
- Latinobarómetro (varios años). www.latinobarometro.org (Santiago de Chile).
- Moreira, M. Volpe, C. y Blyde, J. (2008). *Unclogging the Arteries. The Impact of Transport costs on Latin American and Caribbean Trade*, Special Report on Integration and Trade (Washington, D.C., BID).
- Sapir, A. et al. (2004). *An Agenda for a Growing Europe*, The Sapir Report (Oxford: Oxford University Press).
- Sgut, Martin (2003). “Transporte multimodal en Sudamérica: hacia una articulación normativa de carácter regional,” Fonplata, IIRSA.
- Schwartz, Jordan; Guasch, José Luis.; Wilmsmeir, Gordon y Stokenberga, Aiga (2009). “Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs,” Sustainable Development Occasional Paper Series, No. 2, Banco Mundial, Washington, D.C.

