

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
OFICINA DEL VICEPRESIDENTE DE SECTORES Y CONOCIMIENTO
SECTOR DE INTEGRACIÓN Y COMERCIO

APOYO DEL BID A LA INTEGRACIÓN COMPETITIVA REGIONAL Y
GLOBAL

Perfil para una estrategia¹

¹ Este perfil de estrategia se basa en el Documento de Antecedentes “Apoyo del BID a la integración competitiva regional y global (GN-2565).

INDICE

I.	OBJETIVOS	1
II.	LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN GLOBAL Y REGIONAL	2
III.	DIAGNÓSTICO: HACIA UNA ESTRATEGIA EFICAZ DE INTEGRACIÓN DE TERCERA GENERACIÓN DE ALC	4
IV.	LECCIONES APRENDIDAS DEL APOYO DEL BANCO A LA INTEGRACIÓN.....	11
V.	ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO: UN CONJUNTO RENOVADO DE INSTRUMENTOS	14
VI.	HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN.....	19
VI.	REFERENCIAS	20
VII.	NOTAS FINALES	26

ANEXOS

ANEXO 1 Plan de Consulta Pública del Perfil Estratégico

GRAFICOS

- Gráfico 1 Apoyo del BID a la integración competitiva global y regional. Hacia un conjunto nuevo de instrumentos regionales
- Gráfico 2 Porcentaje de las exportaciones globales de ALC y Asia Oriental (1962-2007)
- Gráfico 3 Porcentaje del comercio Intra-regional sobre el comercio exterior total (1981 y 2007)
- Gráfico 4 Integración regional en América, Asia y Asia-Pacífico (1990-2010)
- Gráfico 5 Promedio ponderado *Ad Valorem* de costos de carga y aranceles sobre exportaciones intra-regionales (2005)
- Gráfico 6 Conjunto estratégico mejorado para apoyar la integración

ABREVIATURAS

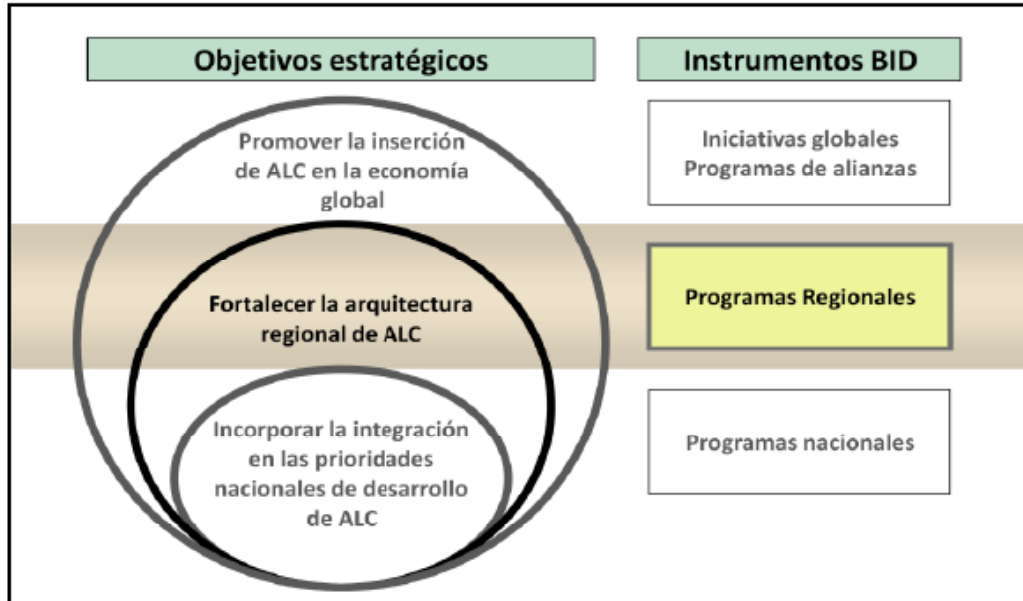
ADB	Banco Asiático de Desarrollo
ADBÍ	Instituto del Banco Asiático de Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AMI	Autopista de la Información de Mesoamérica
ATRC	Asistencia técnica relacionada con el comercio
BPR	Bienes públicos regionales
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
COSEFIN	Consejo Centroamericano de Ministros de Finanzas
CT	Cooperación técnica
CTR	Cooperación Técnica Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FIRII	Fondo de integración de infraestructura
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
GCI	Aumento de general de capital
G-20	Grupo de los veinte
IED	Inversión extranjera directa
IIRSA	Iniciativa para la integración de infraestructura regional en América del Sur
INT	Sector de Integración y Comercio
MERCOSUR	Mercado común del Sur
NN.UU.	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial de Comercio
OVE	Oficina de supervisión y evaluación
PBL	Préstamos de política
PM	Proyecto Mesoamérica
RICAM	Red Internacional de carreteras de Mesoamérica
SIEPAC	Sistema de interconexión eléctrica de América Central
TIM	Tránsito Internacional de Mercancías
TLC	Tratado de libre comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas

I. OBJETIVOS

- 1.1 El documento del (GCI-9) (AB-2764) establece la integración competitiva regional y global como una de las cinco prioridades institucional estratégicas para alcanzar los objetivos globales del Banco de reducir la pobreza y la desigualdad y alcanzar el crecimiento sostenible. El GCI-9 también establece una meta anual de aprobaciones de préstamos del 15 por ciento para apoyar la cooperación e integración regionales en América Latina y el Caribe (ALC) para final de 2015.
- 1.2 El propósito de este perfil estratégico es ofrecer una propuesta preliminar para aumentar y mejorar la contribución del Banco a la integración global y regional de LAC. El perfil también ofrece una lista preliminar de áreas y modalidades de intervención para apoyar la implementación de la futura estrategia de integración. Este perfil quedará abierto a consulta pública con gobiernos, sociedad civil y expertos. En particular, este perfil ofrece una lógica para la integración, un diagnóstico, información general y lecciones aprendidas del apoyo del Banco a la integración.
- 1.3 Competir globalmente requiere de acciones a tres niveles complementarios: i) incorporar los objetivos de la integración global y regional en las estrategias **nacionales** de desarrollo; ii) construir una plataforma competitiva de integración **regional**; y iii) buscar activamente una estrategia de integración **global**. El gráfico 1 muestra los tres objetivos estratégicos para ALC con las correspondientes niveles de intervención del Banco, subrayando que este documento se centra en la dimensión regional de este desafío (fortalecimiento de la arquitectura de integración regional a través de programas de integración), ya que sigue la indicación de desarrollar un conjunto nuevo de instrumentos regionales. Este documento también subraya la necesidad que el Banco adopte una estrategia detallada que aborde los tres niveles simultáneamente.

Gráfico 1

**Apoyo del BID a integración competitiva global y regional
Hacia un conjunto nuevo de instrumentos regionales**



II. LA LÓGICA DE LA INTEGRACIÓN GLOBAL Y REGIONAL

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

2.1 La integración regional como instrumento estratégico adicional de política de desarrollo. La integración regional no es un fin en sí misma, si no una plataforma estratégica para maximizar los beneficios de la globalización y promover la cooperación funcional para el crecimiento y el desarrollo. En América Latina y el Caribe, el marco de política para la integración regional ha cambiado radicalmente desde el *Antiguo Regionalismo* de los años 1950-60 que apoyó estrategias de sustitución de importaciones lideradas por el estado dentro de los bloques regionales y desde el *Nuevo Regionalismo* de la década de 1990-2000, con la intención de promover una mayor escala de mercado y la eficiencia a través de la liberalización comercial global y regional (BID, 2002). Ya que los impulsores de la competencia global han cambiado drásticamente, es más necesario que nunca unirse para navegar mejor en la economía global.

2.2 La integración regional como un motor para el crecimiento y desarrollo. La integración global y regional ayuda a los países a: i) superar las desventajas del tamaño pequeño del mercado. En una economía global donde las economías de escala tienen una importancia capital, un mayor mercado integrado proporciona no sólo una eficiencia adecuada de escala para la producción de las empresas locales, sino que también permite el apoyo a redes de producción regionales y una absorción y desarrollo más eficiente de la tecnología; (ii) atraer inversión extranjera directa (IED). La libre circulación de bienes, servicios y factores de producción es un elemento clave para atraer IED que busca

2.3 La integración regional como una 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 en relación a: (i) tener una mayor influencia en los foros globales. La integración regional amplía el poder de negociación de los países en las negociaciones internacionales para la provisión de bienes públicos globales, como una arquitectura financiera global equilibrada, un sistema de comercio multilateral basado en reglas o un marco sostenible sobre el cambio climático; (ii) dotarse de una plataforma para la provisión de bienes públicos regionales. La integración regional proporciona incentivos para la provisión de bienes públicos regionales y la cooperación regional, que van desde la estabilización macroeconómica hasta la planificación y financiación de las iniciativas de infraestructura¹; y (iii) proporcionar un espacio natural para tratar las asimetrías y promover la cohesión. Mientras la integración global y regional puede producir desigualdades sociales y regionales, la coordinación de políticas regionales es crucial para promover el desarrollo regional equilibrado y la preservación en el largo plazo del consenso para la integración global y regional².

B. Los requisitos necesarios para la integración regional

2.4 Sostener la voluntad política de futuro. Existe una relación directa entre la profundidad, 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 de futuro sostenida, una determinación de alto nivel para fortalecer las capacidades de las instituciones regionales y las subsidiarias nacionales y la asignación de capital político suficiente y previsible con recursos financieros para el diseño, implementación y aplicación de políticas de integración regional. La capacidad de una iniciativa de integración para cumplir con sus promesas depende en última instancia también de la existencia de líderes - ya sean individuos, gobiernos o instituciones regionales - capaces de proporcionar liderazgo en la iniciativa de integración en cuestión. Mientras que la aparición de líderes individuales con visión y dedicación es a menudo el resultado del destino, es cierto que los gobiernos de los países relativamente más grandes y avanzados deben estar dispuestos a sufragar mayores costos de la integración. La acción de un agente imparcial externo puede ser también catalizador de la acción colectiva.

2.5 Buscar una escala económica óptima. El tamaño económico óptimo de una iniciativa de integración merece ser considerado con atención. La integración regional es percibida como una herramienta para superar las desventajas que representa el tamaño menor de una economía. Dado el relativo menor tamaño económico y geográfico de la mayoría de los países de ALC, no cualquier esquema de integración puede ofrecer resultados eficaces³. La geometría de la integración debe considerar otros factores más allá de la lógica política subyacente de algunos bloques tradicionales y debe tener en cuenta

factores tales como corredores de transporte óptimo o redes de producción transfronterizas. La similitud de dotaciones de factores y la tecnología de los países también imponen limitaciones a los beneficios tradicionales del comercio y plantean riesgos considerables, especialmente para los países de menor tamaño. Dotaciones similares de recursos y tecnologías implican que las ventajas comparativas de los países tienden a superponerse, provocando que una parte importante de su comercio se origine fuera de la región. Esto, a su vez, aumenta los riesgos de que la integración regional genera desviación del comercio y la concentración de la actividad económica en los países mayores de la región.

- 2.6 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 largo plazo, cuando la integración finaliza el proceso de transformación estructural y de adaptación regulatoria. Por ello, se necesita que las instituciones regionales y sus contrapartes nacionales, promuevan el interés colectivo regional a largo plazo, asegurando que la integración no retroceda por consideraciones de economía política a corto plazo. Paralelamente, las iniciativas de integración deben basarse en un sistema estable y predecible de normas comunes, derechos y obligaciones y, en mecanismos de aplicación que garanticen la solución de diferencias rápida y fiable.

III. DIAGNÓSTICO: HACIA UNA ESTRATEGIA EFICAZ DE INTEGRACIÓN DE TERCERA GENERACIÓN DE ALC

- 3.1 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 reenfocar su estrategia de comercio e integración, sino también llevar a cabo reformas e inversiones de largo plazo en todos los factores determinantes del crecimiento de la productividad, tema que queda fuera del alcance de este documento. Sin embargo, parece claro que con la profundización de la globalización es cada vez más importante integrar una estrategia renovada de integración en las estrategias de desarrollo económico de los países de la región. No se trata de objetivos aislados e independientes, sino proposiciones estrechamente entrelazadas. Esta sección del documento se centra en la dimensión regional de este desafío, pero también destaca la necesidad de una estrategia más amplia.

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

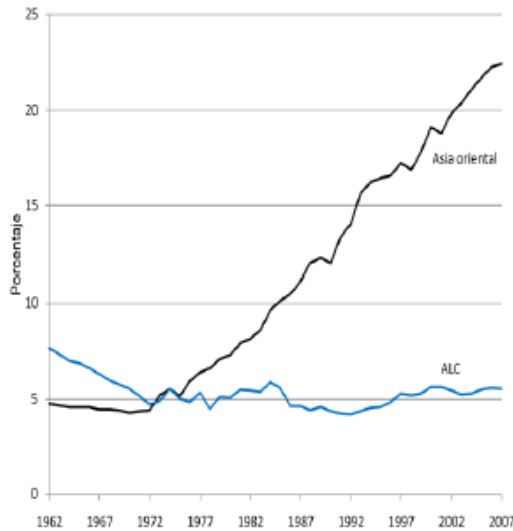
- 3.2 El Nuevo Regionalismo fue una ruptura con la Historia.** El modelo de integración representó una ruptura estructural importante con el pasado: i) el modelo de sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo de orientación al mercado; ii) los instrumentos de política comercial aumentaron en profundidad y complejidad (p.e. liberalización arancelaria automática universal, reglas de origen, etc.), cobertura (servicios, inversión, competencia, adquisiciones gubernamentales, propiedad intelectual, etc.), e implementación (mecanismos incipientes de solución de diferencias); iii) la

geometría de integración se expandió, con un mayor énfasis en acuerdos Norte-Sur; iv) las instituciones regionales se reformaron y modernizaron; y v) la cooperación funcional entró a formar parte de la agenda de integración, particularmente las iniciativas de infraestructura regional^{4,5}.

- 3.3 Los impulsores de la integración regional han cambiado una vez más.** La región tiene que adaptar su modelo de integración a un nuevo contexto en el que: i) la lógica detrás de la integración liderada por el sector privado necesita 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, que revelan los límites de las iniciativas de integración de enfoque cerrado; iii) la competitividad global cada más está determinada por factores no tradicionales, como los costos de transporte o los estándares privados de acceso a mercados; iv) la distribución asimétrica de los costos y beneficios amenaza el consenso para una integración económica mayor; v) las instituciones regionales afrontan el desafío de apoyar agendas que se solapan, una geometría variable de agentes y múltiples velocidades determinadas por capacidades e intereses diferentes de los países.
- 3.4 La región tiene activos clave para hacer frente a los nuevos desafíos de la integración.** El *Nuevo Regionalismo* en ALC dejó un legado de activos que puede utilizarse para abordar los nuevos retos: (i) una visión estratégica compartida de largo plazo de un continente latinoamericano y caribeño integrado; (ii) una extensa red de acuerdos de libre comercio que madurará en una liberalización comercial intra y extra regional; (iii) un conjunto de instituciones regionales que han sido sometidas a un proceso de modernización y actualización técnica; (iv) una arquitectura global de normas multilaterales que evita retrocesos significativos; (v) un nivel de interdependencia que ha alcanzado un umbral crítico que apoya una creciente demanda de bienes públicos regionales. Sin embargo, sería injustificado concluir por todo ello que ALC está en una posición cómoda en la economía global o que su crecimiento impulsado por el comercio ha logrado un camino sostenible. La región tiene aún brechas considerables de integración global y regional por cerrar, y plataformas nacionales por construir, antes de que pueda satisfacer su ambición de alcanzar a sus competidores de países desarrollados y en desarrollo en la carrera de la globalización.
- 3.5 Las brechas de la integración global y regional.** La región aún tiene que cosechar los beneficios plenos del comercio y la integración para su crecimiento, medido en términos cuantitativos o cualitativos. Los volúmenes comerciales de ALC son todavía relativamente menores y queda mucho por hacer para alcanzar la cuota del mercado global que tenía a principios de la década de 1960, antes de que se sintiera el impacto pleno de las políticas de sustitución de importaciones (Gráfico 2). Por otra parte, las exportaciones de ALC se concentran en un pequeño número de bienes y servicios, particularmente en recursos naturales con volatilidad en sus precios. Con la excepción de Brasil y México, la mayoría de los países de la región tienen niveles de concentración de sus exportaciones muy por encima de la norma en relación a su ingreso per cápita. Además, aunque los aranceles intrarregionales se redujeron considerablemente y el comercio intra-regional creció más rápido que el comercio extra-regional en la mayoría

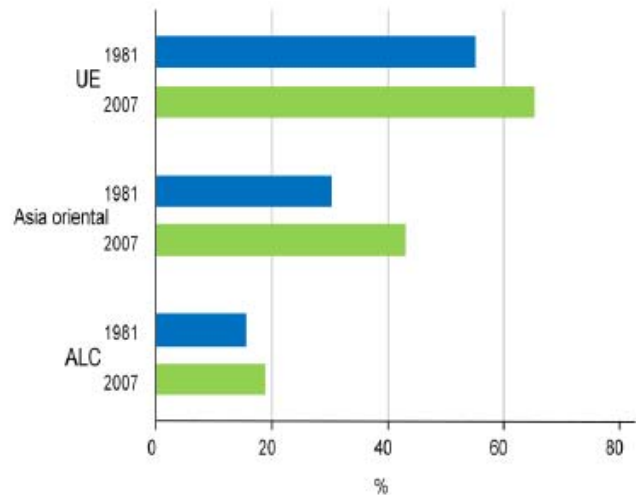
de países, la integración del comercio intrarregional sigue estando muy por debajo de los niveles observados en otros lugares (Gráfico 3).

Gráfico 2
Porcentaje de las exportaciones globales de ALC y Asia oriental (1962-2007)



Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE

Gráfico 3
Porcentaje del comercio Intra-regional sobre comercio exterior total (1981 y 2007)



Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE y *World Development Indicators*
 Nota: desarrollo de Asia oriental incluye China, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia.

3.6 La necesidad de plataformas nacionales eficaces para apoyar una agenda ambiciosa de integración. Los países de ALC han realizado avances en la armonización regional de algunas medidas de integración fronteriza y en la regulación de disciplinas internas (*detrás de la frontera*). Sin embargo, mientras que la competencia global y la integración regional crecen en complejidad y generan un impacto cada vez más profundo en el desarrollo nacional, aumenta intensamente la necesidad de continuar alineando las políticas nacionales y modernizar las instituciones locales necesarias para la aplicación de políticas de integración.

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

3.7 Complementar la liberalización multilateral con la integración regional. Mantener la protección baja frente al resto del mundo es crucial y la región está claramente por detrás de cualquier país comparador de la OCDE o de Asia oriental. Los aranceles bajos

nacionales deberían complementarse con bajos costos de acceso a los principales mercados globales. Países como Chile, México, Perú o de América Central están a la cabeza en la firma de acuerdos de libre comercio con los mercados globales más importantes. La lentitud de los avances realizados 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 los países de ALC desean cosechar los beneficios de la integración regional antes en vez de más tarde⁶. A pesar de los considerables avances realizados en la reducción de aranceles externos, la mayoría de acuerdos subregionales siguen aplicando aranceles altos y dispersos, especialmente en América del Sur y en el Caribe. Aparte de los efectos sobre desviación del comercio, los aranceles elevados también complican el objetivo de unificar los mercados debido a la perforación del arancel externo común, los regímenes de origen y procedimientos aduaneros costosos, además de otros costos de trámites burocráticos.

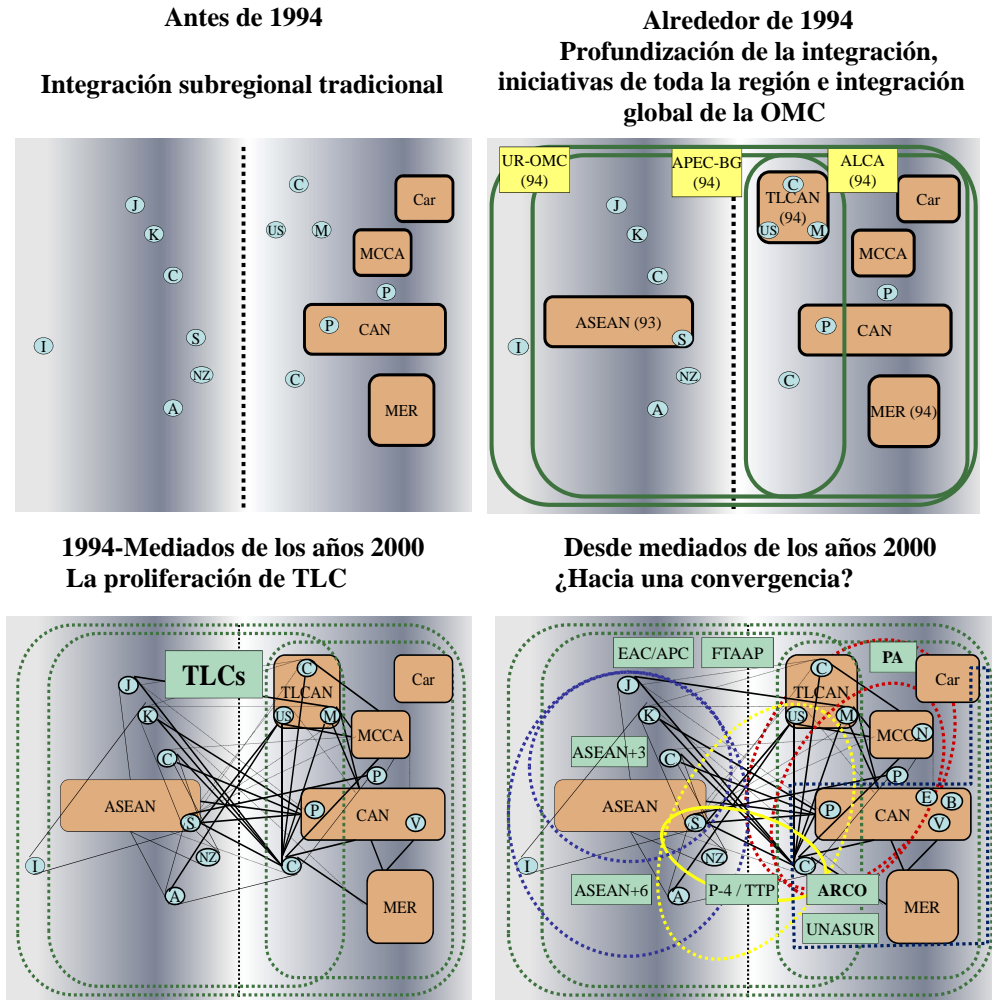
C. Cerrar la brecha de la integración regional: un mercado totalmente unificado

3.8 **Conectando el *software* (regulación) y el *hardware* (inversión en infraestructura) de la integración.** Competir en pie de igualdad con las economías emergentes y avanzadas requiere una estrategia de integración renovada de tercera generación. Sus componentes se pueden visualizar en un continuo que va desde el desarrollo del *hardware* al del *software*, refiriéndose a las inversiones en infraestructura regional el primero y a la aplicación de las políticas colectivas y marcos regulatorios el segundo. Existe una necesidad urgente de intensificar las inversiones en el *hardware* y en el *software* de la integración y, quizás más importante aún, conectarlos en una agenda de políticas omnicompreensiva.

Actualizar el software: De la libre circulación de bienes a la de factores de producción

3.9 **Reglas de fomento de la convergencia y la libre circulación de bienes.** Las reformas regulatorias y de política (*software*) destinadas a facilitar la libre circulación de bienes encaminará a la región hacia un mercado más unificado. La proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio en la última década se agrega a la complejidad de armonizar el *software* de integración, mientras que las normas comerciales se han desarrollado en un entorno institucional fragmentado (Gráfico 4)⁷. La agenda no es nueva y consiste en: (i) eliminación de los aranceles residuales intra-zona y barreras no arancelarias; (ii) conclusión de las zonas aduaneras; (iii) armonización y simplificación de los regímenes de reglas de origen; (iv) armonización y/o reconocimiento mutuo de procedimientos aduaneros y estándares sanitarios y técnicos; (v) desarrollo y armonización de los regímenes de inversión y legislaciones antimonopolistas; (vi) establecimiento de mecanismos institucionalizados de solución de diferencias que funcionen correctamente; (vii) negociaciones para conseguir la convergencia comercial entre los acuerdos existentes; (viii) cooperación para promover las inversiones transfronterizas; y (ix) coordinación en logística y facilitación comercial.

Gráfico 4
Integración regional en América, Asia y Asia-Pacífico (1990-2010)



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

3.10 Desarrollar plataformas regionales para la integración de los mercados de servicios y factores. Mientras que la unificación de los mercados de bienes es desde hace tiempo una condición necesaria para alcanzar un tamaño global competitivo, está muy lejos de ser suficiente, como muestra la exitosa integración de redes productivas en Asia y en otras regiones. La competencia global, particularmente en manufacturas, requiere cada vez más el acceso a bienes intermedios, energía, tecnología, habilidades y capital. La región ha avanzado en el plano nacional liberalizando algunos mercados clave de servicios, pero no ha logrado crear las condiciones para la integración productiva regional. Esto lleva a un nuevo nivel la agenda de integración, que incluye la necesidad de: (i) regular la migración interregional de trabajadores a fin de facilitar la circulación de proveedores de servicios profesionales y laborales, al tiempo que se protegen los

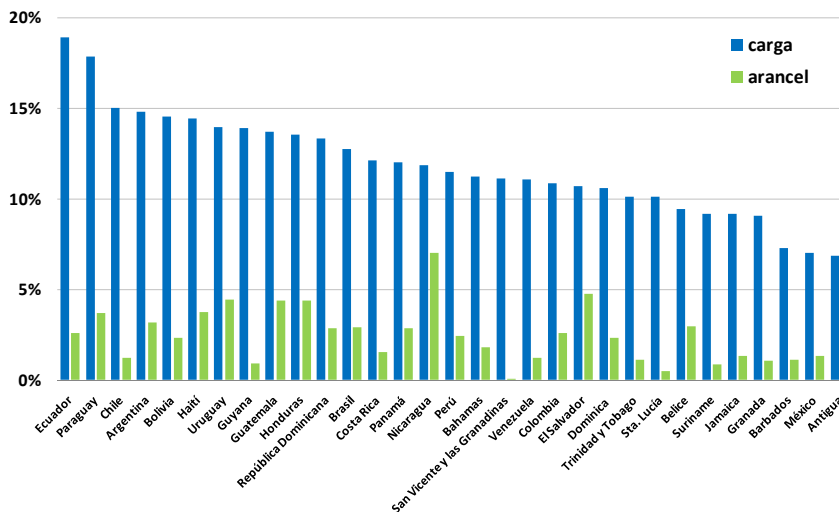
derechos de los migrantes; (ii) desarrollar y profundizar los mercados financieros regionales a fin de reducir el costo de capital y promover inversiones transfronterizas; y (iii) armonizar regímenes impositivos directos e indirectos y de incentivos a fin de evitar distorsiones en la óptima localización de negocios.

- 3.11 Competir con instituciones de nivel internacional.** Las instituciones públicas, privadas y publico-privadas, promocionan, regulan y en última instancia encarnan los activos intangibles cruciales para competir en la economía global del conocimiento. La región ya ha reconocido que algunas instituciones regionales constituidas bajo el *Antiguo Regionalismo* han agotado prácticamente su función histórica. Bajo el *Nuevo Regionalismo*, ALC ha confiado en instituciones disminuidas o en simples marcos de cooperación intergubernamental. Sin embargo, hay una necesidad de actualizar la infraestructura institucional, incluyendo a través de: (i) optimizar las instituciones de integración regional, asignando jurisdicciones claras a la superposición de organismos e iniciativas; (ii) hacer cumplir normas comunes, desarrollando órganos eficaces de solución de diferencias; (iii) actualización de la capacidad técnica de las instituciones regionales y subsidiarias nacionales e invirtiendo en la creación de capacidad en todos los ámbitos de la agenda de integración más amplia; (iv) desarrollar redes privadas transnacionales y alianzas público-privadas, y expandiendo la masa crítica de los actores relevantes asociados con el proceso de integración.

Ampliar el hardware: la integración física para reducir los costos no pertenecientes a la política comerciales

- 3.12 Enfocarse en los costos de integración no tradicionales.** Los componentes que no pertenecen a los costos de la política comercial -tales como los incurridos en adquirir información económica de mercados extranjeros, obtener permisos de aduana oportunamente y cumplir con estándares de seguridad y normas técnicas o enviar mercancías internacionalmente- son cada vez más críticos para la competitividad global. Por ejemplo, actualmente los gastos de transporte constituyen el obstáculo más importante para el comercio interregional⁸. No sólo son mucho más altos que los aranceles, si no que también son significativamente más altos que los observados en el mundo desarrollado como consecuencia de una infraestructura regional limitada y relativamente ineficiente (Gráfico 5). Algunas iniciativas pioneras han sido funcionales a la coordinación de los ministerios sectoriales nacionales y al arranque de la inversión en un número clave corredores de integración⁹. Sin embargo, tras una década de avances, esta agenda debe asumir nuevos retos, incluyendo: (i) elevar el perfil político de estas iniciativas, asegurando un apoyo continuo para la inversión a largo plazo; (ii) promover el desarrollo territorial integral y equilibrado, teniendo en consideración prioridades de desarrollo socio-económico; (iii) alinear la planificación de infraestructura a las rutas de comercio activas, evaluando el retorno de la inversión en el comercio intra y extra regionales emergentes; (iv) asegurar una financiación adecuada para proyectos prioritarios, identificando cuellos de botella transfronterizos claves; (v) desarrollar y aplicar nuevos estándares de infraestructura sostenible durante todo el ciclo de proyecto introduciendo salvaguardias sociales y ambientales mejoradas.

Gráfico 5
Promedio ponderado *Ad Valorem* de costos de carga y aranceles sobre exportaciones
Intra-regionales (2005)



Fuente: VPS/INT basado en la ALADI

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

3.13 Conectar el hardware y el software proporciona altos rendimientos. La conexión de las inversiones realizadas en el *hardware* y el *software* de la integración y consolidarlas en una estrategia completa de integración de tercera generación podría para ser la clave para crear una región competitiva sin fisuras¹⁰. Esta estrategia debería incluir acciones tales como: (i) la incorporación de iniciativas de infraestructura a una estrategia regional general, vinculando las iniciativas de infraestructura regional a otros marcos regulatorios y de política de cooperación regionales; (ii) promover la provisión de bienes públicos regionales clave, apoyando la creciente interdependencia entre los países y las externalidades y otros temas transfronterizos.

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

3.14 Una distribución asimétrica de los costos y beneficios puede poner en peligro la integración. Existe una demanda legítima y creciente en la región que reclama que los costos y beneficios de la integración económica sean distribuidos entre los países miembros participantes y dentro de los mismos. Ignorar esta demanda es poner en peligro el consenso sobre el proceso de integración¹¹. 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 es

tan compleja como urgente e incluye: (i) avanzar hacia el establecimiento de políticas de cohesión a través de transferencias entre miembros de una región que se está integrando¹²; (ii) fortalecimiento de las políticas e instituciones nacionales, complementando y maximizando el impacto de las iniciativas regionales; un punto frecuentemente descuidado que contribuye a convertir la integración en culpable de pasividad nacional.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL APOYO DEL BANCO A LA INTEGRACIÓN

A. El apoyo a la integración: un mandato de desarrollo central del Banco

4.1 Apoyar la integración forma parte de la identidad institucional del Banco. El apoyo a la integración global y regional radica en el corazón del mandato de desarrollo del Banco. Esta sección se centra en las respuestas del Banco a este mandato, en particular al del apoyo a la integración regional¹³. El artículo I del Convenio Constitutivo del BID establece que el objetivo del Banco es "*contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social [...] individual y colectivamente.*" El GCI-9 ha renovado y reforzado el mandato de integración del Banco para ampliar su intervención y ofrece una oportunidad para tomar nota y aprender lecciones de las acciones previas del Banco. En esta sección se ofrece un panorama preliminar para el propósito de la consulta pública y se desarrollará en mayor profundidad en la futura estrategia de integración.

B. Las modalidades del apoyo del BID a la integración

4.2 Fomentando nuevas ideas para expandir la frontera de la integración. El Banco consolidó su liderazgo intelectual, otorgó un apoyo intelectual fiable sobre integración para la región y ayudó a elevar el perfil de la integración de LAC promoviendo investigación innovadora, apoyo a redes de investigación y desarrollando iniciativas de divulgación con socios extra-regionales. Además, el Banco mantiene sistemas de información y herramientas de modelización de vanguardia en comercio e integración¹⁴, y desarrolló una metodología y ofreció capacitación en evaluaciones ambientales estratégicas rápidas para agencias nacionales de planeación.

4.3 Líder en asistencia técnica relacionada con el comercio (ATRC). La asistencia técnica y servicios de asesoramiento del Banco fueron invaluable durante la compleja agenda de integración de la década de 1990 y de mediados de la del 2000, que incluyó las negociaciones multilaterales, subregionales, hemisféricas y extra-regionales¹⁵. Esta agenda ahora está aumentando en complejidad, debido a las negociaciones simultáneas a través de acuerdos superpuestos (Figura 4) y, más importante aún, los desafíos asociados con su implementación. En su momento, el Banco respondió aumentando los recursos de ATRC con una *Iniciativa especial de comercio e integración*, incorporando el comercio en las estrategias de país y en la programación y movilizando recursos crediticios a través de una *Facilidad Sectorial de Comercio*¹⁶.

4.4 Facilitar la integración del sector privado. El Banco ha sido pionero en el desarrollo de programas de integración para el sector privado. El Programa de Facilitación del Financiamiento del Comercio Exterior (TFFP) es parte de una arquitectura global e

incluye una red de más de 200 bancos internacionales y locales, que han firmado acuerdos con el Banco, los cuales han otorgado más de 500 garantías en los últimos cinco años. El Programa está ampliamente reconocido como una parte esencial de la facilitación comercial y como un instrumento catalizador que ayuda a la región a afrontar los desafíos financieros aparejados a la integración. Adicionalmente, el Banco ha realizado préstamos a fondos especializados en financiación comercial (algunos de los cuales han ganado reconocimiento en los mercados internacionales), préstamos a bancos para financiación comercial y a fondos regionales especializados en inversiones de infraestructura.

- 4.5 Innovando para financiar bienes públicos regionales (BPR).** El Banco también afrontó la demanda emergente para financiar BPR, creando en 2005 un instrumento innovador para abordar las externalidades y cuestiones transfronterizas. Con una dotación anual de US\$10 millones, el programa de BPR asigna recursos regionales sobre una base competitiva.
- 4.6 Actuando como intermediario imparcial en iniciativas de integración.** El Banco actuó como un intermediario imparcial en iniciativas señeras de integración, especialmente en sus fases de gestación. Ejemplos de estas actividades son el apoyo técnico, logístico y financiero al proceso del ALCA, los esquemas de integración sub-regional y más recientemente iniciativas como *Arco del Pacífico Latinoamericano* y la *Reunión Hemisférica Anual de Ministros de Finanzas de las Américas y del Caribe*.
- 4.7 Movilizando a la comunidad de donantes en apoyo a temas relacionados con el comercio para ALC.** El Banco desempeñó un papel catalizador en la movilización y la coordinación del apoyo de donantes externos, siendo quizás el esfuerzo más reciente y notable el liderazgo en la implementación regional de la iniciativa *Ayuda para el Comercio* dirigida por la OMC y la creación de un *Fondo Temático del Banco sobre la Ayuda para el Comercio*.
- 4.8 Promoviendo el diálogo de políticas sobre una visión regional a largo plazo.** En el año 2000, el Banco instituyó un *Diálogo regional de políticas sobre comercio e integración* con el objetivo de crear una red de altos funcionarios para compartir las mejores prácticas y explorar oportunidades de largo plazo para la cooperación regional.
- 4.9 Creando capacidad para una masa crítica de agentes de la integración.** El Banco lleva a cabo un amplio programa de capacitación propio y también en colaboración con instituciones internacionales, en particular, un programa pionero de capacitación BID-OMC. Su enfoque tradicional sobre el comercio se ha ampliado recientemente para incluir nuevos temas (por ejemplo, migración, integración física, etc.).
- 4.10 Regionalizando progresivamente la inversión en infraestructura.** El enfoque regional de la inversión en *hardware* regional surgió más tarde en respuesta a una demanda creciente en la región. Se concretó en forma de apoyo técnico y logístico a las iniciativas oficiales; de aumento en los préstamos de infraestructura regional; y de un incipiente apoyo para el desarrollo de regulaciones transfronterizas.

4.11 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA). En 2000, el Banco puso en marcha una iniciativa para apoyar a IIRSA, que tiene por objetivo desarrollar e integrar la infraestructura regional y facilitar la integración física y el desarrollo territorial, equitativo y sostenible. El Banco contribuye a apoyar la Secretaría de la Comisión de Coordinación Técnica y jugó un papel fundamental en la construcción de consenso para crear una cartera de proyectos a ejecutar de US\$74.000 millones (RE-338, RE-338-2). En 2005, el Banco intensificó su financiación a IIRSA con la creación de un mecanismo específico (Fondo de Infraestructuras de Integración- FIRII) para satisfacer una demanda de un mecanismo dedicado. Posteriormente, el Banco otorga préstamos para inversiones en proyectos prioritarios en IIRSA y otras regiones. Una vez que IIRSA encara una nueva configuración institucional bajo la orientación de UNASUR, el Banco puede necesitar adecuar su apoyo para promover inversiones transfronterizas entre países con beneficios asimétricos de una manera más efectiva y para conectar las inversiones en *hardware* y en *software*, especialmente en capacitación, diseminación de buenas prácticas y reformas regulatorias regionales.

4.12 El Proyecto Mesoamérica (PM). El Banco lanzó en 2001 una iniciativa de apoyo al PM (anteriormente conocido como *Plan Puebla-Panamá*), que tiene el objetivo de facilitar la financiación 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 de: (i) facilitar el consenso para el diseño y ejecución de proyectos regionales, (ii) proporcionar apoyo técnico; y (iii) otorgar financiación a través de subvenciones y préstamos. El Banco respondió creando un Grupo de Apoyo Técnico multisectorial y movilizándolo recursos considerables para el PM, llegando a una cartera del Banco de un total de \$US1,775 millones en préstamos (38 operaciones) y \$US53 millones en cooperación técnica no reembolsable (70 operaciones). Las operaciones principales incluyen sectores como la energía (*Sistema de electricidad interconexión de Centroamérica-SIEPAC*), transporte (*Red Internacional de Carreteras de Mesoamérica - RICAM*), comunicación (*Autopista Mesoamericana de la Información-AMI*) y facilitación del comercio (*Tránsito Internacional de Mercancías-TIM*).

C. Lecciones aprendidas, brechas actuales y áreas de mejora

4.13 La necesidad de adaptar al Banco a las nuevas perspectivas de la integración. A pesar de los esfuerzos del Banco encaminados a apoyar la agenda de integración de ALC con los más altos estándares de calidad, el Banco tendrá que cerrar un número determinado de brechas para incrementar su papel histórico en la integración y lograr la meta de aprobaciones anuales establecida por GCI-9.

4.14 La brecha de conocimiento y de construcción de capacidad. El Banco necesita mantener el liderazgo intelectual en temas emergentes para contribuir a la visión de largo plazo de la región y para ampliar la masa crítica de audiencias de integración en la región para facilitar que la demanda latente de programas regionales emerja.

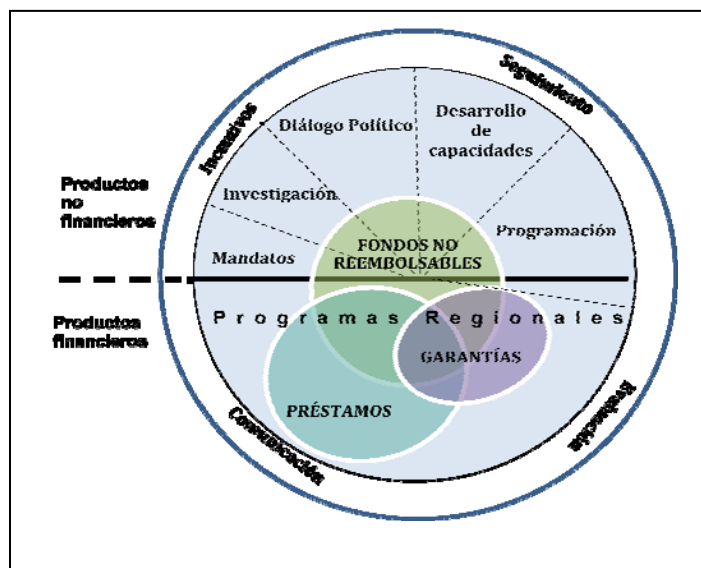
4.15 La brecha del diálogo de políticas. El Banco debe involucrar a actores clave (especialmente los Ministros de Finanzas) y ampliar las audiencias para incluir a los agentes interesados en la agenda de integración actual.

4.16 La brecha de transversalización. El Banco necesita ayudar a sus clientes a transversalizar el tratamiento de cuestiones relacionadas con la integración en las inversiones nacionales de los países con el fin de fortalecer el marco estratégico en virtud del cual apoya la integración.

V. ÁREAS DE INTERVENCIÓN DEL BANCO: UN CONJUNTO RENOVADO DE INSTRUMENTOS

5.1 Implementar marco estratégico ambicioso. Los desafíos de la compleja agenda de integración global y regional actual no se pueden satisfacer con enfoques desfasados. Los Gobernadores del BID han solicitado que el Banco incremente el apoyo a la integración, como es el caso de instituciones comparadoras que también actualizan sus mecanismos para hacer frente a este reto. Para conservar su posición de socio privilegiado de la integración, el Banco propone definir nuevas áreas y modalidades de intervención con un conjunto de instrumentos que se desarrollará de manera completa en la estrategia y su implementación. El gráfico 6 ilustra los diferentes componentes del conjunto de instrumentos que se propone y que pueden contribuir a mejorar el apoyo del Banco.

Gráfico 6
Conjunto estratégico mejorado para apoyar la integración



A. Objetivos de la estrategia de integración del Banco

5.2 La estrategia debería permitir al Banco:

- i) **Consolidar las bases de conocimiento de la agenda de integración.** La estrategia permitirá al Banco expandir su frontera de conocimiento en integración

regional para retener su liderazgo intelectual y actuar como banco de conocimiento;

- ii) **Fortalecer la capacidad regional para gestionar las iniciativas de integración modernas.** La estrategia permitirá al Banco movilizar su experiencia y su posición única de intermediario imparcial para apoyar la arquitectura institucional necesaria para una integración más profunda;
- iii) **Construir una adicionalidad regional en las operaciones del Banco en operaciones soberanas y no-soberanas clave.** La estrategia apoyará los esfuerzos del Banco para alcanzar la meta del 15 por ciento de aprobaciones de préstamo de integración del GCI-9, mientras se promueven proyectos de alta calidad e intervenciones equilibradas a lo largo del *continuo software-hardware*; y
- iv) **Incorporar la integración en el programa operacional del Banco.** La estrategia detallará enfoques para transversalizar la integración en el programa operativo del Banco y definirá criterios para intervenciones de integración.

B. Áreas de intervención del Banco

- 5.3 Definir las áreas en las que se centrará la estrategia no puede hacerse aisladamente. Además de un proceso de consulta abierto, habrá intercambios con grupos de expertos regionales y personal del Banco para validar la dimensión de las prioridades a desarrollar. Finalmente, el proceso se combinará con un análisis completa de las ventajas comparativas basadas en la trayectoria del Banco y recursos, resultando en un conjunto final de áreas prioritarias de la estrategia.
- 5.4 Mientras tanto, el Banco ofrece una lista preliminar de temas que se consideran que tienen un importante potencial de convertirse en la columna vertebral de la estrategia. Se trata de estrategias en la que ha existido una asociación con la región de larga data y que tienen un potencial de crecimiento, así como áreas emergentes cuyo impacto en el desarrollo se comprenden mejor o en las que el Banco está construyendo una capacidad más robusta.
- 5.5 Los temas prioritarios que se proponen son i) **software:** facilitación del comercio y la inversión, integración financiera, integración productiva, migraciones e integración de mercados laborales; ii) **hardware:** infraestructura de transporte, energía, telecomunicaciones; y iii) **cooperación funcional:** armonización regulatoria y de estándares, protección social y salud, cambio climático y desastres naturales, ciencia y tecnología y otras áreas en las que la acción colectiva a nivel regional pueda añadir valor a las intervenciones nacionales.

C. Modalidades de la intervención del Banco

- 5.6 **Iniciativas estratégicas.** En ausencia de órganos supranacionales centralizados que expresen la voluntad política e impulso para la integración, las plataformas intergubernamentales son la única fuente de mandatos. El Banco puede contribuir a la

visión de integración de largo plazo de la región aportando contribuciones analíticas, creación de capacidades regionales y nacionales y reaccionando ante exigencias operacionales. La estrategia de integración permitirá al Banco responder eficazmente a las iniciativas regionales emergentes.

- 5.7 **Investigación aplicada.** La investigación aplicada de última generación es crucial para mantener el liderazgo intelectual, contribuir a una visión de largo plazo, mejorar la calidad del diálogo político y apoyar un programa operativo innovador. El Banco tiene una trayectoria sólida de investigación aplicada, mantiene sistemas de información únicos y tiene capacidades propias para proporcionar asesoramiento al más alto nivel. La estrategia buscará fortalecer y ampliar el programa de investigación y los sistemas de información del Banco para que incluyan los nuevos temas de la agenda de integración.
- 5.8 **Diálogo político.** El diálogo político sobre cuestiones regionales ha crecido en complejidad debido a una nueva arquitectura institucional de varios niveles. En el plano regional, el Banco debe incluir a los responsables políticos, tanto a nivel de sector como a nivel ejecutivo-financiero, necesarios para promover la acción colectiva regional, especialmente los Ministros de Finanzas. A nivel de país, el Banco buscará además incorporar la agenda de integración en las estrategias de desarrollo nacional. En el pasado, el Banco ha reaccionado a las demandas regionales según han surgido. Aunque el diálogo regional de políticas del Banco aborda algunas prioridades regionales, no fue diseñado para promover una estrategia general de integración regional¹⁷. La estrategia buscará promover un enfoque más coordinado para apoyar las iniciativas de integración dispersas aunque complementarias y ampliar el apoyo a los diálogos políticos de alto nivel de iniciativas integración regional existentes o emergentes, para garantizar la coherencia, la sostenibilidad y su impacto en el desarrollo.
- 5.9 **Desarrollo de capacidades.** El desarrollo de las capacidades es crucial para crear y mantener una masa crítica multisectorial de expertos a largo plazo a nivel nacional en integración regional. Debe incluir la formación de ejecutivos de alto nivel, servicios de asesoramiento de política a corto plazo, identificación y preparación de proyectos así como para el seguimiento y la evaluación. A través de una amplia gama de programas de capacitación, el Banco tuvo un impacto crucial en el desarrollo de la arquitectura actual de comercio y debería basarse en esta credibilidad para ampliar su alcance a las nuevas cuestiones de la agenda de integración. La estrategia debería apuntar a la facilitación del desarrollo de iniciativas de fortalecimiento de capacidades institucionales sobre integración regional a través de alianzas estratégicas de alto perfil institucional para tener un impacto a largo plazo en una masa crítica de audiencias en la región.
- 5.10 **Priorización de los proyectos de integración.** El proceso mediante el cual los países priorizan operaciones de integración difiere en varias formas de la programación nacional: (i) en ausencia de una "contraparte regional", se requiere de una alineación de diversas audiencias regionales, nacionales y sectoriales claramente definida; (ii) se enfrenta a múltiples agendas temáticas y superpuestas; (iii) debe combinar una definición de prioridades a nivel regional (enfoque generado desde arriba) y revelar y agregar preferencias nacionales (enfoque generado desde abajo); (iv) a menudo requiere de un

mediador externo para incorporar la visión de integración en un plan de negocios operativo que sea eficaz. La estrategia ofrecerá una base para que el Banco apoye la acción colectiva y programe operaciones de integración tomando en consideración: (i) la geometría variable y nuevas audiencias de la agenda de integración y; (ii) la necesidad de combinar los enfoques generados desde de arriba y desde abajo; (iii) la función fundamental de los procesos de diálogo regional; (iv) la necesidad de incluir en la programación incentivos financieros y no financieros para la implementación; y (v) el vínculo necesario entre el país y las estrategias regionales.

- 5.11 **Programas Regionales.** Los programas regionales tienen desafíos institucionales y operativos entrelazados, ya que necesitan: (i) promover las cooperación de políticas e inversiones transfronterizas; (ii) incorporar incentivos para compensar las fallas de coordinación entre los países; (iii) ser ejecutados con una combinación de instrumentos financieros y no financieros implementados simultáneamente a nivel regional y nacional; (iv) recibir el apoyo de recursos adicionales que compensen los costos adicionales que implican; y (v) ser supervisados y evaluados con métodos específicos aún no desarrollados adecuadamente. La estrategia del Banco buscará fortalecer la capacidad del Banco para diseñar e implementar programas de integración, incluyendo: (i) el desarrollo de criterios para definir programas regionales, teniendo en cuenta operaciones transfronterizas, transnacionales, interregionales y las nacionales orientadas a la integración; (ii) el desarrollo de criterios para evaluar el impacto en la efectividad de desarrollo de los programas regionales; (iii) la estructuración de nuevos programas regionales integrados, diseñando nuevas modalidades de combinación entre productos no financieros, subvenciones regionales y préstamos nacionales y regionales; (iv) el establecimiento de incentivos; y (v) integrar consideraciones de sostenibilidad en el desarrollo de la infraestructura regional.
- 5.12 **Instrumentos financieros.** Para cumplir con el objetivo de un nivel superior de préstamos acordado en el GCI-9, puede requerirse que se proporcionen incentivos financieros y no-financieros a los clientes para coordinar mejor las operaciones nacionales de integración, estimular tanto la demanda como la oferta de programas regionales. Además, el Banco proporciona préstamos no soberanos y garantías para proyectos del sector privado que tienen una escala y objetivos regionales y que necesitan desarrollarse más. Durante la preparación de la estrategia el Banco evaluará: (i) la posible necesidad de incrementar la disposición de financiación no-reembolsable para proveer incentivos para el diseño e implementación de programas regionales y operaciones soberanas coordinadas de inversión nacional que ofrezcan externalidades transfronterizas, incluido a través del establecimiento de un Fondo Estratégico Temático de Integración Regional a desarrollarse en el marco de las iniciativas actuales y (ii) la viabilidad de desarrollar un programa regional no soberano.

D. Riesgos, seguimiento y evaluación

- 5.13 **Riesgos.** Una estructura adecuada de incentivos podría ayudar al Banco a promover la integración regional de manera más eficaz y permitir que la estrategia que se proponga cubra las expectativas. El Banco tiene el potencial para incrementar el número y la escala

de las operaciones de integración si es capaz de compensar sus necesidades de coordinación y mayores costos de transacción. El objetivo es reducir los sesgos en la preparación, supervisión y evaluación de proyectos regionales. La estrategia considerará la necesidad de crear incentivos para priorizar operaciones regionales y evaluará el riesgo de implementar la estrategia en ausencia de una estructura adecuada de incentivos para estimular la demanda de operaciones de integración en la región y la capacidad del Banco de afrontarla.

- 5.15 **Supervisión y evaluación.** Los instrumentos del conjunto propuesto tienen que ser supervisados y evaluados eficazmente, y sus resultados deben comunicarse a los agentes pertinentes, para asegurar que se comprende su impacto de desarrollo. Mientras que esto es necesario en general, es más pertinente en el caso de los programas regionales, ya que a menudo compiten con inversiones nacionales, cuyos beneficios a corto plazo pueden ser percibidos como mayores. La estrategia incluirá indicadores específicos para supervisar y evaluar las intervenciones regionales, empezando por la definición de una matriz de eficacia de desarrollo para la preparación de proyectos regionales, hasta el establecimiento de directrices encaminadas a fortalecer las estrategias de comunicación de los resultados del proyecto regional.

VI. HOJA DE RUTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN

- 6.1 El próximo paso en la preparación de la estrategia del Banco será abrir un periodo formal de consulta pública por un periodo de 30 días para este perfil para recibir sugerencias que puedan enriquecer la estrategia. El documento de estrategia también seguirá un proceso de consulta interno dentro del Banco. La tabla ofrece un calendario tentativo hasta la aprobación de la estrategia por parte del Directorio, según el mandato de los Gobernadores.

Fase	2010			2011		
	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo
Comité de Evaluación y Políticas PEC (para consideración)	28					
Directorio (Aprobación del Plan de Consulta)		3				
Consulta 1		4				
Consulta en el sitio de Internet del Banco		4				
Presentación en la X reunión BID-Sociedad Civil en Quito		4-5				
Consulta especial con expertos regionales y actores clave		4-30	1-6			
Consultas internas Banco		4-30	1-14			
Resultados consulta 1 en sitio Internet Banco			10			
Preparación primer borrador del documento final			2			
Comité de Operaciones y Política de la Administración (OPC)				7		
Consulta 2 (de haber cambios sustanciales, el OPC revisará de nuevo el documento)				12-31	1-12	
PEC						4

REFERENCIAS

- ADB-ADBI (2009) *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokio: Asian Development Bank Institute)
- Banco Mundial -Independent Evaluation Group (2007a) *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multi-country Operations* (Washington DC: The World Bank)
- Banco Mundial-Independent Evaluation Group (2007b) *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnerships Programs. Indicative Principles and Standards* (Washington DC: The World Bank)
- BID (2002) *Beyond Borders: New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002* (Washington DC: IDB)
- Blyde, J., Fernández-Arias, E. and Giordano, P. (2008) *Deepening Integration in Mercosur. Dealing with Disparities* (Washington DC: IDB)
- Giordano P., Moreira, M. and 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. and Meyer-Stamer, J. (eds.) (2005) *Asymmetries in Regional and Local Development* (Washington DC: IDB)
- Devlin, R. and Giordano, P. (2004) “The Old and New Regionalism: Benefits, Costs, and Implications for the FTAA in 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 DC: IDB-Asian Development Bank)
- Estevadeordal, A., Freund C, Ornelas, E. 2008), *Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1531-1575 (Cambridge, USA: MIT)
- Estevadeordal, A. et al (2009) *The Origins of Goods* (Oxford: Oxford University Press)
- Estevadeordal, A., Suominen, K. with J.T. Harris and Shearer, M. (2009), *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, IDB Special Report on Integration and Trade (Washington DC: IDB)
- European Commission (2006), *Global Europe: Competing with the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, (Brussels: European Commission - DG Trade)
- FMI (various years) *Direction of Trade Statistics* (Washington DC: IMF)

Latinobarometro (various years) www.latinobarometro.org (Santiago de Chile)

Moreira, M. Volpe, C. and Blyde, J. (2008), *Unclogging the Arteries. The Impact of Transport costs on Latin American and Caribbean Trade*, IDB Special Report on Integration and Trade (Washington DC: IDB)

Sapir, A. et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe* The Sapir Report (Oxford: Oxford University Press)

Anexo 1

Plan de Consulta del Perfil Estratégico

Estrategia de integración competitiva regional y global

I. Antecedentes

1. Este perfil se basa en el Documento de Antecedentes “Apoyo del BID a la Integración competitiva global y regional” (GN-2565). Ha sido editado para aumentar la consistencia con otros perfiles estratégicos preparados por el Banco según el mandato de los gobernadores en el contexto del GCI-9 (AB-2764) y facilitar el proceso de consulta pública.

II. Objetivos

2. El objetivo general de la consulta pública para la estrategia de integración es promover la participación ciudadana e institucional para que contribuya a enriquecer la visión del Banco en integración.
3. El objetivo específico es mejorar el contenido del documento de estrategia ofreciendo la posibilidad de interlocución con actores clave de los procesos de integración, recabando aportes de la sociedad civil, especialistas, gobiernos y organismos subregionales de integración y del sector privado.

III. Metodología

4. La Administración solicita la realización de una consulta pública formal que pueda proporcionar aportes adicionales a los del Banco y los ofrecidos en once reuniones y seminarios con participación de sociedad civil y gobiernos en los que se han presentado los contenidos del documento de antecedentes “Apoyo del BID a la Integración competitiva global y regional” GN-2565. El proceso de consulta pública del formal para la estrategia de integración constaría de dos fases:
 - 4.1. Primera Fase de consulta pública se centra en este perfil estratégico y fundamentalmente se realizará por medios digitales durante 30 (treinta) días, empezando el día después de la autorización del Directorio Ejecutivo, en los también se aprovecharían las reuniones presenciales. Este perfil se presentará en la X Reunión Anual BID-Sociedad Civil.
 - 4.2. Segunda Fase de consulta pública se centra en el desarrollo del documento de estrategia que debe ser aprobado antes del final del mes de marzo de 2011. El periodo de consulta

será de 30 (treinta) días a partir de la circulación pública del borrador del documento de estrategia.

5. El proceso de consultas (las dos fases) estará abierto a todas las partes interesadas, si bien se buscará activamente la participación de actores clave, tales como académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), para asegurar que tengan la oportunidad de ofrecer insumos.
6. El proceso de consulta estará a cargo del Sector de Integración y Comercio de la Vice Presidencia de Sectores y Conocimiento (INT/VPS) en coordinación con la Asesoría de Relaciones Externas (EXR) y la Vice Presidencia de Países (VPC).
7. Durante las dos fases del proceso de consulta se pondrá a disposición del público un sitio electrónico para que se realicen comentarios durante las dos fases.
8. En el siguiente cuadro se resumen los objetivos, la duración, el tipo de participación, las actividades y los indicadores para ambas fases. Este documento será actualizado con detalles adicionales sobre las actividades que se llevarán a cabo como parte de la Segunda Fase.

		Fase I Perfil estratégico	Fase II Documento de estrategia
1.	Objetivo	Recabar aportaciones del público en general por medios digitales, que puedan servir como insumos para la elaboración del documento de estrategia.	Realizar un proceso de consultas participativo e incluyente para mejorar el documento de estrategia a través de medios digitales y reuniones presenciales.
2.	Duración	30 días a partir de la autorización del Directorio.	30 días a partir de la distribución pública del borrador del documento de estrategia
3.	Tipo de participación	Virtual Recepción de comentarios en línea. Presencial Se aprovecharán reuniones presenciales para presentar las ideas perfil estratégico. Recepción de comentarios en reuniones formales e informales de consulta.	Virtual Recepción de comentarios en línea. Presencial Recepción de comentarios en reuniones formales e informales de consulta.
4.	Actividades	1. Creación de una página virtual dedicada al proceso de consulta pública. 2. Publicación Perfil estratégico. 3. Anunciar la Primera Fase de consulta en el sitio de Internet del BID (Página	1. Publicación del borrador de documento de estrategia en el sitio del Banco. 2. Anunciar la Segunda Fase de consulta. 3. Realizar reuniones presenciales estructuradas de consulta, que permitan

		Fase I Perfil estratégico	Fase II Documento de estrategia
		de inicio, página sociedad civil y otras páginas relevantes, incluida la de INT. Enviar alertas-e a contactos de bases de datos de la sociedad civil y de los Grupos Consultivos de la Sociedad Civil en oficinas de país del BID (CONSoc). 4. Publicar todos los comentarios recibidos en el sitio de Internet del BID.	la participación por tele y videoconferencia de los países de la reunión. 4. Brindar información después del proceso de consulta en el sitio de Internet del Banco.
5.	Indicadores	<p>Virtual</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de visitas a las páginas relevantes de la consulta. Número de comentarios recibidos en línea. <p>Presencial</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de reuniones presenciales. Número de comentarios recibidos en línea. 	<p>Virtual</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de visitas a las páginas relevantes de la consulta. Número de comentarios recibidos en línea. <p>Presencial</p> <ol style="list-style-type: none"> Número de reuniones presenciales. Número de participantes en las reuniones de consultas presenciales. Número de participantes por tele y video conferencia. Número de comentarios recibidos en línea. Comentarios adicionales recibidos en el proceso

IV. Cronograma de Consultas

CONSULTAS PRESENCIALES

Nombre del Evento	Lugar	Fecha	Hora local	Participación Tentativa INT	Participación Tentativa EXR/VPC
Reunión Ministros finanzas del Caribe con el BID	Bahamas	1-2 octubre 2010	9:00	Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano,	Gerente CCB Representantes del Banco

X reunión Anual BID-Sociedad Civil	Quito	4-5 Noviembre 2010	9:00 am	Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano, Joaquin Tres	John Ferriter Rosanna Gómez
Reunión de vice ministros de comercio y directores de Aduanas de Centroamérica y RD (CAFTA)	Sede BID Washington DC	18-19 Noviembre 2010	9:00	Antoni Estevadeordal, Paolo Giordano, Carolyn Robert, Joaquim Tres	

V. Público objetivo

Sociedad civil

Participantes en la X reunión Anual BID-Sociedad Civil.

Organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en la consulta.

CONSoc en las representaciones del Banco en América Latina y el Caribe.

Sector Privado

Organizaciones interesadas del sector privado.

Gobiernos e instituciones multilaterales

Gobiernos de Países Miembros del Banco.

Organismos de integración en ALC.

VII. NOTAS FINALES

¹ Ver por ejemplo Estevadeordal, A., Frank, B., Nguyen, T. (2004).

² Ver Sapir, A. et al. 2004 sobre la experiencia europea.

³ Un esquema de integración de toda ALC daría lugar a un mercado de 4,2 billones de dólares, comparable al del tamaño del mercado de China.

⁴ Véase, por ejemplo, Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2004) y Devlin, R. y Giordano, P. (2004).

⁵ Bajo el *Nuevo regionalismo* los beneficios del crecimiento tardaron en materializarse, pero han sido palpables en la última década. Desde 2003, el PIB de la región ha crecido un promedio anual del 5 por ciento, impulsado por un crecimiento anual de sus exportaciones del 17 por ciento y unos niveles de inversión extranjera sin precedentes, que alcanzaron los US\$90 mil millones en 2008. La crisis de 2008-2009 golpeó duramente a la región, causando una fuerte caída de las exportaciones (29 por ciento) y del PIB (2,5 por ciento). Pero a diferencia de anteriores experiencias, la recuperación ha sido relativamente rápida y se espera que la mayoría de los países de la región reanuden el crecimiento en el año 2010.

⁶ Véase Estevadeordal, A., Freund, C., Ornelas, E. (2008) sobre la complementariedad entre la liberalización multilateral y regional.

⁷ Alrededor de 1994, los acuerdos subregionales de ALC comenzaron a evolucionar hacia formas más profundas de integración, adoptando el objetivo de lograr uniones aduaneras. Paralelamente, las iniciativas más ambiciosas, como el TLC y el ALCA, con ganancias comerciales y de escala más prometedoras comenzaron a tomar forma (la primera con más éxito que la segunda). En la década de 2000, estas iniciativas fueron seguidas por una fuerte ola de acuerdos bilaterales y entre bloques comerciales que relajó algunas de las limitaciones de escala de las iniciativas tradicionales, pero que generó el crecimiento de los costos relacionados con la complejidad y la fragmentación de las normas comerciales (Estevadeordal, A. et al., 2009).

⁸ Véase, por ejemplo, Moreira M., Volpe, C. y Blyde, J. (2008)

⁹ En particular, iniciativas, como la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del sur* (IIRSA) y del *Proyecto Mesoamérica -PM o ex Plan Puebla-Panamá* cuyos objetivos fundacionales fueron desarrollar la infraestructura de energía, la comunicación y el transporte regional fuera del ámbito de los acuerdos subregionales y bilaterales.

¹⁰ Véase, por ejemplo, este enfoque estratégico para Europa en EC (2006) o para Asia en ADB-ADBI (2009)

¹¹ El apoyo a la integración económica ha ido disminuyendo en ALC desde mediados de los noventa (Latinobarometro, 2009). Véase también Blyde, J., Fernández-Arias, E. y Giordano, P., 2008.

¹² La asignación de recursos a los fondos de cohesión puede compensar indirectamente las disparidades siempre que exista una capitalización y la capacidad a nivel nacional adecuadas para llevar a cabo proyectos de integración de alto rendimiento. Los fondos de convergencia o de cohesión estructural son un instrumento indirecto para promover la integración equilibrada y preservar la cohesión política regional (Giordano, P., Moreira, M. y Quevedo, F el., 2004). En América Latina y el Caribe, el MERCOSUR y el CARICOM ya han adoptado medidas en esta dirección. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta que no debe verse de ninguna manera como un sustituto de acción

directa sobre las causas del problema, dado que el nivel de ingresos y restricciones fiscales de los países más grandes y ricos de la región no permite transferencias de recursos sustanciales a la manera europea, y que su eficacia depende en última instancia de la capacidad nacional para dirigir los recursos escasos hacia proyectos de alta calidad orientados a la integración.

¹⁴ VPS/INT ha desarrollado INTRADE, el centro de recursos sobre acuerdos comerciales disponible para LAC más completo que existe (www.iadb.org/int/intradebid).

¹⁵ Para ALC, 1994 marcó un hito en el área de la integración comercial (Ver Gráfico 4). Como una respuesta, el Banco creó y se dotó de nuevos recursos como la División de Comercio, Integración y Temas Hemisféricos, dentro del anterior Departamento de Integración y Programas Regionales.

¹⁶ Se desarrollaron proyectos de integración y comercio en negociación e implementación comercial; facilitación comercial y modernización de aduanas; promoción del comercio y atracción de inversiones.

¹⁷ El reciente apoyo a la Reunión Anual de Ministros de Finanzas de las Américas y el Caribe y a COSEFIN en Centroamérica son pasos importantes hacia la creación de nuevas plataformas más amplias y eficaces.