

La integración regional y global emergente de América Latina y el Caribe

Joaquim Tres y Ramiro Pascual

Documento de Trabajo (DT) 2/2012
11/04/2012

**Presidencia y Secretaría Ejecutiva de la RIBEI
Real Instituto Elcano**

Con la colaboración del
Banco Interamericano de Desarrollo



www.ribei.org

La integración regional y global emergente de América Latina y el Caribe ^{*1}

Joaquim Tres² y Ramiro Pascual³

1. La integración como motor potencial del desarrollo

La integración regional y global es un motor potencial para el crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo porque ayuda a los países a superar las desventajas del tamaño limitado de sus mercados, contribuye a atraer inversión extranjera directa (IED) y actúa como plataforma para la cooperación funcional y la generación de bienes públicos regionales entre los países participantes.

En un mundo globalizado e interdependiente en que las economías de escala tienen una importancia crítica para mantener la competitividad, un mayor mercado integrado no sólo ofrece una escala de eficiencia más adecuada para las empresas locales, sino que también apoya el desarrollo de cadenas de valor regionales y una absorción y desarrollo más eficiente de tecnologías.

La libre circulación de bienes, servicios y factores de producción es clave para atraer IED, que busca mercados con tamaño suficiente y eficiencia, promoviendo cadenas de valor entre las empresas nacionales con el fin de exportar y les permite acceder más rápidamente a los mercados globales. Además, en el caso de la integración con dimensión regional se ha demostrado que la integración comercial bilateral y regional permite avances más rápidos en la reducción de los costos comerciales tradicionales (aranceles) que las complejas negociaciones multilaterales.

La integración es también una plataforma para la cooperación funcional y la generación de bienes públicos regionales⁴ porque permite a los países participantes adoptar políticas colectivas más eficaces que van más allá de la integración comercial, en

* Documento encargado para la ponencia presentada en la II Conferencia Internacional RIBEI "Crisis global y reequilibrios de poder: retos y oportunidades para Iberoamérica". Celebrada en Quito, 8 de noviembre de 2011.

¹ La información y opiniones vertidas en este documento provienen de la Estrategia de Integración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se desarrolló en el marco de la Novena Ampliación General de Capital (2012) por un equipo del Banco coordinado por el Joaquim Tres y por su colega Paolo Giordano bajo la supervisión de Antoni Esteveordal, gerente del Sector de Integración y Comercio. También se utiliza material desarrollado para la Reunión Anual de Ministros de Finanzas de las Américas preparado bajo la coordinación de Antoni Esteveordal y de Paolo Giordano conjuntamente con el Banco Mundial y la CEPAL.

² Especialista líder en integración y comercio del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC, y coordinador de la Estrategia de Integración del BID. Posee un MPhil en economía del desarrollo del *Institute of Development Studies-Sussex*, del que ha sido miembro de su *Board of Trustees*. También ha sido miembro de los patronatos del CIDOB y del IBEI de Barcelona. Ha sido coordinador general de la Cooperación Española en México, Bolivia, Guatemala y Belice entre 1993 y 2006 y fue cooperante de la AECID en Perú en 1988-1989.

³ Ayudante de Investigación, consultor de tiempo completo en el Sector de Integración y Comercio del BID en Washington DC y graduado en economía de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

⁴ Se trata de aquellos bienes, productos y servicios consumidos colectivamente por un mínimo de dos países de los que no se pueda excluir a ningún actor relevante y cuyo consumo no impida el de otros. En el caso de la *Iniciativa de Bienes Públicos Regionales* promovida por el BID, a esta definición inspirada en la teoría de la economía, se le añade el aspecto de la producción del bien para asegurar la promoción de la cooperación. Para más información véase <http://www.iadb.org/es/noticias/anuncios/2012-01-31/convocatoria-bienes-publicos-regionales.9825.html>.

particular porque esta cooperación brinda una mayor influencia en los foros globales al ampliar el poder de negociación de los países, especialmente los de menor tamaño, en foros como el G-20 o las negociaciones internacionales para la provisión de bienes públicos globales.

Sin embargo, una integración efectiva necesita de una voluntad política sostenida tanto de los agentes nacionales participantes como de un tamaño óptimo de las economías y debe estar dotada de una arquitectura institucional eficiente para lograr la visión compartida de la integración. Existe una relación directa entre la voluntad política que sustenta la integración y la profundidad, la amplitud y, en última instancia, la eficacia y pertinencia de una iniciativa de integración. La acción colectiva regional requiere una visión política compartida sostenida, orientada hacia el futuro, una determinación al más alto nivel de fortalecer las capacidades de las instituciones regionales y de las instituciones nacionales que actúan de puntos focales y la asignación suficiente y previsible de capital político y recursos financieros para el diseño, la implementación y la aplicación de las políticas e inversiones 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 que puedan asumir la responsabilidad de la integración y de una institucionalidad de integración con medios adecuados y con autoridad que le permita actuar como un intermediario imparcial (*honest broker*) ante los países participantes.

Aunque la integración puede ser una herramienta para superar las desventajas asociadas a la pequeña escala de una economía, las dotaciones similares de recursos y tecnología implican que las ventajas comparativas de los países tiendan a superponerse y que una parte importante de su comercio deba ser con terceros países. La geometría de la integración moderna debe considerar, pues, otros factores distintos a la lógica política subyacente de algunos bloques de integración tradicionales de América Latina y el Caribe, y debería tener en cuenta elementos tales como el fortalecimiento institucional, la promoción de políticas para conectarse con la economía mundial, la promoción de corredores transnacionales sostenibles de transporte, la facilitación de la integración de cadenas de valor transfronterizas y la promoción de iniciativas incluyentes que tengan en cuenta las asimetrías sociales y territoriales en el acceso a los activos y a los servicios.

Y, finalmente, la integración necesita construir una arquitectura institucional eficiente para alcanzar la visión compartida. Generalmente, los costes y beneficios de la integración se producen con asimetrías temporales. Los costes del ajuste a la integración se materializan en el corto plazo, mientras que los beneficios se cosechan a más largo plazo, cuando la integración finaliza el proceso de transformación estructural y de adaptación regulatoria. Por ello, es preciso que las instituciones supranacionales y sus contrapartes nacionales promuevan el interés colectivo regional a largo plazo, asegurando que la integración no quede frustrada por consideraciones de economía política de corto plazo que, generalmente, representan los cuellos de botella principales para el avance de las iniciativas de integración. Al mismo 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, inapelable y fiable de diferencias.

2. ¿Qué ha sucedido en la integración de América Latina y el Caribe en las dos últimas décadas?

2.1 Una inversión en el software de la integración sin precedentes

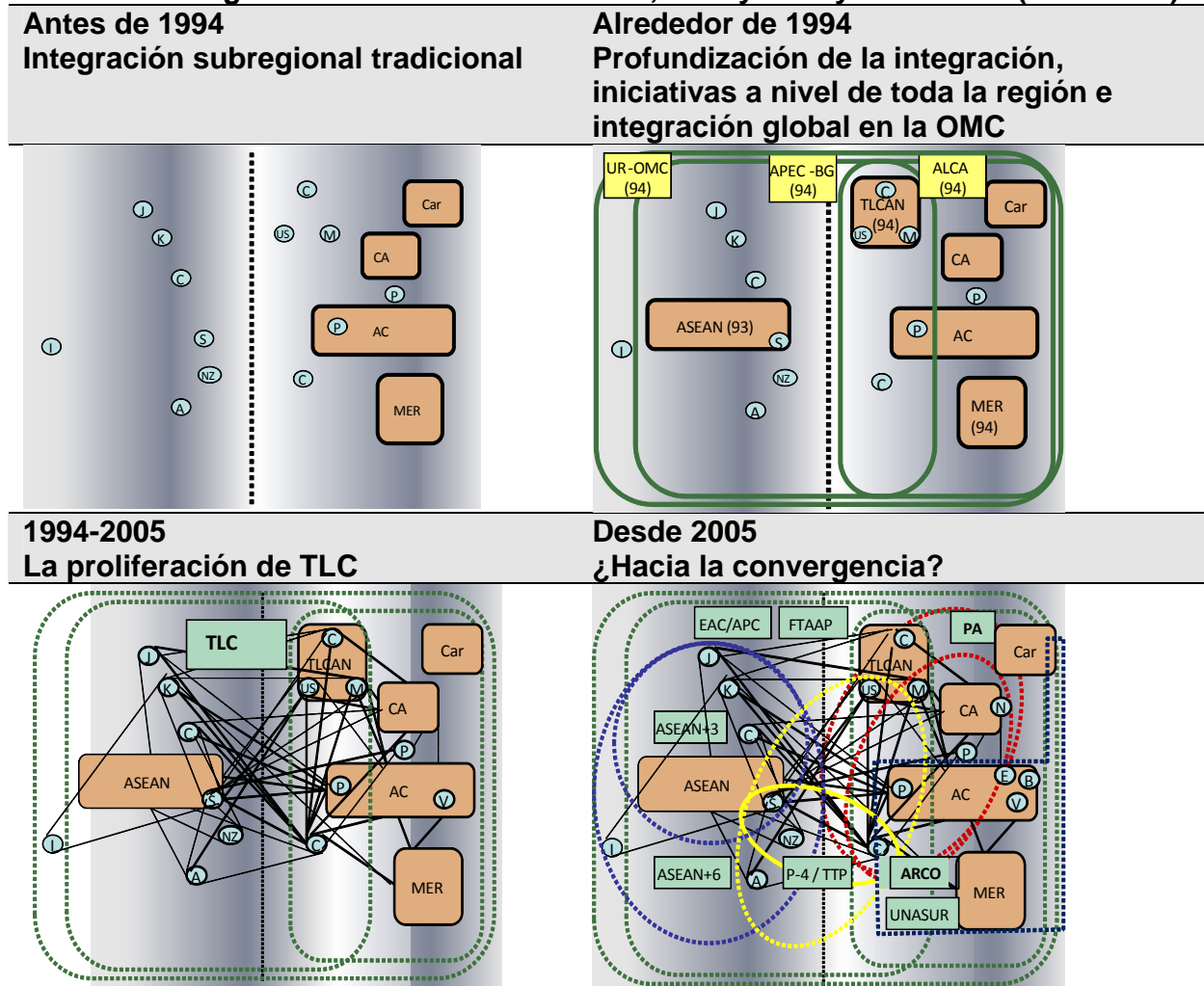
En América Latina y el Caribe, el modelo de integración de finales del siglo XX caracterizado por la liberalización comercial y la orientación al mercado en detrimento del Estado del *Consenso de Washington* representó una ruptura estructural importante con el pasado.⁵ El modelo de sustitución de importaciones introducido a partir de la década de los 50 fue reemplazado por un modelo de libre comercio y mayor orientación al mercado. En este contexto, los instrumentos de política comercial aumentaron en profundidad y complejidad (por ejemplo, liberalización arancelaria automática universal), cobertura (inclusión de servicios, inversión extranjero, normas de competencia, adquisiciones gubernamentales y propiedad intelectual en los tratados comerciales) y fuerza ejecutoria (mecanismos incipientes de solución de diferencias).

En la década de los 90, la geometría de integración se expandió, con un creciente hincapié en acuerdos Norte-Sur y una nueva generación de acuerdos Sur-Sur en la región y las instituciones subregionales de integración en la región fueron complementadas por los países con una cooperación funcional que pasó a formar parte de la agenda de integración, particularmente en el área de la infraestructura regional.⁶ El dinamismo en la negociación comercial y la firma de tratados resultó en el conocido *spaghetti bowl* que simboliza la maraña de tratados comerciales en la región. El Gráfico 1 ilustra la evolución de la arquitectura institucional antes de las liberalizaciones comerciales hasta la actualidad. Se puede ver que, en el pasado, el panorama institucional estaba caracterizado por cuatro bloques regionales comerciales bien definidos en el Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y el Mercosur, que agrupaban a la mayoría de países de la región y que en la actualidad se caracteriza por el *spaghetti bowl* que forma una geometría institucional variable de agendas y miembros que se complementan, pero que también se solapan en algunos casos.

⁵ En este documento no se pretende realizar un análisis de los elementos constitutivos del denominado *Consenso de Washington*, ampliamente debatidos desde principios de la década de los 90. Sólo se hace referencia a algunos elementos más directamente relacionados con la integración.

⁶ Especialmente a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), establecida en 2000 y el Proyecto Mesoamérica (PM), sucesor del Plan Puebla-Panamá, iniciado en 2001, de los que se ofrecen más detalles en secciones subsiguientes de este documento.

Gráfico 1. Integración comercial en América, Asia y Asia y el Pacífico (1990-2010)



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

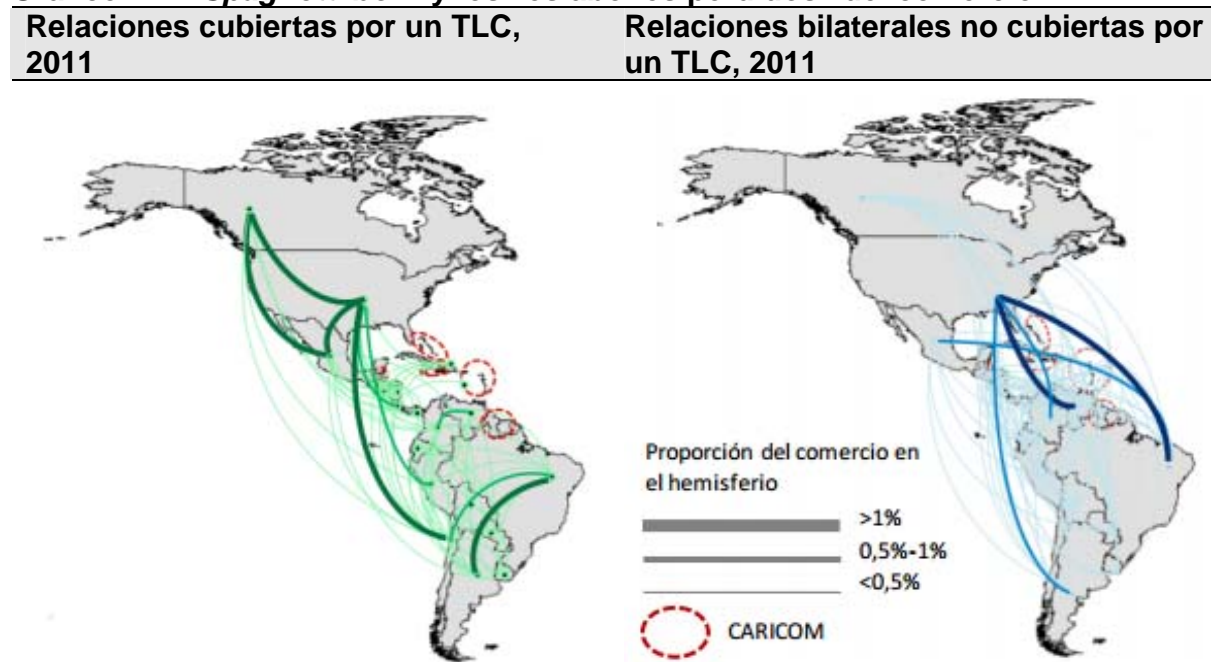
En este período, los aranceles se redujeron drásticamente por la proliferación de acuerdos comerciales. Desde finales de la década de los años 80, los aranceles en la región se han reducido rápidamente y la mayoría de los derechos arancelarios de la “nación más favorecida” se redujeron de un promedio superior al 40% a cerca del 10% a finales de la década de los años 90 y los aranceles preferenciales disminuyeron aún más. América Latina y el Caribe están 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 América Latina y el Caribe.⁷ De estos tratados, 24 eliminan

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).

aranceles sobre por lo menos el 80% de los productos.⁸ A pesar de estos notables avances, la región tiene todavía ante sí un largo camino antes de que los costes comerciales tradicionales dejen de representar un obstáculo al comercio intrarregional.⁹

La mayoría de los “eslabones perdidos” en las relaciones comerciales entre los principales países que no han sido cubiertas, 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 que no se realiza entre países que han suscrito un TLC dentro de la región. 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. El Gráfico 2 refleja geográficamente la relación entre el *spaghetti bowl* y los “eslabones perdidos” en el hemisferio occidental.

Gráfico 2. El *Spaghetti bowl* y los “eslabones perdidos” del comercio



Nota: datos basados en acuerdos en vigor el 1/1/2011 y en cifras de 2009.

CARICOM = Comunidad del Caribe.

Fuente: base de datos 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).

En este largo camino aún por recorrer para reducir los costes tradicionales, las normas de origen revisten particular importancia para el avance de la agenda comercial de la región. 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, los 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 el componente. Esta falta de mecanismos de acumulación dificulta la integración de las cadenas de valor regionales y aumenta los costes de producción de las empresas, reduce su competitividad y, por tanto, la posibilidad de generar más empleos.

2.2 Una inversión insuficiente en el hardware de la integración

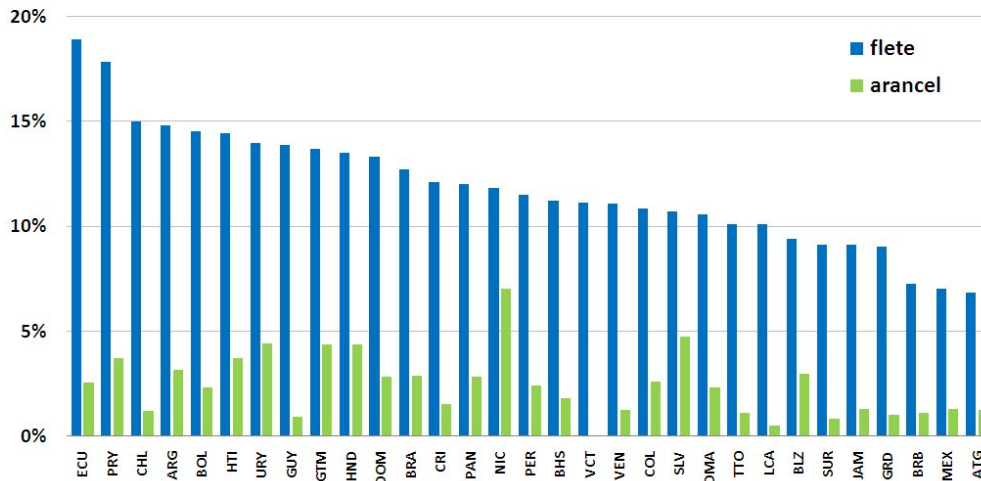
Los costes de transporte constituyen hoy en día uno de los obstáculos más importantes para la integración de la región.¹⁰ No sólo son mucho más elevados que los aranceles, sino que también son significativamente más elevados que los observados en el mundo desarrollado y otras regiones en desarrollo comparables (Asia Oriental) como consecuencia de una inversión secularmente insuficiente y una operación y mantenimiento relativamente ineficientes. Distintos trabajos basados en encuestas en la región muestran que: 1) la mayoría de las empresas están principalmente preocupadas por la calidad y el acceso a la infraestructura;¹¹ y 2) en general existe la percepción de que la infraestructura es de baja calidad (Schwab, 2010). Estudios recientes también demostraron que la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe no alcanzó los valores óptimos de inversión. Las crisis fiscales de la región resultaron en una caída en la participación del sector público en la inversión en infraestructura, que no pudo ser compensada por el ingreso del sector privado en su financiación, teniendo como resultado final caídas en la inversión total (World Bank, 2007; Fay y Morrison, 2007).

Los costes 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 crecientemente elementos críticos para la competitividad global. Sin embargo, los costes de transporte constituyen hoy día uno de los obstáculos más importantes en la región para la inserción en las economías regionales y globales. En la región, los costes de transporte no sólo son notablemente más elevados que los aranceles sino que también son significativamente más elevados que los observados en el mundo desarrollado y otras regiones comparables, como Asia Oriental, porque la infraestructura regional es limitada y su gestión relativamente ineficiente (Gráfico 3).

¹⁰ Véase Moreira, Volpe y Blyde (2008).

¹¹ En una encuesta del Banco Mundial a empresas de 15 países de ALC se identifica la infraestructura en tercer lugar entre los factores que obstaculizan más la actividad empresarial, sólo tras las categorías de "marco regulatorio" y "seguridad jurídica", aunque se le clasificó mejor que las categorías de "finanzas" y "mano de obra" (Banco Mundial, 2008).

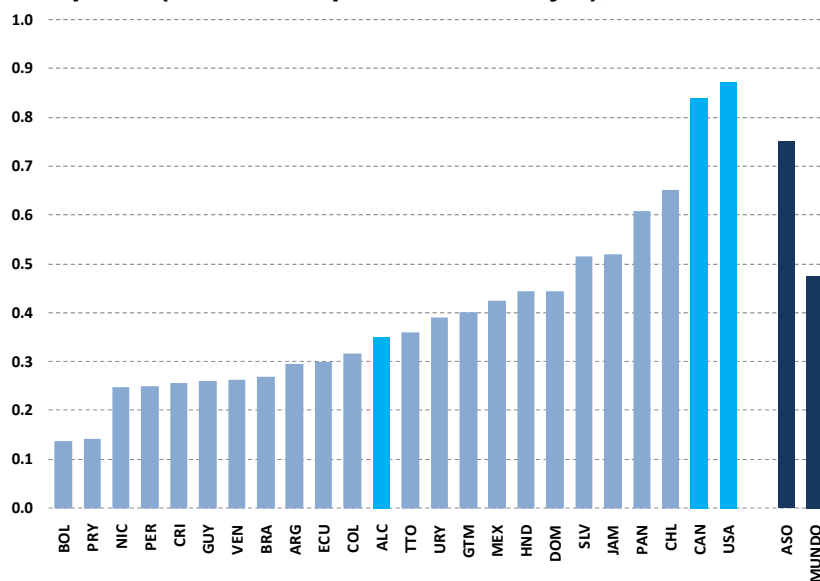
Gráfico 3. Gastos de flete y aranceles sobre las exportaciones intrarregionales, 2005



Fuente: VPS/INT basado en ALADI.

La calificación mediocre que recibe la infraestructura de la región se confirma con el análisis cuantitativo de esa percepción: en la región, la densidad de las carreteras, la penetración ferroviaria y la capacidad de los puertos son inferiores que en otras regiones, y los costes logísticos como proporción del PIB son muy superiores a los de los países de la OCDE. En algunos países de la región se empezaron a abordar estos problemas, aunque no en todos. En el Gráfico 4 se indica que, en promedio, la región va a la zaga de los países de la OCDE, Asia Sudoriental y del promedio mundial.

Gráfico 4. América Latina y el Caribe: calidad general de la infraestructura de transporte (índice compuesto: 1 = mejor), 2007



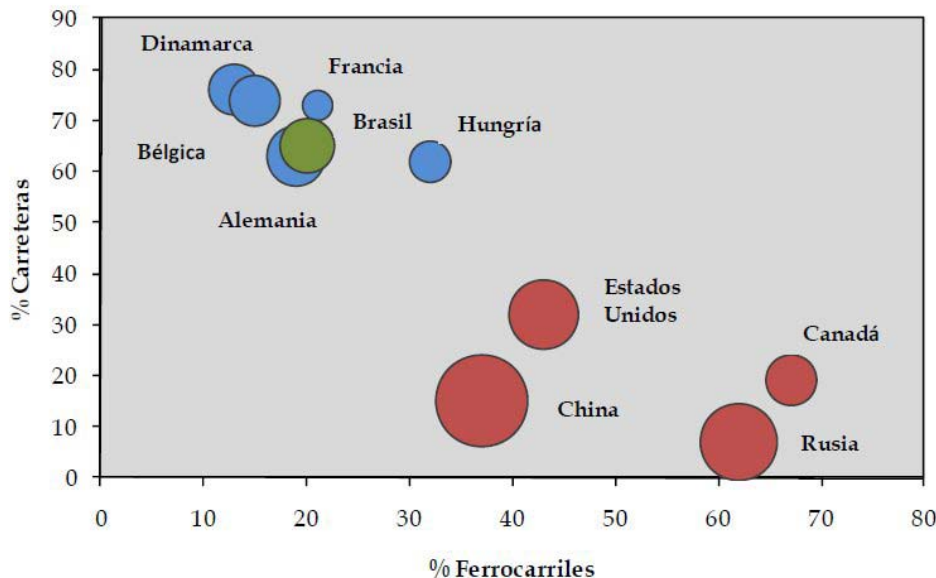
Notas: índice compuesto (factor principal) de la calidad de la infraestructura de puertos, aeropuertos, caminos y ferrocarril.

ASO = Asia Oriental.

Fuente: Portugal-Pérez y Wilson (2010).

Es importante señalar que los costes de transporte de la región son elevados, no sólo debido a las ineficiencias de cada uno de los medios de transporte, sino también porque los medios de transporte no están integrados entre sí, de tal manera que se minimicen los costos a lo largo de la cadena logística. La composición modal refleja no sólo factores exógenos tales como la geografía, sino también decisiones de política directas o indirectas que en última instancia pueden facilitar u obstaculizar la elección de una combinación de modos de transporte que permita minimizar esos costes. Algunos analistas argumentan que las elecciones de política de los países de la región en materia de transporte han constituido más un obstáculo que una ayuda y no han sido las más óptimas desde el punto de vista ambiental. En el caso de Brasil, por ejemplo, los costes logísticos evitables relacionados con la ineficiencia del transporte multimodal agregan “más de 1.200 millones de dólares anuales a los costos de comercio exterior y, al menos, 1.300 millones de dólares por año a los costos de comercio interno interregional en los corredores que cuentan con ferrocarriles disponibles” (Banco Mundial, 2004). El Gráfico 5 ilustra en detalle este aspecto mediante una comparación de la composición modal de Brasil con la de algunos de países pequeños y grandes tanto del Hemisferio como de Europa continental y Asia.

Gráfico 5. Composición modal del transporte de países seleccionados, 2000



Nota: Las áreas comprendidas en los círculos representan el uso de vías navegables.

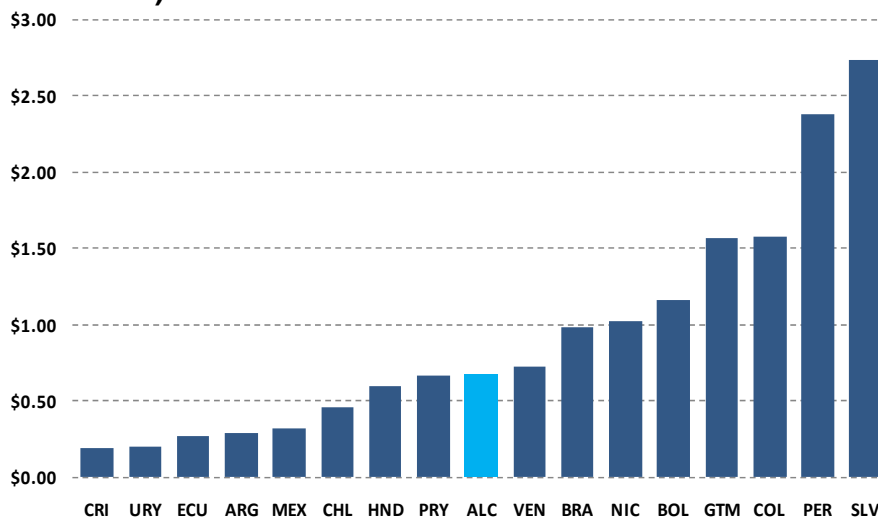
Fuente: COPPEAD (2000).

A pesar de la extensión de su territorio, Brasil se caracteriza por una composición modal que es más similar a la de los países más pequeños, que recurren en mayor

medida al transporte por carretera al transportar bienes con mayor valor relativo por tonelada y al resultar más económico para distancias cortas. Esta situación no es muy distinta a la de Argentina, Colombia y México.

En América Latina y el Caribe apenas el 2% del producto interior bruto (PIB) se invierte en infraestructura, muy lejano del 6%-10% de los países de Asia Oriental. La inversión en redes de transporte necesitaría la movilización de recursos adicionales equivalentes a un 1,1% anual del PIB regional en la próxima década sólo para mantener los activos existentes. Por otro lado, para alcanzar el nivel de cobertura de Corea, por ejemplo, de aquí a 20 años sería necesaria una inversión de entre el 4% y 6% del PIB regional.¹² Al agregarle el mantenimiento y un escenario de competitividad y crecimiento, dicho porcentaje asciende al 5% y al 7% del PIB. Sin embargo, la tasa de retorno promedio estimada de la inversión en infraestructura vial es de un 70%, aunque este rendimiento no sería uniforme en toda la región, pudiendo alcanzar un retorno de hasta 2,5 dólares por cada dólar invertido, como muestra el Gráfico 6.

Gráfico 6. Rendimiento de la inversión en infraestructura de transporte (ganancia neta en PIB por cada dólar invertido en infraestructura de transporte) (en dólares, hasta 2020)



Fuente: modelo MEG INT-BID.

El modo de transporte interno dominante en la región es el transporte vial de cargas, teniendo un rol destacado en las cadenas logísticas. Sin embargo, Barbero (2010) argumenta que la cobertura de la red de carreteras de América Latina está por debajo de la media mundial, que se ubica en 241 km de red por cada 1.000 km² de superficie, muy lejos de los 156 km que poseen América Latina y el Caribe. La región andina tiene por delante retos en temas de infraestructura particulares derivados, en parte, de una orografía extraordinariamente compleja: en todos los países andinos la densidad de carreteras se encuentra por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, con Bolivia y Perú estando más rezagados, con 57 y 80 km/1000 km², respectivamente

¹² En 1980 el stock de infraestructura de Corea era similar al promedio de los países de ingreso medio de ALC.

(siendo el promedio de la región de 156 km). A su vez, Bolivia tiene una proporción muy baja de rutas pavimentadas. Sin embargo, si se analiza la densidad de carreteras en términos de población, Ecuador y Perú tienen los mayores déficits en la región andina. Por otro lado, esta región no es la única con deficiencias en transporte vial; América Central también afronta grandes desafíos. Guatemala, El Salvador y Honduras tienen la menor densidad de carreteras en toda América Latina y el Caribe en términos de población, mientras que Guatemala y Honduras tienen baja densidad medida también por área.

(2.3) Surgimiento de nuevos impulsores de la integración regional y global

Los impulsores de la integración regional han cambiado sustancialmente en la última década. América Latina y el Caribe tienen nuevamente que adaptar su modelo de integración a un nuevo contexto en el que:

- (1) La lógica más del sector privado, articulado en cadenas de valor regional en la integración, frente a la lógica exclusivamente pública de las iniciativas tradicionales lideradas por el Estado, que actuaban en función de consideraciones geopolíticas, requiere que la nueva institucionalidad de la integración se someta a una adaptación. Tal es así que la región fue testigo relativamente reciente del nacimiento, crecimiento y consolidación de las “multilatinas”, firmas multinacionales a nivel latinoamericano, las cuales expandieron sus operaciones también a nivel global a partir de experiencias inicialmente intrarregionales.
- (2) El surgimiento de importantes competidores y mercados en Asia, especialmente China, expone las limitaciones de las iniciativas de integración sólo hacia el interior. En 2010, Asia representó un 26% de las importaciones en América Latina y, particularmente, China se ha convertido en el socio principal de un número notable de países de la región, entre los que destacan Brasil, Chile y Perú, compitiendo con las manufacturas de la región, no sólo en su territorio sino también en los mercados de exportaciones tradicionales para América Latina y el Caribe. Paralelamente, China se ha convertido en mercado para las exportaciones sudamericanas de productos primarios, especialmente minerales y energéticos, pero también alimentos, entre los que destaca la soja. A este dinamismo comercial iniciado a principios de siglo le ha sucedido la inversión financiera china a partir de 2005, especialmente centrada en el sector energético y en la construcción de infraestructura. En 2010 los préstamos efectuados por China a países de la región alcanzaron los 37.000 millones de dólares (Gallagher *et al.*, 2012).
- (3) La competitividad global está cada vez más determinada por costes no tradicionales del comercio, tales como los costes de transporte y logística, las normas privadas de acceso a los mercados o la conectividad e interoperabilidad de las redes de telecomunicaciones. Como se mencionó anteriormente, desde finales de la década de los 80 hasta finales de la del 90 los aranceles de la región disminuyeron drásticamente, en particular los aranceles de la nación más favorecida. A su vez, los aranceles preferenciales disminuyeron de un 37% a cerca de un 5%. Por esta razón, estos costes tradicionales del comercio ya no representan un componente importante en los costes del producto final y aconsejan que los esfuerzos para fomentar la integración y el comercio estén dirigidos tanto hacia costes de

transporte y logísticos, como a la adaptación a los nuevos estándares comerciales de los países importadores, como son las regulaciones ambientales, orgánicas y también de derechos sociales de los productores que exigen tanto los Estados como las empresas privadas que venden estos productos.

- (4) La distribución asimétrica de los costes y beneficios obra en detrimento del consenso a favor de una mayor integración económica entre los países participantes. Se trata de un aspecto de la integración con frecuencia olvidado, pero clave para afrontar con éxito las políticas de incentivos que permitirán avanzar en los procesos de integración con el apoyo de los países participantes. Así como la generación de valor y riqueza es el eje fundamental, la distribución equitativa también lo es. Dentro de la región, el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR) es la experiencia más destacada para financiar proyectos en beneficio de las economías menores del MERCOSUR. Operativo desde 2006, constituye el primer instrumento financiero del bloque y de la región con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías y está integrado por contribuciones financieras no reembolsables de los Estados Partes con un monto total acumulado de 400 millones de dólares. Los objetivos del Fondo son: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.
- (5) Finalmente, el quinto impulsor es una nueva institucionalidad más flexible que en etapas anteriores, impulsada por los países de acuerdo a sus necesidades y visión estratégica de la integración. El mapa institucional de la integración ha variado sustancialmente y ahora a los cuatro bloques tradicionales no sólo se le superpone la maraña de acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, sino también plataformas de integración regional y global como puede ser la recién creada Alianza del Pacífico para una Integración Profunda (Chile, Colombia, México y Perú, con Panamá como país observador) y plataformas de cooperación funcional, especialmente IIRSA (exclusivamente infraestructura) y el Proyecto Mesoamérica (carreteras, facilitación comercial, energía, telecomunicaciones, pero también un eje social que incluye medio ambiente). Esta flexibilidad y creatividad institucional genera un gran desafío de los países participantes al tener que apoyar agendas yuxtapuestas, una geometría variable de partes interesadas y múltiples velocidades determinadas por las capacidades e intereses desiguales de los países. En vez de institucionalidades supranacionales, la arquitectura institucional de la región se caracteriza más por una institucionalidad intergubernamental, lo que hace que algunos analistas se pregunten si las políticas sectoriales de la integración actual pueden implementarse y profundizarse mucho más con este tipo de gobernanza.

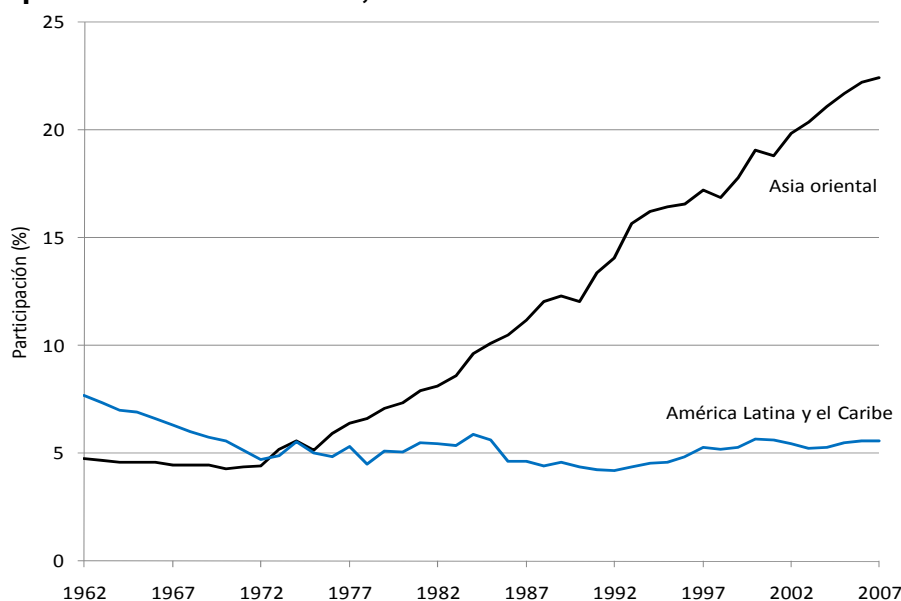
(2.4) Activos vigorosos pero insuficiente integración de intrarregional y global

La región tiene activos clave para hacer frente a los nuevos desafíos de la integración. El nuevo regionalismo en América Latina y el Caribe caracterizada por la maraña de acuerdos comerciales dejó un legado de recursos que se pueden utilizar para abordar los nuevos retos: (1) una visión estratégica común a largo plazo de un continente de América Latina y el Caribe integrado; (2) una extensa red de acuerdos de libre

comercio que se transformada en la liberalización del comercio intrarregional y extrarregional; (3) un conjunto de instituciones regionales que han sido sometidas a un proceso de modernización y actualización técnica; (4) una arquitectura global de normas multilaterales que evita retrocesos significativos; y (5) 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 están 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.

A su vez, 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 América Latina y el Caribe son todavía relativamente pequeños. El Gráfico 7 muestra estas brechas. En 1962, la región representaba el 8% del total de las exportaciones mundiales; 50 años más tarde representa el 5%, mientras que Asia Oriental pasó del 5% al 23% en el mismo período gracias a su industrialización y consiguiente exportación de manufacturas.

Gráfico 7. Participación de América Latina y el Caribe y Asia oriental en las exportaciones mundiales, 1962-2007

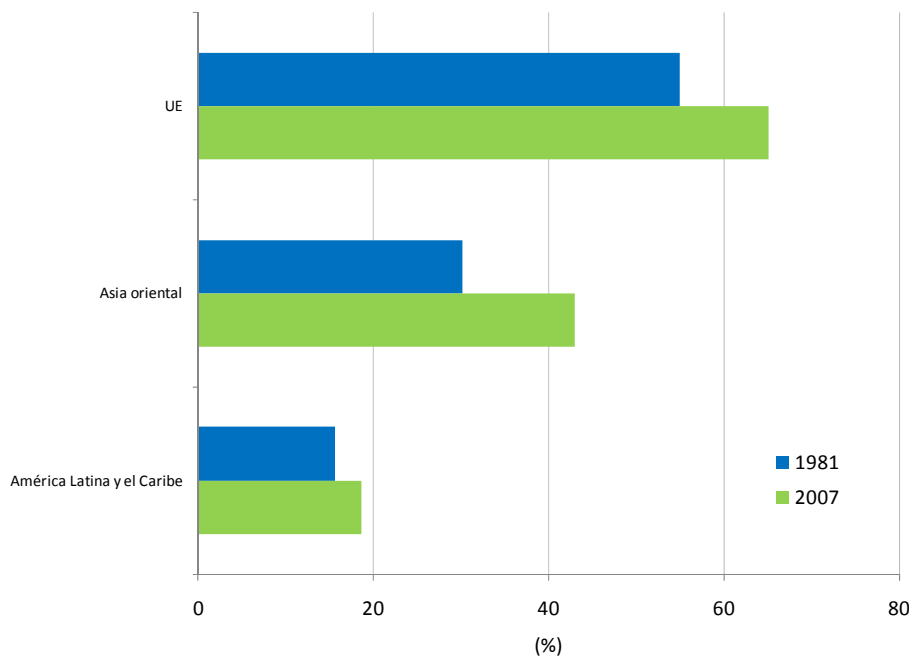


Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE.

Además de esta brecha, 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 según 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 del mundo. El Gráfico 8 muestra también que el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe no sólo es inferior, sino que crece más lentamente que en las otras dos regiones.

Gráfico 8. Participación del comercio intrarregional dentro del total del comercio exterior, 1981 y 2007



Nota: desarrollo de Asia Oriental incluye China, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia.

Fuente: VPS/INT basado en UN COMTRADE e Indicadores de Desarrollo Mundial.

Si la integración es un motor potencial del desarrollo, la región ha invertido en el *software* sin precedentes –pero insuficientemente en la conectividad física o el *hardware*–, existen nuevos impulsores que energizan la integración y ésta es aún insuficiente en comparación con la UE y Asia Oriental, regiones que gozan de mayor nivel de desarrollo, ¿cuál es la agenda emergente para la próxima década en América Latina y el Caribe?

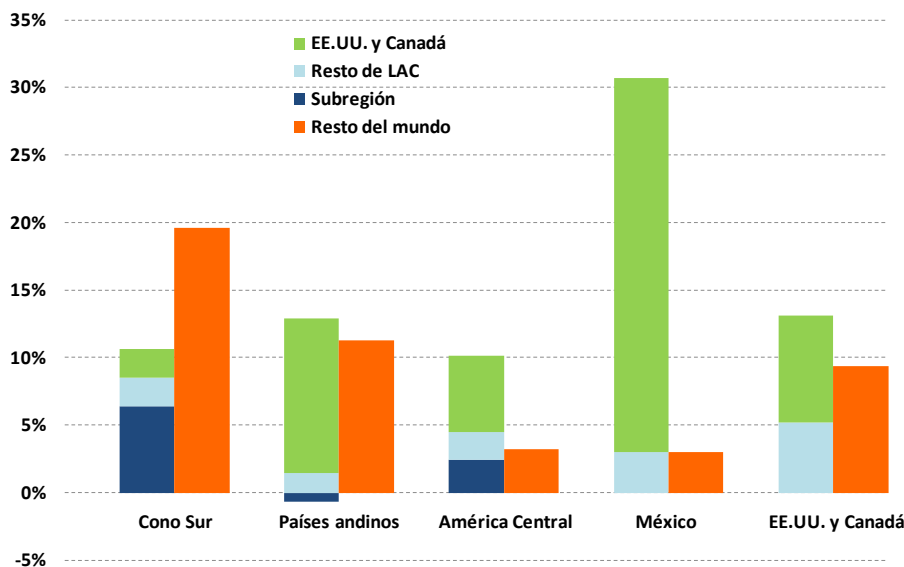
(3) Los retornos a la inversión simultánea *software-hardware* de la integración

El punto clave para la región en la próxima década es que pueda cerrar estas brechas de integración mediante la inversión simultánea en el *software* (políticas y marcos regulatorios) y el *hardware* (inversión física) de la integración. La región invirtió con éxito en el *software* de la integración a partir de la firma e implementación de los

tratados comerciales, pero no fue capaz, en un contexto de restricciones fiscales, de bajar los otros costes (no tradicionales) del comercio a partir de la correspondiente inversión en el *hardware* de la integración. Esta inversión simultánea podría ofrecer importantes retornos económicos.

El valor estratégico potencial del mercado de de la región es probable que aumente con el tiempo. Si, como se prevé, los países de la región mantienen una tasa de crecimiento del 5% durante los próximos años –tasa muy superior a las de las economías industrializadas– la importancia del comercio con los países en desarrollo, incluidos los de la región, aumentará gradualmente.

Gráfico 9. Regiones impulsadoras del crecimiento de las exportaciones de América Latina y el Caribe (contribución al crecimiento de las exportaciones en 2010, en puntos porcentuales)



Nota: las exportaciones de 2010 se han calculado en datos parciales del año.

Fuente: cálculos de IDB-INT en base a INTradeBID y datos oficiales nacionales y regionales para BID (2011b).

Los flujos comerciales intra-hemisféricos han contribuido considerablemente a la recuperación de las exportaciones regionales después de la crisis financiera. El BID estima que, en iguales circunstancias y si no se producen *shocks* macroeconómicos imprevistos, el valor de las exportaciones intrarregionales aumentará en 9.000 millones de dólares al año y las exportaciones de EEUU a la región aumentarán en 26.000 millones de dólares al año como resultado del crecimiento dinámico previsto para los próximos años (BID, 2011b).¹³

Si bien el aumento del comercio intrarregional, en sí, podría tener un efecto favorable,

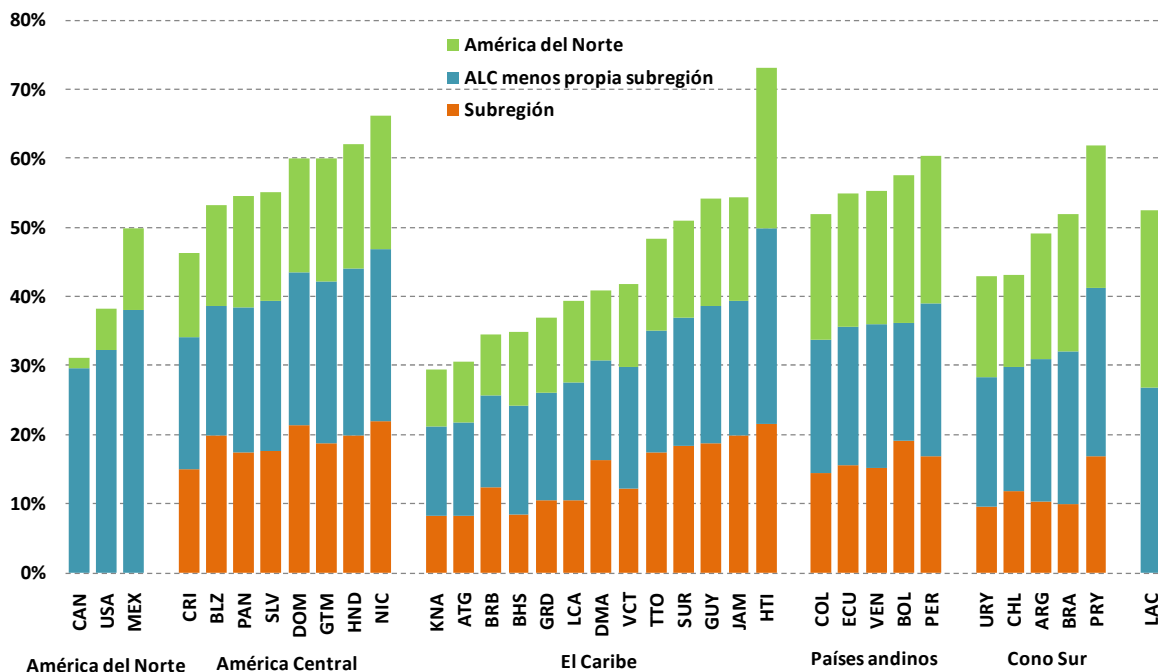
¹³ Según estimaciones del BID, un incremento del 1% del PIB de LAC se traduce en un aumento del 1,23% de las exportaciones intra-regionales y en un aumento del 1,67% en las exportaciones de EEUU a la región. La elasticidad exportaciones-ingreso se estimó usando un modelo gravitacional con datos en panel (Moreira y Hueser, 2011).

los beneficios a largo plazo pueden ser mucho mayores si la integración regional se pone en el contexto de la integración global. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe exportan la mayor parte de sus manufacturas a los mercados de la región. Una integración más profunda tiene importancia estratégica, pues contribuiría a equilibrar la demanda en Asia, que está centrada principalmente en los productos básicos y, por lo tanto, promovería los sectores de la economía más sofisticados y reduciría la exposición frente a la volatilidad de la relación de intercambio. Por otro lado, las cadenas de valor integradas en el ámbito regional, las corrientes transfronterizas de capital y el intercambio de conocimientos, y un uso más eficiente de la infraestructura de transporte y energía, pueden impulsar la productividad y la capacidad a largo plazo de la región para competir en los mercados mundiales.¹⁴

Esta observación plantea la pregunta de hasta qué punto puede crecer el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe y el intra-hemisférico. En el Gráfico 10 se muestran los niveles potenciales de exportación de los 34 países de la región con respecto a su propia subregión, al resto de América Latina y el Caribe y a América del Norte. En promedio, se estima que la región sólo realiza el 50% de su potencial: es decir, la plena integración comercial (*software*) y una reducción de la brecha de infraestructura frente a Estados Unidos (*hardware*) podría duplicar el nivel de comercio intra-hemisférico. En promedio, el potencial exportador está distribuido equitativamente entre el mercado intrarregional en América Latina y el Caribe y América del Norte. Los resultados para cada país sugieren que en todos los casos el potencial es considerable, y oscila entre un 30% y más de un 70%.

¹⁴ Véase un conjunto de propuestas orientadas a fortalecer la integración y cooperación regional en el contexto posterior a la crisis en CEPAL (2010).

Gráfico 10. Potencial exportador intrarregional en el hemisferio occidental (proporción no realizada de las exportaciones totales potenciales en un escenario óptimo) (en porcentaje)



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, en base a un modelo gravitacional multinacional para el período de 2000-2009 preparado para BID (2011b).

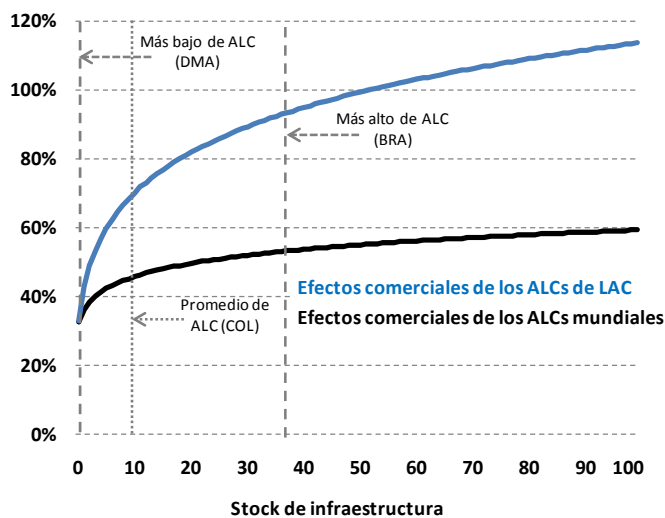
Una vez se firman los TLC iniciales, la firma de cada acuerdo subsiguiente tiene rendimientos decrecientes. Esto no significa que no sea conveniente suscribir nuevos acuerdos, sino que el valor marginal del acuerdo disminuye a medida que se reducen las preferencias y que los nuevos socios comerciales son, progresivamente, menos importantes que los antiguos. Esta observación tiene una implicación importante: sugiere que los beneficios comerciales potenciales son inferiores con la negociación de cada TLC nuevo y descansa más en la implementación y utilización de los TLC existentes, es decir, el conjunto de temas de *software* que se examinan en las secciones subsiguientes.

Se ha comprobado que la interacción entre el *hardware* (integración física) y *software* (normas comerciales) afecta los resultados del comercio regional. En el Gráfico 11 se indican los efectos de los TLC en las exportaciones cuando se combinan con la dotación de infraestructura.¹⁵ De estos resultados se derivan dos conclusiones de peso. La primera es que existen importantes complementariedades entre los componentes del *software* y del *hardware* de la integración: el efecto de los TLC en la expansión del comercio aumenta cuando la infraestructura existente es mayor, y ambos componentes

¹⁵ El resultado se refiere al coeficiente de la variable interactuada TLC-infraestructura en el modelo gravitacional mundial para el período de 1988-2006 con un nivel de confianza del 99%.

progresan conjuntamente. Y, la segunda, es que este efecto expansivo depende de las condiciones iniciales. Puesto que, en comparación con el resto del mundo, en la región la base *software* es superior al promedio, y que el nivel de infraestructura existente es inferior al nivel óptimo, es probable que una inversión en *hardware* contribuiría a invertir la tendencia de los retornos decrecientes de la pura firma de acuerdos comerciales, en un grado mayor que en el resto del mundo.

Gráfico 11. Retornos de las exportaciones de los TLC complementados con el stock infraestructura (en porcentaje)



Fuente: Sector de Integración y Comercio del BID, en base a un modelo gravitacional multinacional para el período de 1988-2006.

La experiencia de la región en integración regional envía un claro mensaje: pueden obtenerse retornos mayores de las exportaciones si la estrategia de integración regional descansa en dos vías coordinadas: (1) una reorientación desde la negociación hacia la implementación por el lado del *software* en materia comercial; y (2) un aumento de la inversión en infraestructura, aprovechando las complementariedades que existen entre los componentes de *software* y *hardware*. Este enfoque coordinado requiere una labor en varios frentes interconectados que se examinan en la siguiente sección.

4. La agenda emergente de integración regional y global de América Latina y el Caribe

Una vez establecidos los retornos a la inversión simultánea entre *software* y *hardware*, se ofrece una breve reseña de la agenda de integración que está emergiendo en la región.¹⁶

4.1 La finalización de la agenda comercial

¹⁶ Esta sección se beneficia de los contenidos de la Estrategia de Integración y su correspondiente consulta pública y de los diálogos de políticas de integración coordinados por el BID en el período 2010-2011.

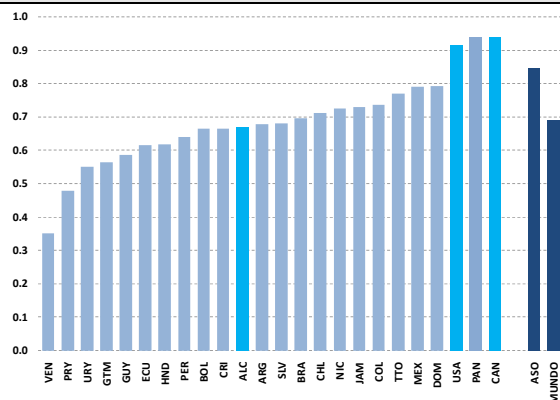
Del lado del *software*, la agenda emergente debería estar centrada en abordar los “eslabones faltantes” en el comercio intrarregional y en una armonización de los tratados que conforman el *spaghetti bowl*, especialmente el desarrollo de mecanismos para la acumulación de reglas de origen para poder promover las cadenas regionales de valor y la generación de empleos y en reducir las barreras no arancelarias al comercio tales como las medidas sanitarias y fitosanitarias y dedicar recursos para que los exportadores puedan afrontar los nuevos estándares medioambientales tanto públicos como privados como los estándares sociales destinados a proteger los derechos de los productores de exportaciones.

4.2 La introducción de la facilitación y seguridad comerciales

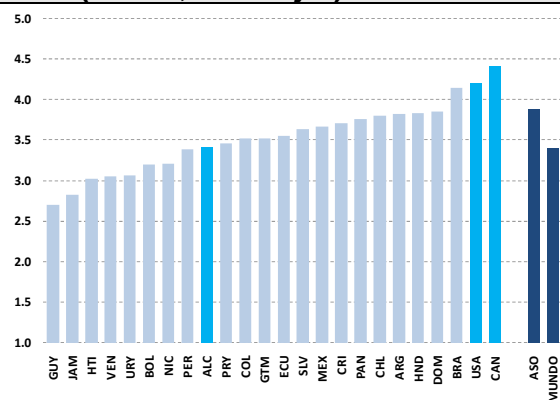
La facilitación comercial tiene como objetivo la racionalización y la armonización de los procedimientos comerciales, promoviendo un flujo eficaz de mercancías. Analizando los distintos índices que miden la eficiencia aduanera, América Latina y el Caribe se ubican en promedio en una posición similar al resto del mundo, aunque quedan por detrás de Asia Sudoriental, como muestra el Gráfico 12. La introducción de medidas relacionadas a facilitación comercial representaría un 1 por ciento del PIB mundial.

Gráfico 12. El desempeño transfronterizo

Índice de eficiencia de frontera y de transporte, 2007 (índice, 1 = mejor)



Percepción de la probabilidad de entrega a tiempo de las exportaciones, 2009 (índice, 5 = mejor)



Notas: ASO = Asia Sudoriental. El índice de la eficiencia en la frontera y del transporte es un índice compuesto (factor principal) del número de documentos y días necesarios para exportar e importar. Fuente: Portugal-Pérez y Wilson (2010).

Nota: ASO = Asia Sudoriental. Fuente: Banco Mundial (2010a).

Las inversiones en facilitación y seguridad comerciales son elementos imprescindibles para un funcionamiento eficiente de las infraestructuras de integración. Los beneficios de la implementación de buenas prácticas de facilitación comercial son sustanciales y generan un consenso generalizado entre los agentes de los sectores público y privado dado que introducen medidas de eficiencia, tienden a fortalecer las estructuras que las implementan y benefician a los usuarios que reducen sus costes de transacción. Las

medidas de facilitación comercial buscan la reducción de los tiempos de espera en las aduanas y los pasos de frontera a través de la inversión en cambios de procesos y sistemas de eficiencia. Asimismo, los montos de inversión necesaria para mejoramientos en esta área son pequeños comparados con la inversión en *hardware*. En la actualidad, la agenda de seguridad comercial ha adquirido una gran relevancia y la región ha empezado a implementar buenas prácticas para aumentar la seguridad en toda la cadena logística, especialmente en ventanillas únicas de comercio exterior y en programa de operadores económicos autorizados.

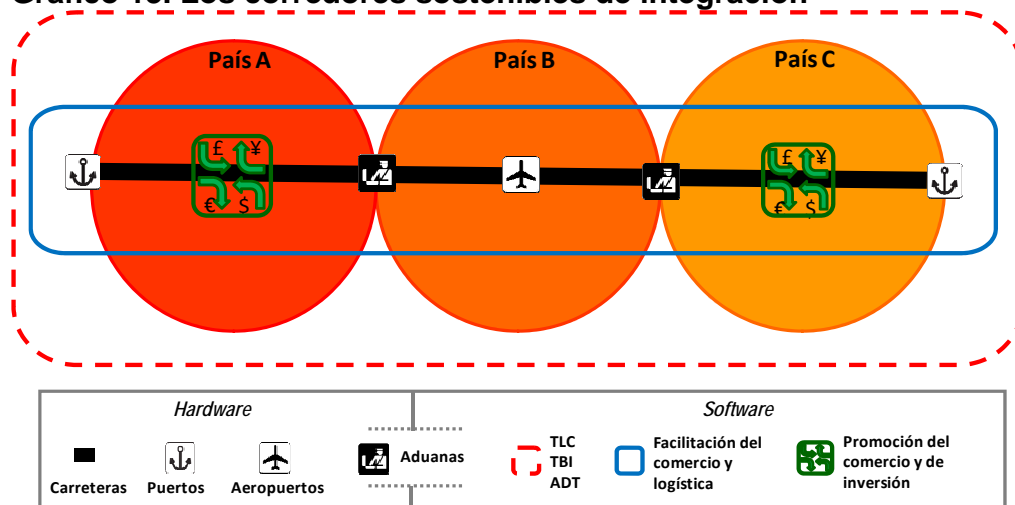
La Ventanilla Única de Comercio Exterior es un mecanismo transfronterizo que permite que comerciantes declaren información normalizada, especialmente por medios electrónicos, con un sólo punto de entrada, a fin de cumplir con los requisitos normativos de importación, exportación y tránsito (UN/CEFACT, 2005). La adopción de la Ventanilla Única puede reducir los trámites necesarios y realzar la eficacia del mantenimiento y búsqueda de registros, reduciendo así los costos y aumentando la transparencia.

En los programas de Operadores Económicos Autorizados, los comerciantes confiables proveen acreditación y procedimientos normalizados de gestión del riesgo. Estos programas aumentan la competitividad ya que reducen el número de inspecciones físicas en la frontera, haciendo hincapié en los principios de análisis de riesgo. Esto hace más seguro el comercio exterior, reduce la discrecionalidad por parte de las autoridades y acelera los despachos aduaneros. La importancia de estos programas ha ido aumentando dada la mayor preocupación por la seguridad en el comercio exterior, el aumento de los volúmenes comerciales y de sus riesgos, y el consiguiente incremento de los controles fronterizos.

4.3 Los 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 la generación de empleo. Estos proyectos: (1) mejorarán la conectividad entre países mediante una reducción de los costes de las transacciones y el transporte transfronterizos; (2) 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; (3) 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 (4) 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 en *software* con proyectos de tipo *hardware*. El Gráfico 13 muestra un ejemplo de intervenciones nacionales complementarias en tres países, en el contexto de una perspectiva de integración regional y global.

Gráfico 13. Los corredores sostenibles de integración



Fuente: elaboración propia para la Estrategia de Integración del BID (2011a).

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

A fin de abordar simultáneamente cuestiones que se concentren en el desarrollo de corredores sostenibles de integración del comercio y la inversión, la región debe encarar nuevos desafíos, incluidos los siguientes: (1) elevar el perfil político de las iniciativas de integración de infraestructura mediante un apoyo continuo a la inversión a largo plazo;¹⁷ (2) promover el desarrollo territorial integral y equilibrado, teniendo en cuenta las prioridades del desarrollo socioeconómico; (3) 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; (4) asegurar un financiamiento adecuado para proyectos prioritarios, identificando los embotellamientos transfronterizos clave; y (5) aplicar estándares de infraestructura sostenible adecuados durante todo el ciclo del proyecto mediante la introducción de salvaguardias sociales y ambientales mejoradas.

Pero para lograr el máximo alcance en el impacto de las inversiones en transporte y

¹⁷ Por ejemplo, en el marco de UNASUR-COSIPLAN para 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.

logística es necesario actuar en todos los segmentos de las cadenas de suministro. Los costes del transporte internacional no captan todos los obstáculos a la competitividad externa. Existen por lo menos otros dos componentes que tienden a desempeñar un papel importante: (1) 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 (2) los costes 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 coste, por ejemplo, los 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 el sector más pobre de la población, cuya proporción de gasto en alimentos es en general mayor a la de otros sectores, los efectos acumulativos de las ineficiencias logísticas se convierten en un “impuesto” prohibitivo, que puede representar la mayor proporción del precio final de una mercancía al consumidor.¹⁸

Los corredores sostenibles de integración también hacen referencia a los puertos y a los aeropuertos y servicios aeroportuarios. La globalización del transporte marítimo de mercancías ha catalizado la modernización de la infraestructura portuaria, generando una reducción de los costes de manipulación de la carga y del coste de las exportaciones, aumentando así la competitividad de los bienes y servicios en general. Considerando que más del 80% de las mercancías mundiales comercializadas (por volumen) se transporta por mar, los puertos de la región se enfrentan a un doble desafío: expandir su capacidad y mejorar su eficiencia en la medida que los niveles de eficiencia e inversión siguen creciendo a nivel global y los puertos de América Latina y el Caribe están quedando rezagados.

La modernización de la infraestructura portuaria contribuirá a elevar los estándares de la región en comparación con el promedio mundial, al atender problemas relacionados con la accesibilidad, la congestión, los conflictos urbanos, la inversión insuficiente y la regulación obsoleta de puertos y servicios marítimos (software), pero el enfoque regional necesario para tal fin requerirá un esfuerzo colectivo y un marco institucional eficiente para la priorización de las inversiones. Este enfoque regional necesita basarse en la optimización regional y en el eficiente aprovechamiento de un nodo regional. La coordinación de estos procesos está fuertemente vinculada a los incentivos políticos de los potenciales beneficiarios de la integración.

Si bien los flujos de carga aérea son reducidos en América Latina y el Caribe, la calidad de la infraestructura aeroportuaria de la región es en general elevada,¹⁹ aunque existen desafíos particulares en aeropuertos determinados. Sin embargo, el mercado del transporte aéreo en la región se beneficiaría de unos servicios auxiliares con precios más competitivos, por ejemplo en lo que se refiere a la manipulación de carga en tierra que, en algunos aeropuertos, está regida por estructuras monopólicas que actualmente impiden una escala óptima de funcionamiento así como de la modernización y

¹⁸ Véase Dessus *et al.* (2008) y Giordano y Watanuki (2010) y Schwartz *et al.* (2009).

¹⁹ Los resultados de un estudio realizado por ALTA indican que incluso los aeropuertos con la calificación más baja recibieron una calificación aceptable en términos absolutos (al menos de 3,1 en una escala de 1 a 5).

expansión de los sistemas e instalaciones existentes. De forma similar, los precios de acceso o royalties cobrados por los operadores aeroportuarios a los proveedores de servicios deberían ser examinados, ya que se trasladan a las líneas aéreas y posteriormente a los clientes (exportadores e importadores).

En la mayoría de los países de la región se necesita inversión tanto en la infraestructura física como en los servicios correspondientes para alcanzar los más altos estándares regionales y globales. Las reformas regulatorias son necesarias para complementar estas inversiones y sentar las bases de un sistema de infraestructura eficiente y competitiva.

4.4 La integración energética

Los altos costes de la energía representan 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 energéticas. La región requiere apoyo para lograr la interconexión de los sistemas de electricidad nacionales, el desarrollo de gasoductos regionales, la planificación y el financiamiento conjuntos de proyectos de energía binacionales o regionales y fomentar el diálogo sobre políticas en materia de energía, promover la modernización regulatoria para facilitar las transacciones de bienes y servicios energéticos, facilitar la participación del sector privado en las inversiones, promover la utilización de las energías renovables, reducir las emisiones para mitigar el cambio climático y forjar nuevas alianzas y fortalecer las ya existentes con las instituciones regionales.

4.5 Cerrar la brecha digital invirtiendo en banda ancha para la conectividad

Actualmente, el cableado digital es un ingrediente clave de las estrategias modernas de integración, ya que según las estimaciones internacionales, por cada aumento del 10% en la penetración de la banda ancha se puede esperar un crecimiento adicional de 1,3 puntos básicos.²⁰ El acceso a la banda ancha también tiene profundas implicaciones para alcanzar 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 costes, 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: (1) 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; y (2) una suscripción de banda ancha fija cuesta alrededor de 10 veces más en términos reales en América Latina y el Caribe que en la OCDE.²¹

Esto implica hacer inversiones nacionales con una visión regional donde las infraestructuras de telecomunicaciones habrán de estar interconectadas entre sí. De

²⁰ Véanse Banco Mundial (2009) y Crandall *et al.* (2007).

²¹ Véase BID (2010).

aquí la necesidad de tener una visión regional integrada donde se implementen acciones que contribuyan a: (1) el desarrollo de políticas públicas y alianzas público-privadas que promuevan el uso y adopción de los servicios de banda ancha; (2) el desarrollo de una regulación estratégica y responsable que tenga en cuenta el riesgo operativo y financiero asociado al despliegue de infraestructuras y que promueva una competencia efectiva y sostenible; (3) la promoción del modelo de competencia en infraestructuras y el desarrollo de servicios innovadores teniendo en cuenta las distintas tecnologías de acceso disponibles a la vista de las condiciones socio-demográficas y económicas; y (4) el fortalecimiento institucional y la alfabetización digital entre los distintos grupos de población, empresas e instituciones públicas para conseguir aumentar el aprovechamiento de los distintos servicios de banda ancha.

4.6 La cooperación Sur-Sur regional para la generación de bienes públicos regionales

Por otro lado, la región necesita brindar nuevas plataformas de cooperación multisectorial, tal como los bienes públicos regionales, 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 BID.²² Por otro lado, cabe destacar 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, velando 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.

5. El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al proceso de integración regional

Ante esta desafiante agenda de inversión simultánea en *software* y *hardware* de integración que afrontan los países de la región para aumentar su competitividad y la generación de empleo, la pregunta que surge es en qué instrumentos se pueden apoyar para llevarla a cabo. Evidentemente, el liderazgo y la mayor parte del esfuerzo recaerá en los países que se benefician de la integración, pero la promoción de ésta siempre se beneficia de instituciones que juegan el papel de intermediario imparcial que comparten la visión de integración. La región tiene un entramado de entidades subregionales supranacionales depositarias de estos mandatos y también en el BID una institución financiera de alcance regional con más de medio siglo de historia, y uno

²² El Banco, junto con el Banco Asiático de Desarrollo, elaboró la aplicación normativa del concepto de los bienes públicos regionales (Estevadeordal, Frank y Nguyen, 2004), que llevó a la creación del Programa de Bienes Públicos Regionales en el BID.

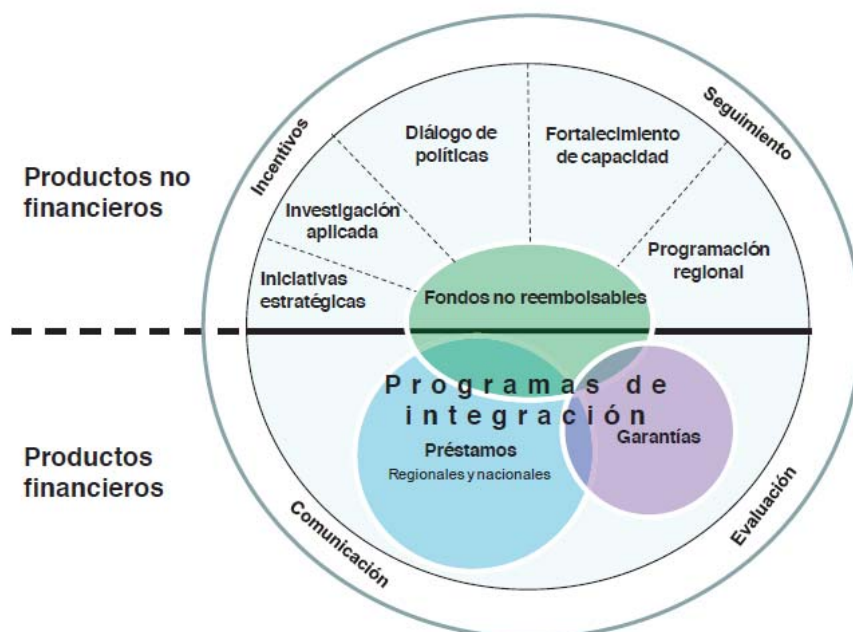
de cuyos mandatos es el apoyo de la integración global y regional de América Latina y del Caribe.²³ En esta sección se presentan los diferentes instrumentos financieros y no financieros que pueden apoyar la integración de América Latina y el Caribe a través del BID.

Para apoyar los esfuerzos de la región, el BID contribuye a la visión de integración de largo plazo de los países, apoyando sus iniciativas estratégicas mediante la producción de investigación aplicada que demuestre con claridad los costes y beneficios de la integración para poder mantener un diálogo de políticas de carácter regional entre los países, contribuyendo al fortalecimiento de las capacidades institucionales tanto en los países como en las entidades supranacionales y priorizando proyectos de integración mediante fondos no reembolsables. Dependiendo de las necesidades de cada país, estos instrumentos no financieros evolucionan para transformarse en préstamos o garantías, cuyos impactos en el desarrollo pueden ser aún mayores debido al tamaño de la ayuda y al liderazgo inequívoco de los países prestatarios.

Apoyar la integración generalmente requiere ofrecer incentivos para que los países prioricen proyectos nacionales con impacto de integración, como pueden ser tramos de carreteras que, aun estando alejados de las fronteras o puertos, forman parte de un corredor que conecta al país con el exterior. La naturaleza de los procesos de integración implica que un solo instrumento no sea capaz de generar estos incentivos y por ello es necesario promoverla a partir de un conjunto de instrumentos tanto financieros como no financieros. El Gráfico 14 muestra el conjunto de instrumentos del que se ha dotado el BID después de un proceso de consulta pública con los ministros de Finanzas del Hemisferio, expertos, académicos, líderes del sector privado y representantes de la sociedad civil en el marco de su Estrategia de Integración desarrollada como parte del proceso de ampliación de capital. El BID buscará centrarse en la elaboración e implementación de una combinación inteligente de instrumentos existentes para fomentar la integración.

²³ La estructura accionarial del BID le otorga un valor especial porque el 50,01% de su capital es propiedad de los países prestatarios de América Latina y el Caribe suficiente para la aprobación de las operaciones de préstamo y la mayoría de políticas, y el resto está en manos de países importantes para la integración de la región: Canadá, EEUU, Europa, China, Corea y Japón.

Gráfico 14. Conjunto de instrumentos del BID de apoyo a la integración



Dichos instrumentos están delineados en los siguientes puntos y forman parte del abanico de posibilidades que tiene el BID para apoyar a la región en temas de integración:

- (1) **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 BID contribuye 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 solicitudes de los países.
- (2) **La investigación aplicada de última generación,** especialmente aquella enfocada en los costes y los beneficios de la integración: es crucial para contribuir a una visión de largo plazo, mejorar la calidad del diálogo y para priorizar tanto las reformas de política así como la inversiones de integración frente a intervenciones en otros aspectos del desarrollo económico y social.
- (3) **Diálogo de políticas sobre cuestiones regionales:** se ha hecho más complejo debido a la nueva arquitectura institucional de niveles múltiples, agendas y miembros que se solapan. Para propiciar la acción colectiva regional, este diálogo debe incluir a los actores públicos y privados tanto a niveles técnicos como de decisión de políticas en los sectores implicados y a los ministerios de finanzas, que son los que en última instancia generan los incentivos, elaboran los presupuestos generales y las prioridades de inversión en integración.

- (4) Fortalecimiento de capacidades: 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 considerable en el desarrollo de la actual arquitectura comercial de la región.
- (5) Programación regional: 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 las inversiones en integración ese proceso de programación: (a) requiere una armonización de diversos grupos de interés regionales, nacionales y sectoriales cuando no haya una “contraparte regional” claramente definida; (b) se enfrenta a múltiples agendas temáticas yuxtapuestas; (c) debe combinar una definición de prioridades a nivel regional (enfoque arriba-abajo) y revelar y agregar preferencias nacionales (enfoque abajo-arriba); y (d) a menudo requiere un intermediario 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 de la integración y pueden dar lugar a una menor priorización. El BID ofrece su apoyo a la acción colectiva regional.
- (6) Instrumentos financieros: el BID ofrece incentivos financieros y no financieros a sus países prestatarios para coordinar mejor las operaciones de integración nacionales y estimular tanto la demanda como la oferta de programas de integración transfronteriza. El BID 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. Con la nueva estrategia de integración, el BID ofrece incentivos adicionales para el diseño y la implementación de proyectos de integración. Como parte de este esfuerzo, el BID estableció un fondo con diversos donantes, tanto países prestatarios como no prestatarios, y aumentó sus recursos propios para ofrecer incentivos financieros a través de nuevos fondo no reembolsables, que puedan apoyar las inversiones nacionales con impacto en la integración regional y global.

6. Conclusiones

La integración regional y global es un motor potencial para el crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo porque ayuda a los países a superar las desventajas del tamaño limitado de sus mercados, contribuye a atraer inversión extranjera directa (IED) y actúa como plataforma para la cooperación funcional y la generación de bienes públicos regionales entre los países participantes. Sin embargo, una integración efectiva necesita de una voluntad política sostenida tanto de los agentes nacionales participantes como de un tamaño óptimo de las economías y dotada de una arquitectura institucional eficiente para lograr la visión compartida de la integración.

En los dos últimas décadas, América Latina y el Caribe realizaron una inversión considerable en el *software* de la integración que resultó en una drástica reducción de los aranceles a partir de un entramado de tratados comerciales Norte-Sur y Sur-Sur de mayor profundidad, cobertura y fuerza ejecutoria que los anteriores y que resultaron en el conocido *spaghetti bowl*. A nivel institucional, la arquitectura de integración que descansaba sobre los cuatro pilares subregionales de Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y Mercosur fueron complementados por otras plataformas de cooperación funcional e integración como IIRSA y PM, con agendas y miembros que se solapan. Navegar por los caminos de la integración de la región es hoy más complejo tanto para los países como para las empresas.

La integración de la región tiene cinco nuevos impulsores que permiten que América Latina y el Caribe tengan incentivos para avanzar en la integración: (1) una lógica de integración liderada por el sector privado frente a una lógica exclusivamente de una integración promovida exclusivamente por los Estados; (2) el surgimiento de nuevos mercados en Asia para productos primarios, especialmente en China, pero también un aumento de la competencia procedente de Asia para las manufacturas de la América Latina y el Caribe; (3) una mayor relevancia de los costes no tradicionales del comercio, una vez que los aranceles bajaron drásticamente, apuntando con claridad para la nueva agenda de integración a los nuevos estándares comerciales tanto públicos como privados en temas ambientales y sociales y los altos costes de transporte y logísticos por una inversión insuficiente y una gestión inadecuada para los retos que afrontan las empresas exportadoras; (4) una distribución asimétrica de los costes y beneficios de la integración entre y dentro de los países participantes, que pone en riesgo el consenso para mayores avances en la integración; y (5) una arquitectura institucional emergente caracterizada por una geometría variable con agendas y miembros que se solapan.

Para potenciar la integración y hacer frente a los retos y oportunidades que ofrece el camino recorrido por la región y por estos nuevos impulsores está emergiendo una agenda caracterizada por iniciativas de convergencia de los tratados comerciales y sus correspondientes reglas de origen con el objetivo de reducir los costes en los que incurren las empresas para operar en el *spaghetti bowl* y adaptarse a los nuevos estándares medioambientales y sociales y también por plataformas de cooperación funcionales centrales en la integración física para reducir los costes de transporte y logística, especialmente IIRSA y el PM, y también para la producción de bienes públicos regionales que ofrecen soluciones colectivas más eficientes que las individuales. Estos nuevos enfoques pueden resumirse en una recomendación inequívoca de que la región requiere de una inversión simultánea en el *software* y *hardware* de la integración para no continuar rezagándose frente a otras regiones del mundo con las que se puede comparar.

Para realizar esta inversión en el *software* y el *hardware* de la integración no existe un solo instrumento estrella capaz de generar los incentivos para que los países puedan priorizar las inversiones de integración caracterizadas por inversiones nacionales con

altos costes directos e indirectos y unos beneficios a largo plazo, no siempre fáciles de comunicar a los agentes sociales participantes. Para generar estos incentivos, por el contrario, se debe actuar con un conjunto renovado, reforzado y coordinado de instrumentos financieros y no financieros, tales como el apoyo a las iniciativas estratégicas y mandatos de integración, la investigación aplicada que muestre los costes y los beneficios de la integración y que alimente un diálogo regional de políticas generador de consensos regionales y subregionales en materia de integración que articule una plataforma para compartir buenas prácticas, el fortalecimiento de capacidades tanto de los puntos focales responsable de la integración tanto en el sector público como privado y una programación eficaz de la inversión simultánea en el *software* y en el *hardware* de la integración. Estos instrumentos no financieros deben ser complementados por instrumentos financieros con fondos no reembolsables que puedan hacer más atractivas las inversiones a través de préstamos y de garantías.

Este es el enfoque y recomendación adoptados por el BID en su estrategia de integración global y regional desarrollada en el marco de la Novena Ampliación General de Capital aprobada en 2012, que le debe ayudar a cumplir con el mandato de sus gobernadores de alcanzar el 15% del total de sus préstamos para integración para el final del año 2015. De tener éxito en esta empresa, los países de la región estarán mejor equipados para hacer frente a los retos y las oportunidades que ha generado la globalización.

Bibliografía

- Banco Mundial (2009), *Information and Communication for Development: Extending Reach and Increasing Access*, Banco Mundial, Washington DC.
- BAsD-IBAsD (2009), *Infrastructure for a Seamless Asia*, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, Tokio.
- Barbero, J.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 DC.
- Batista da Silva, Eliezer (1996), “Infrastructure for Sustainable Development and Integration in South America”, BSCD Latin America y CAF.
- BID (2010), *Science, Technology, and Innovation in Latin America and the Caribbean*, BID, Washington DC.
- BID (2011a). Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global. Preparada en el marco de la Novena Ampliación General de Capital, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35825015>.
- BID (2011b), “Invertir en Integración: los retornos de la complementariedad entre *hardware* y *software*”, Cuarta Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe, Calgary, Canadá, 26/III/2011.
- BID, Banco Mundial y CEPAL. (2010), *Bridging Integration Gaps: Scenarios and Policy Recommendations to Promote Physical Infrastructure and Reduce Intra-Regional Trade Costs*, documento de análisis de política presentado durante la Tercera reunión de ministros de Hacienda de América y el Caribe, Lima, Perú, 28/V/2010,

<http://www.iadb.org/document.cfm?id=35191538>.

- Blyde, J., E. Fernández-Arias y P. Giordano (2008), *Deepening Integration in Mercosur. Dealing with Disparities*, BID, Washington DC.
- CEPAL (2010), *Opportunities for Convergence and Regional Cooperation – Summary of Proposals*, LC/L.3202/I, Division of International Trade and Integration.
- Comisión Europea (2006), *Global Europe: Competing with the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Comisión Europea, Dirección General de Comercio, Bruselas.
- Crandall, R., W. Lehr y R. Litan (2007), *The Effects of Broadband Deployment on Output and Employment*, Brookings Institution, Washington DC.
- Dessus, Sebastián, Santiago Herrera y Rafael de Hoyos (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 DC.
- Estevadeordal, A., B. Frank y T.R. Nguyen (eds.) (2004), *Regional Public Goods. From Theory to Practice*, BID-Banco Asiático de Desarrollo, Washington DC.
- Estevadeordal, A., et al. (2009), *The Origins of Goods*, Oxford University Press, Oxford.
- Fay, M., y M. Morrison (2007), *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, Directions in Development: Infrastructure, Banco Mundial, Washington DC.
- Gallagher, K., A. Irwin y K. Koleski (2012), *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, Inter-American Dialogue, March.
- Latinobarómetro (2009), www.latinobarometro.org.
- Moreira, M.M., C. Volpe y J. Blyde (2008), *Unclogging the Arteries: the Impact of Transport Costs on Latin American Trade*, Banco Interamericano de Desarrollo y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Portugal-Pérez, A., y J.S. Wilson (2010), "Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure", *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas n° 5261*, Banco Mundial, abril.
- Schwab, K. (2010), *The Global Competitiveness Report*, Global Economic Forum, Davos.
- Schlirf, R. (2010), *Survey and Analysis of the European Union's policy of Trans-European Projects in the Sectors of Transport (TEN-T) and Energy (TEN-E)*, Informe de consultoría preparado por MacroConsulting para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schwartz, Jordan, José Luis Guasch, Gordon Wilmsmeir y Aiga y Stokenberg (2009), "Logistics, Transport and Food Prices in LAC: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs", *Sustainable Development Occasional Paper Series, n° 2*, Banco Mundial, Washington DC.
- Sgut, Martin (2003), "Transporte multimodal en Sudamérica: hacia una articulación normativa de carácter regional", Fonplata, IIRSA.