

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Departamento de Integración y Programas Regionales



AYUDA PARA EL COMERCIO

**LA EXPERIENCIA DEL BANCO INTERAMERICANO DE
DESARROLLO**

Mayo de 2006

Reporte Especial sobre Ayuda para el Comercio

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES

<i>Nohra Rey de Marulanda</i>	Gerente, Departamento de Integración y Programas Regionales (INT)
<i>Antoni Estevadeordal</i>	Asesor Principal, Departamento de Integración y Programas Regionales (INT)
<i>Peter Kalil</i>	Jefe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (INT/ITD)
<i>Ricardo R. Carciofi</i>	Director, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

El presente documento fue elaborado por el Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) del BID bajo la supervisión de Nohra Rey de Marulanda (Gerente de INT). El equipo responsable de la producción de este reporte fue coordinado por Antoni Estevadeordal, e incluyó a Paolo Giordano, Anneke Jessen, Jessica Luna y Kati Suominen. Se recogen además los comentarios de un grupo interdepartamental de trabajo conformado por Juan Blyde (RE1/RE1), Fabrizio Operti (RE2/SC2), Claudia Stevenson (RE3/FI3), Ichiro Toda (PRI) y Santiago Soler (FOMIN). Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco o la de sus países miembros.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	DESAFÍOS COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	3
III.	UNA DÉCADA DE ASISTENCIA DEL BID A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO.....	7
	A. Ajustes institucionales para satisfacer las necesidades de los clientes	7
	B. Integración del comercio al proceso de programación del Banco	10
	C. Adaptación de los instrumentos del Banco a una agenda comercial más compleja.....	11
	D. Los desafíos futuros de la ayuda para el comercio	19
IV.	LECCIONES APRENDIDAS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO.....	21
	A. Identificación del contexto y definición del alcance de la ayuda.....	21
	B. La prestación de la ayuda para el comercio: Experiencias y lecciones aprendidas	21
V.	EL FUTURO: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y EL BID	27

ABREVIATURAS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
FOE	Fondo para Operaciones Especiales
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
ITD	División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
PRI	Departamento del Sector Privado

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo en América Latina y el Caribe¹. Entre 2000 y 2005, el monto total de financiamiento destinado a proyectos de desarrollo económico, social e institucional ascendió a US\$38.700 millones, de los cuales cerca de US\$35.000 millones correspondieron a capital ordinario, US\$2.700 millones fueron préstamos concesionales y US\$1.100 millones procedieron de fondos no reembolsables². En respuesta al surgimiento de las demandas en los países miembros prestatarios, el BID ha destinado en los últimos años una porción cada vez mayor de su financiamiento a la ayuda para el comercio, sumándose de esta forma a una tendencia más general que se evidencia en los flujos de asistencia en todo el mundo. La asistencia relacionada con el comercio, o la ayuda para el comercio, abarca tanto la modalidad tradicional de fortalecimiento de la capacidad relacionada con el comercio como otras formas más amplias de apoyo dirigidas a mejorar la capacidad de un país para comerciar (Recuadro 1).

Recuadro 1. ¿Qué es la ayuda para el comercio?

La ayuda para el comercio se refiere al flujo de financiamiento para el desarrollo que los países desarrollados aportan a los países en desarrollo con el fin de mejorar su participación en el sistema mundial de intercambio comercial. Definida en términos concretos, la ayuda para el comercio entraña fortalecer la capacidad relacionada con el comercio para ayudar a los países a formular, negociar y ejecutar políticas comerciales y acuerdos conexos, así como contribuir al desarrollo comercial, incluidos la promoción de las exportaciones y el financiamiento comercial. En términos más amplios, la ayuda para el comercio abarca además el apoyo al fortalecimiento de la infraestructura relacionada con el comercio (transporte, energía, comunicaciones) y otras capacidades de oferta (por ejemplo, en el sector productivo) para ayudar al país en cuestión a beneficiarse de un comercio más libre. También puede referirse a programas de ajuste relacionados con el comercio (sistemas de protección social, capacitación de trabajadores).

Si bien no existe una definición universalmente aceptada del término, la ayuda para el comercio no es un concepto nuevo: los donantes bilaterales, las instituciones financieras internacionales y otros organismos de desarrollo, incluido el BID, brindan desde hace ya mucho tiempo este tipo de asistencia. No obstante, el término ha adquirido prominencia en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha, donde se debate actualmente la manera de ampliar este tipo de ayuda. Varios países desarrollados han prometido incrementar su asistencia al comercio en los próximos años con el propósito de ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad de oferta y la infraestructura pertinente que se requiere para aplicar los acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos, así como para aumentar su comercio. Los miembros de la OMC entienden la ayuda para el comercio no como un sustituto, sino como un complemento de los beneficios que se obtendrían en términos de desarrollo con la conclusión fructífera de las negociaciones comerciales de la Ronda Doha.

¹ El BID tiene 47 países miembros: Los *países miembros prestatarios* son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los *países miembros no prestatarios* son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.

² Financiamiento total aprobado para nuevos préstamos y fondos no reembolsables, incluido el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La Corporación Interamericana de Inversiones (CII), organización que forma parte del grupo del BID, aportó otros US\$1.100 millones en préstamos.

- 1.2 En ocasión de la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tuvo lugar en Hong Kong en diciembre de 2005, los ministros invitaron a la creación de un equipo de trabajo que estudiara la forma de hacer operativa la ayuda para el comercio y la manera en que ésta puede contribuir a la dimensión de desarrollo del Programa de Doha para el Desarrollo. El referido equipo de trabajo, conformado por 13 miembros, se creó en febrero de 2006. La mitad de sus miembros son también países miembros del BID (Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, Japón y Estados Unidos, mientras que los países de la Unión Europea comparten un puesto en el grupo)³. Se solicitó al equipo que haga recomendaciones al Consejo General de la OMC en julio de 2006 a más tardar, por lo que ha invitado a distintas organizaciones internacionales, entre ellas el BID, a prestar asesoría para la formulación de las propuestas pertinentes.
- 1.3 El BID está en plena capacidad de contribuir al debate actual sobre la ayuda para el comercio. Desde su fundación, hace más de 40 años, el Banco ha apoyado activamente el desarrollo de la infraestructura relacionada con el comercio y las capacidades de oferta de sus países miembros de América Latina y el Caribe. Además, en el último decenio la institución ha creado una sólida experiencia en el ámbito de formación de capacidad relacionada con el comercio en América Latina y el Caribe a través de tanto un enfoque nacional como regional para la prestación de asistencia. Mediante el mantenimiento de una interacción regular con las autoridades gubernamentales, el sector privado y otros actores no estatales, el BID ha creado una sólida reputación en la comunidad comercial de América Latina y el Caribe sobre la base de sus conocimientos técnicos, su experiencia práctica y la confianza mutua.
- 1.4 América Latina y el Caribe es una región diversa conformada en su mayor parte por países de ingresos medios, muchos de los cuales no tienen acceso al financiamiento concesional del BID o el Banco Mundial. Por otra parte, muchos de esos países quedaron excluidos de las recientes iniciativas de cooperación comercial que favorecen a los países menos adelantados (PMA), como el Marco Integrado y la iniciativa “Todo menos armas” de la Unión Europea. Sin embargo, el comercio es crucial para el desarrollo de los países de esta región, y no obstante sus niveles relativamente más avanzados de desarrollo, continúan confrontando serios desafíos en ese ámbito. Para muchos de ellos, la liberalización del comercio ha constituido el núcleo de un importante proceso de reforma estructural que ha ocupado las dos últimas décadas, proceso que, sin embargo, no ha logrado hasta la fecha producir los resultados esperados en cuanto a un crecimiento más sólido de las exportaciones y desarrollo económico.
- 1.5 En la sección II de este documento se examinan brevemente los retos que confronta América Latina y el Caribe en el ámbito del comercio. En la sección III se presenta una reseña del apoyo que el BID ha brindado al comercio en los diez últimos años, con un análisis de los cambios ocurridos a nivel institucional, los esfuerzos desplegados

³ Los otros miembros del equipo de trabajo son China, India, Tailandia, Mauricio, Benín y Zambia. Los tres últimos países actúan como los respectivos coordinadores del grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico), el grupo africano y el grupo de países menos adelantados en la OMC.

por integrar el comercio al proceso de programación del Banco y las innovaciones que se han dado en cuanto a los tipos de instrumentos y mecanismos utilizados para prestar la asistencia relacionada con el comercio. En la sección IV se analizan las lecciones aprendidas y, a partir de ellas, se destacan los desafíos que existen actualmente en materia de prestación de la ayuda para el comercio. Por último, en la sección V se da una mirada al futuro y se ofrecen algunas recomendaciones sobre la forma en que el BID podría contribuir con las iniciativas globales dirigidas a la provisión más eficiente de la ayuda para el comercio.

II. DESAFÍOS COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- 2.1 Entre las regiones en desarrollo, América Latina y el Caribe es una de las que participa más activamente en las iniciativas comerciales multilaterales, regionales y bilaterales. Los países de América Latina y el Caribe reconocen que el comercio puede constituir un poderoso motor del crecimiento y que la liberalización les ofrece muchas oportunidades para ampliar el bienestar económico. Debido a que muchos de esos países son relativamente pequeños, dependen en una medida muy importante del comercio para su desarrollo económico. Incluso en las economías más grandes, el tamaño del mercado interno se ve limitado por los bajos niveles de ingreso de amplios sectores de la población. Los países de la región necesitan percibir ingresos por concepto de exportación para poder conservar los empleos, financiar las importaciones, pagar la deuda externa y mantener un saldo saludable en sus cuentas externas, todo lo cual es necesario para alcanzar niveles sostenibles de crecimiento económico. Los países de América Latina y el Caribe dependen además de la oferta de importaciones a precios competitivos para apoyar la producción local y satisfacer las demandas de los consumidores. En un contexto mundial caracterizado por el surgimiento de nuevas potencias comerciales, como la China y la India, los países de América Latina y el Caribe necesitan preservar su competitividad comercial para mantener un acceso ininterrumpido a los mercados internacionales y los beneficios que de ello se derivan en términos de bienestar.
- 2.2 Durante los años ochenta y noventa, los países de América Latina y el Caribe emprendieron importantes reformas estructurales dirigidas a facilitar el crecimiento económico y el desarrollo. La liberalización del comercio, que figuraba de manera prominente en el proceso de reforma, se llevó a cabo mediante una estrategia de integración multipolar⁴. La liberalización unilateral del comercio ayudó a incrementar la eficiencia en los mercados internos, mientras que la liberalización multilateral recíproca (GATT/OMC) y los tratados bilaterales de libre comercio abrieron nuevos mercados para los exportadores y aportaron los medios para establecer reglas eficaces para regir el comercio con los socios externos. Mientras tanto, la integración regional brindó un acceso más fácil a los mercados vecinos y una oportunidad a las empresas para prepararse ante una mayor integración del mercado mundial. La protección de las

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina – Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

importaciones disminuyó considerablemente durante este período: el arancel promedio de la región descendió de 40% a mediados de la década de los ochenta a 10% en 2000. Sin embargo, a la liberalización no siguieron sistemáticamente políticas complementarias para ayudar a los países a sacar el mayor provecho posible de los beneficios de la reforma. La adopción de una estrategia integral para lograr que el comercio opere a favor del desarrollo se hace más urgente a medida que se amplía el alcance de la integración del comercio internacional.

- 2.3 ***Incremento del bienestar a través del desempeño comercial.*** No obstante las reformas estructurales, el desempeño comercial de la región muestra ciertas deficiencias que deben corregirse en la mayoría de los países. La apertura del comercio, medida como el coeficiente del comercio total respecto de su PIB, se ubica por debajo de los niveles prevalecientes en otras regiones del mundo⁵. Algunos de los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe tienen altos niveles de apertura comercial, pero en estos países y casi todos los demás países de América Latina y el Caribe, la calidad de la integración comercial revela ciertas vulnerabilidades. Las exportaciones no están muy diversificadas, y se trata en su mayor parte de productos básicos o manufacturas basadas en recursos con un bajo contenido tecnológico. Además, varios países de la región —sobre todo los estados insulares más pequeños del Caribe— han sufrido una importante erosión de sus preferencias en los últimos años, lo cual viene a sumarse a las dificultades que confrontan a la hora de mantener una presencia competitiva en los mercados mundiales. Tras una década de lento crecimiento, la región necesita un desempeño comercial más sólido para alcanzar y mantener niveles superiores de crecimiento económico.
- 2.4 ***Distribución equitativa de los beneficios del comercio.*** Durante el proceso de reforma, las consideraciones relativas a la eficiencia opacaron las preocupaciones relacionadas con los aspectos distributivos de la liberalización del comercio. En consecuencia, la apertura del comercio raras veces se vio acompañada de mecanismos de compensación para quienes inevitablemente resultarían perdedores durante el proceso y para aprovechar las oportunidades que se abrirían a los posibles ganadores. Fueron pocos los países que pusieron en práctica amplios programas de ajuste para atender los trastornos causados a las industrias y los mercados laborales locales tras la liberalización del comercio. Estos trastornos, sumados a un rápido crecimiento de las importaciones que no contó con un desempeño similar en el ámbito de las exportaciones, las presiones de las balanzas comerciales y las cuentas corrientes nacionales, así como las percepciones generalizadas de que no se habían realizado suficientes consultas públicas durante el proceso de reforma, han puesto a prueba la continuación del apoyo de los países de América Latina y el Caribe a la liberalización y la reforma del comercio. En algunos países se ha generado un cierto cansancio frente a la reforma que ha incrementado el riesgo de una reacción negativa ante una mayor liberalización del comercio. Debido en parte a estos acontecimientos, los temas comerciales han llegado a ocupar un espacio mucho más prominente en el debate

⁵ Por ejemplo, Colombia ha mantenido en líneas generales el mismo PIB que las Filipinas, pero su coeficiente comercio/PIB es menos de la mitad de la del país asiático. Igualmente, la población y el PIB de Venezuela son similares a los de Malasia, pero su coeficiente comercio/PIB es menos de un cuarto del de ese país.

público. En momentos en que se requiere profundizar la reforma para impulsar la competitividad, esta pérdida de respaldo a la apertura comercial constituye un gran desafío.

- 2.5 ***Adaptarse a la complejidad de los tratados comerciales modernos.*** Para los países de América Latina y el Caribe, la liberalización del comercio no es proceso lineal que comienza con negociaciones a nivel bilateral, regional o multilateral para luego proceder al cumplimiento de los compromisos y, finalmente, al ajuste para un régimen comercial más abierto. Se trata más bien de un proceso circular y continuo en el cual la ejecución y el ajuste con frecuencia motivan la celebración de nuevas negociaciones y una mayor liberalización. Además, los países de América Latina y el Caribe se encuentran generalmente en diversas etapas de ejecución de múltiples tratados con distintos socios comerciales, lo cual requiere de una cuidadosa planificación y una adecuada asignación de recursos en todas las fases del proceso de reforma. Por último, los mismos tratados de comercio se han hecho más complejos y han pasado a cubrir, cada vez en mayor medida, asuntos de índole interna además de los aspectos fronterizos tradicionales, como los aranceles aduaneros y las reglas de origen. Los asuntos internos como las inversiones, la propiedad intelectual, la competencia y las normas han pasado a ser elementos comunes de los tratados de comercio modernos. Para cumplir sus compromisos en estos frentes, los gobiernos deben frecuentemente introducir cambios importantes a prácticas institucionales, jurídicas y administrativas de larga data en sus países.
- 2.6 ***Promover la identificación con las reformas comerciales.*** La combinación de un plan de reforma más complejo con un debate público creciente sobre el comercio significa que los gobiernos deben buscar una participación creciente de múltiples actores en la formulación y ejecución de la política comercial, con miras a crear un sentido de identificación del público con el proceso de reforma. Esto pasa por la creación de mecanismos eficientes de consulta entre los departamentos públicos pertinentes, así como entre éstos y grupos prominentes de la sociedad civil, como el sector laboral y el sector privado.
- 2.7 ***Ampliar aún más la capacidad institucional relacionada con el comercio.*** La capacidad técnica es crucial para poder manejar una agenda comercial compleja, pero la región no siempre tiene tal capacidad. De hecho, existen importantes variaciones en la capacidad y la experiencia de los países de América Latina y el Caribe en materia de negociación y ejecución de los acuerdos comerciales. Si bien varios países participaron activamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay, otros tuvieron una participación más limitada, con frecuencia por no contar con una representación permanente en Ginebra. La velocidad de ejecución de los compromisos de la Ronda Uruguay también ha variado considerablemente en la región. En el ámbito regional y bilateral, Chile y México comenzaron tempranamente la liberalización y hoy en día se encuentran aplicando complejos tratados comerciales Norte-Sur con Estados Unidos, la Unión Europea y países asiáticos. Otros países de América Latina y el Caribe han adquirido la mayor parte de su experiencia por medio de acuerdos Sur-Sur menos ambiciosos con países vecinos, y apenas recientemente han comenzado a negociar y ejecutar acuerdos de comercio bilateral con países desarrollados (por ejemplo, el

Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA)). Algunos países son miembros bastante nuevos de la OMC, y uno de ellos —Bahamas— no se ha afiliado aún a la organización.

- 2.8 ***Procurar un financiamiento adecuado para el apoyo al comercio.*** Los países de América Latina y el Caribe tienen limitados recursos financieros para cumplir su programa de comercio, sobre todo a medida que éste se amplía para responder a las necesidades emergentes. Serias deudas pendientes, un lento crecimiento económico durante la mayor parte de la década pasada, pérdida de recaudación por concepto de aranceles aduaneros, dificultades para establecer fuentes alternativas de ingresos y crecientes demandas sociales son todos factores que ejercen una fuerte presión sobre los recursos fiscales para financiar las diversas etapas de la formulación de políticas relacionadas con el comercio. La concentración de algunos programas recientes de apoyo al comercio en los países menos adelantados no ha resultado de ayuda para los países de América Latina y el Caribe, que se ubican en su mayoría entre los países de ingresos medios. En algunos casos, como la iniciativa “Todo menos armas” de la Unión Europea, estos programas han entrañado una carga adicional para las iniciativas de exportación de los países de América Latina y el Caribe, porque han impuesto condiciones de acceso a los mercados para muchos de los exportadores de la región. En otros casos, como el Marco Integrado, la mayoría de los países de la región simplemente no forma parte de ellos.
- 2.9 ***Implementar políticas internas complementarias.*** En ese contexto, los gobiernos de América Latina y el Caribe están cada vez más conscientes de que la política comercial no puede seguir abordándose como un tema sectorial aislado de otros aspectos de la política económica. En primer lugar, la liberalización del comercio puede provocar shocks macroeconómicos, por lo que requiere de respuestas macroeconómicas amplias que permitan confrontar su impacto fiscal y preservar la competitividad de los precios a través de políticas cambiarias sostenibles. En segundo lugar, la liberalización del comercio es una condición necesaria mas no suficiente para generar un crecimiento económico equitativo. La liberalización abre las puertas y ofrece oportunidades de crecimiento, pero para ayudar a los actores económicos a aprovechar tales oportunidades, los gobiernos deben generar un entorno propicio para mejorar la productividad y la competitividad, en especial mediante la eliminación de trámites burocráticos y otros obstáculos al desarrollo comercial. Esto requiere de una serie de acciones en muchos ámbitos de la política económica, a nivel tanto macro como micro, así como inversiones en infraestructura y servicios conexos. Por último, las iniciativas dirigidas a impulsar la eficiencia económica deben ir de la mano de políticas que promuevan la equidad. La reforma del comercio debe incorporar de forma integral políticas sociales específicas relacionadas con el comercio y dirigidas a proteger a los más vulnerables y facilitar la transición de la fuerza laboral hacia sectores de la economía en expansión.

III. UNA DÉCADA DE ASISTENCIA DEL BID A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ÁMBITO DEL COMERCIO

- 3.1 Para el BID, al igual que para sus clientes de América Latina y el Caribe, el año 1994 constituye un hito en materia de comercio. Ese año concluyeron las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, los países de América Latina y el Caribe consolidaron sus aranceles por primera vez en la historia del GATT y convinieron en cumplir un programa integral de reformas comerciales internas complementarias que se realizarían en el marco de la recién establecida OMC. También fue el año en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, México y Estados Unidos. En América del Sur, los países del MERCOSUR firmaron el Protocolo de Ouro Preto, con el cual se consolidó la estructura institucional del grupo y se inició el camino hacia una unión aduanera, la segunda más grande del mundo. También en 1994, 34 países del hemisferio occidental, todos ellos miembros del BID, decidieron negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Desde entonces, los países de América Latina y el Caribe han concluido 39 tratados bilaterales o regionales de comercio entre sí y con otros países extrarregionales.
- 3.2 Para el BID, responder a esta ola de acontecimientos en el ámbito de la política comercial constituía una urgente prioridad. El Banco debió confrontar tres desafíos en tal sentido: cómo adaptar su estrategia institucional y su estructura a las crecientes demandas de asistencia relacionada con el comercio, cómo integrar el comercio a su proceso de programación y cómo brindar ayuda para el comercio de manera eficaz por medio de instrumentos tradicionales y nuevos.
- A. Ajustes institucionales para satisfacer las necesidades de los clientes**
- 3.3 *El comercio y la estrategia institucional del BID.* En 1994, la Asamblea de Gobernadores del BID aumentó los recursos financieros de la institución y reafirmó la integración regional como estrategia importante para ampliar la integración mundial y como una de las más importantes prioridades operativas del Banco. Estas prioridades se estipularon con mayor detalle en la Estrategia Institucional del BID, aprobada en 1999. La estrategia se define el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social como las metas transversales de la institución. Estas metas se fomentan a través de acciones que se emprenden en cuatro ámbitos prioritarios: modernización del Estado, integración regional, competitividad y desarrollo social.
- 3.4 El comercio está profundamente incorporado a estos cuatro ámbitos. La modernización del Estado incluye el fortalecimiento de capacidades relacionadas con el comercio y reformas institucionales en el sector público dirigidas a fomentar una formulación y aplicación más eficientes de las políticas comerciales. La integración regional abarca el apoyo a los acuerdos y las instituciones regionales de comercio, el desarrollo de la infraestructura regional y el fomento de los bienes públicos regionales. Las operaciones de competitividad están dirigidas a fortalecer las capacidades de oferta y el ajuste, la infraestructura y el financiamiento del comercio exterior y el

apoyo a las actividades de desarrollo comercial que mejoren la capacidad de un país para competir en la economía mundial. El desarrollo social comprende la creación de sistemas de protección social y de programas compensatorios como la capacitación de trabajadores desplazados.

- 3.5 ***Reestructuración del Banco.*** En 1994 se produjo también una importante reestructuración del BID que se proponía mejorar sus operaciones de préstamo y ampliar su capacidad para responder a las dinámicas circunstancias de sus países miembros prestatarios⁶. La reestructuración incluyó la creación del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) y, dentro de dicho departamento, una nueva unidad dedicada exclusivamente a temas de comercio e integración: la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD). Como parte de la reestructuración, el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), entidad del Banco con sede en Buenos Aires, pasó a formar parte del nuevo Departamento de Integración. El objetivo era reunir los conocimientos técnicos de la Sede del Banco con los disponibles en el terreno en el ámbito del comercio.
- 3.6 ***Una nueva unidad del Banco especializada en comercio.*** La nueva División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD), recibió tres mandatos: i) proveer asistencia técnica relacionada con el comercio directamente a los países y subregiones de América Latina y el Caribe; ii) prestar servicios de apoyo técnico a las principales unidades operativas y departamentos del Banco (sus ventanillas de préstamo para los sectores público y privado); y iii) servir de punto de contacto y coordinación con otras organizaciones que laboran en el ámbito del comercio.
- a. *Provisión de asistencia técnica a los gobiernos.* Una de las tareas iniciales más importantes de ITD fue la de prestar asistencia durante el inicio del proceso del ALCA en 1994. ITD prestó un importante apoyo técnico en los ámbitos de acceso a los mercados, agricultura y adquisiciones del sector público tanto durante la fase preparatoria (1994-1998) como durante las negociaciones comerciales propiamente dichas, que comenzaron en 1998. Más recientemente, ITD también brindó apoyo técnico directo a los países de América Latina y el Caribe en sus procesos de negociaciones multilaterales, subregionales y bilaterales, incluidas las negociaciones de libre comercio realizadas en el marco de la OMC, el CAFTA y Estados Unidos-Grupo Andino, así como en la ejecución de los acuerdos resultantes.
- b. *Servicios de apoyo técnico a los Departamentos Regionales de Operaciones del Banco.* La División presta asistencia a los Departamentos Regionales de Operaciones del Banco en el diseño y la ejecución de operaciones relacionadas con el comercio, desde la formulación de programas integrales de fortalecimiento institucional dirigidos a varios ministerios y organismos que se desempeñan en el ámbito del comercio, hasta intervenciones más específicas en frentes como

⁶ Las siguientes instituciones integran el grupo del Banco: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y la Corporación Interamericana de Inversiones (CII). Para mayor información acerca de la estructura del Banco véase www.iadb.org

aduanas, normas técnicas y reforma fiscal relacionada con el comercio. Igualmente, la División presta apoyo no operativo mediante la elaboración de documentos regionales y estudios sectoriales sobre comercio nacional e integración que se incorporan a los ciclos de programación regional y nacional del Banco (véase más adelante). Con el transcurso del tiempo, ITD ha establecido estrechos vínculos con los Departamentos Regionales de Operaciones del Banco en todas las etapas del proceso de programación.

- c. *Coordinación con otros organismos.* ITD sirve de punto de contacto y coordinación entre el Banco y otras instituciones que laboran en el ámbito del comercio, entre las cuales destaca la OMC. La colaboración entre el BID y la OMC se formalizó con la conclusión de un memorando de entendimiento entre ambas instituciones en 1999, que cubre frentes como capacitación, investigación y apoyo a la preparación de los exámenes de las políticas comerciales de la OMC en los países de América Latina y el Caribe. Otras instituciones con las que colabora el BID en el ámbito del comercio son el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)⁷. Con el tiempo, el Banco ha realizado muchas actividades conjuntas de investigación, extensión y capacitación con estos organismos.

3.7 A fin de ayudar a cumplir su mandato, ITD dio inicio a un programa integral de investigación dirigido a aportar la base para la formulación sustentada de recomendaciones y decisiones de política. La División ha producido numerosos estudios de políticas sobre una amplia gama de temas de comercio e integración regional, incluidas las negociaciones sobre acceso a los mercados (aranceles, medidas no arancelarias y reglas de origen), análisis de los principales tratados de comercio (por ejemplo, el ALCA y los acuerdos bilaterales de libre comercio del MERCOSUR), el impacto económico de la liberalización del comercio y la integración regional (modelos de equilibrio general computable y estudios sectoriales), la relación entre las negociaciones comerciales regionales y multilaterales, la cooperación regional y los bienes públicos regionales.

3.8 ***Revitalización de un instituto de integración en la región.*** En 1995, el BID confirió al INTAL recursos adicionales para apoyar sus labores en el campo del comercio y la integración en la región. Desde entonces, ITD y el INTAL han trabajado conjuntamente en una amplia serie de actividades e iniciativas en respaldo al comercio en la región, en las cuales han combinado la capacidad técnica de ITD con la experiencia práctica, las destrezas operativas y los conocimientos especializados del INTAL en los ámbitos de capacitación, publicaciones y actividades de extensión. En 1997, el INTAL comenzó a colaborar con la OMC en la organización de cursos de capacitación para negociadores comerciales de la región. Hasta la fecha, las dos

⁷ ITD ha representado al BID en el Comité Tripartito de apoyo técnico del proceso del ALCA; dicho comité reúne a representantes del BID, la OEA y la CEPAL.

instituciones han organizado conjuntamente más de 100 actividades de capacitación en países de América Latina y el Caribe, por lo general con la participación directa de ITD. El INTAL también ha desempeñado una función esencial en la ejecución de proyectos regionales y la difusión de los estudios de investigación del Banco sobre temas relacionados con el comercio y la integración.

B. Integración del comercio al proceso de programación del Banco

3.9 Además de fortalecer la capacidad institucional en el ámbito del comercio, el BID ha emprendido iniciativas para incorporar de manera más efectiva el comercio en su diálogo de política con los gobiernos y en la programación de sus operaciones en los países y las sub-regiones. Esto ha llevado a la institución a dirigir su atención hacia las diversas etapas del proceso de programación y a aportar en cada una de ellas información relacionada específicamente con el comercio. El proceso de programación del BID se fundamenta cada vez en mayor medida en análisis técnicos. Este proceso nutre el diálogo de política que mantiene el Banco con los gobiernos y otros socios pertinentes, lo cual, a su vez, contribuye a la formulación de la estrategia y el inventario de proyectos conexos del Banco. A esto sigue el diseño y la ejecución de intervenciones específicas. El proceso es circular, en el sentido de que las lecciones aprendidas a partir de la programación y el financiamiento para el desarrollo se incorporan a los nuevos análisis técnicos y diálogos de política. El Banco realiza dos tipos de programación, regional y nacional. Esta última constituye un mayor desafío en cuanto a la integración del comercio a las diversas etapas del proceso.

3.10 La *programación regional* se centra en los cuatro grupos principales de integración de América Latina y el Caribe: la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano y el MERCOSUR. Aproximadamente cada cinco años, el Banco prepara nuevas estrategias de apoyo a la integración regional en cada uno de estos cuatro grupos. Debido a la importancia del comercio en estos procesos de integración y las múltiples iniciativas de cooperación regional que se emprenden en este ámbito entre los países de América Latina y el Caribe, el comercio siempre ha predominado en las estrategias regionales del Banco. En coordinación con los Departamentos Regionales de Operaciones, el Departamento de Integración y Programas Regionales realiza estudios de diagnóstico para determinar cuáles son los desafíos clave en cada uno de los procesos subregionales de integración, así como en la integración comercial del grupo con el resto del mundo, y a partir de esta evaluación, la División propone ámbitos prioritarios a los cuales el Banco podría brindar apoyo. El diálogo de política con las secretarías regionales, las autoridades nacionales y los actores no estatales pertinentes es decisivo a lo largo de este proceso. La estrategia regional facilita la formulación de programas y actividades regionales, que luego se ejecutan principalmente por medio de fondos no reembolsables y apoyo directo no financiero. Las secretarías regionales y otros entes regionales actúan comúnmente como organismos ejecutores y, con el correr del tiempo, el BID ha establecido estrechas relaciones de trabajo con dichos organismos. Los préstamos para programas regionales son muy limitados, en razón de las dificultades que se presentan para obtener las garantías apropiadas para préstamos a múltiples países.

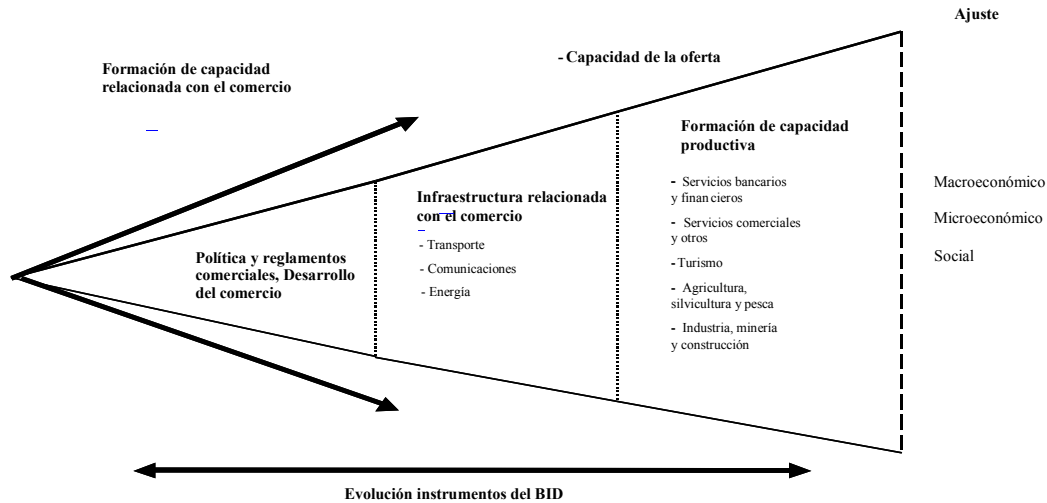
- 3.11 La **programación nacional** es el principal instrumento de programación del BID. El proceso es similar al que se sigue con la programación regional, salvo que el énfasis no recae necesariamente en el comercio. El comercio es uno de varios temas que se analizan durante la preparación de las estrategias del Banco con el país de que se trate. El reto que entraña incorporar el comercio a la programación nacional tiene tres elementos: en primer lugar, apoyar a los equipos de país del Banco en sus esfuerzos por concentrarse en mayor medida en la integración comercial durante sus labores de diagnóstico; en segundo lugar, un mayor énfasis que debe acordarse a los temas comerciales en el diálogo de política del Banco con los gobiernos y actores no estatales pertinentes; y en tercer lugar, luego de la aprobación de las estrategias de país, los especialistas en comercio deben prestar apoyo técnico a las unidades operativas del Banco durante la formulación y ejecución de las operaciones relacionadas con el comercio. Para hacer frente a estos retos, ITD comenzó a finales de los años noventa a aportar información específica al proceso de programación nacional. Con el tiempo, estas contribuciones han evolucionado hasta convertirse en estudios sectoriales integrales sobre el comercio y la integración (o estudios de diagnóstico sobre la integración comercial) que sirven de base para el diálogo de política y contribuyen a la formulación de las estrategias de país. Los especialistas en comercio del Banco han participado en grado creciente junto a los equipos de país en los debates de política de alto nivel que el Banco sostiene a puerta cerrada (las llamadas encerronas) con gobiernos recién electos de la región. ITD también ha asignado a algunos de sus especialistas de comercio para que trabajen exclusivamente en operaciones y ayuden al Banco a traducir los conocimientos técnicos en beneficios operativos para sus clientes.
- 3.12 Los esfuerzos que se han hecho por integrar el comercio a la programación nacional ya ha dado resultados. Si bien las estrategias de país que el BID formulaba a mediados de los años noventa contenían algunas referencias específicas al comercio, hoy en día muchas estrategias dedican un grado importante de su atención al comercio y la integración en el mercado mundial, así como al fortalecimiento de instituciones conexas. Obviamente, esto refleja además que el comercio ha venido incorporándose en grado creciente a los programas nacionales de desarrollo de los países clientes del Banco. Como consecuencia, han aumentado las solicitudes de asistencia relacionada con el comercio, por lo que el BID ha utilizado tanto sus herramientas actuales como nuevos instrumentos para responder a esta creciente demanda.

C. Adaptación de los instrumentos del Banco a una agenda comercial más compleja

- 3.13 La ayuda para el comercio no es un concepto nuevo para el BID. Muchos de los instrumentos tradicionales de financiamiento de la institución se concibieron para apoyar los mismos elementos de lo que hoy en día se entiende como una agenda más amplia de ayuda para el comercio y que incluye el desarrollo de infraestructura (transporte, energía y comunicaciones) y el fortalecimiento de las capacidades productivas de los países. El Banco tiene también una larga historia de provisión de préstamos de ajuste, algunos de los cuales han estado directamente relacionados con el comercio. El elemento nuevo que se introdujo en los años noventa fue que el Banco comenzó a formar capacidad institucional y a profundizar su apoyo operativo en el

ámbito de formación de capacidades relacionadas con el comercio (Gráfico 1). La institución comenzó igualmente a explorar nuevas formas de vincular mejor los diversos componentes de la asistencia relacionada con el comercio (formación de capacidad, desarrollo de demanda y ajuste) y a crear nuevos instrumentos no reembolsables y préstamos a tales efectos⁸.

Gráfico 1. Ayuda para el comercio: Ampliación del programa



Fuente: Adaptación del BID del gráfico presentado en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Aid for Trade: Support for an Expanding Agenda* (COM/DCD/TD), 2006.

3.14 **Apoyo financiero y no financiero tradicional.** Durante la década de los noventa, el BID se valió de los instrumentos de préstamos y fondos no reembolsables existentes para brindar asistencia al comercio. Los **instrumentos de financiamiento** más importantes del Banco, los préstamos de inversión y los préstamos en apoyo de reformas de política, continúan utilizándose para financiar la gran mayoría de las actividades operativas del Banco en América Latina y el Caribe, incluidas las operaciones dirigidas a mejorar la **infraestructura relacionada con el comercio y las capacidades de oferta**. Los préstamos de inversión conforman el instrumento de financiamiento que el Banco utiliza más ampliamente y que abarca todo el programa ampliado de ayuda para el comercio⁹. Con los préstamos en apoyo de reformas de

⁸ En esta sección se hace una reseña muy general de las operaciones del BID relacionadas con el comercio. Se mencionan proyectos específicos únicamente con fines ilustrativos.

⁹ Como ejemplos de este tipo de préstamo podríamos mencionar los siguientes: Programa de apoyo a la productividad y desarrollo de nuevos productos ganaderos en Uruguay (US\$19,8 millones), Programa para la mejora de la competitividad de áreas turísticas piloto en Argentina (US\$56 millones), Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central - SIEPAC (US\$50 millones), Programa nacional de caminos rurales – segunda etapa en Paraguay (US\$89,5 millones), Proyecto de mejoramiento de la carretera de la costa septentrional en Jamaica (US\$85 millones), Programa de fortalecimiento institucional de

política, los desembolsos están vinculados a la ejecución de cambios a las políticas previamente acordados¹⁰. Si bien casi todos los préstamos son no concesionales, algunos de ellos se otorgan en términos concesionales por medio del Fondo para Operaciones Especiales del Banco (FOE). Sólo cinco países —Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua— pueden optar a este tipo de financiamiento¹¹. El banco confiere préstamos tanto al sector público como al sector privado. Las operaciones con este último son responsabilidad del Departamento del Sector Privado (PRI) del BID y su organización afiliada, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII)¹².

3.15 **Los fondos no reembolsables y el apoyo no financiero** fueron los principales instrumentos de asistencia del BID **a la formación de capacidad relacionada con el comercio** durante este período. El financiamiento no reembolsable provino del Fondo para Operaciones Especiales y los diversos fondos fiduciarios que administra el Banco en nombre de sus países miembros no prestatarios. Ninguno de estos fondos se destinó exclusivamente al comercio. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), creado en 1993 y administrado por el BID, enfocó su asistencia hacia el desarrollo del sector privado, utilizando para ello mecanismos de fondos no reembolsables e inversión para llevar a cabo proyectos de desarrollo pequeños y específicos para generar capacidades y aptitudes que constituyeran la norma laboral, ampliar la participación económica de pequeñas empresas y fortalecer el entorno de las actividades comerciales. No obstante, la relación con el comercio y la política comercial siguió siendo precaria. Además, durante los años noventa, el Banco mantuvo un limitado programa de financiamiento de las exportaciones, que se dio por terminado en 2001 en medio de llamados de adopción de mecanismos alternativos más eficientes que permitiesen atender la creciente y continua necesidad de financiamiento para el comercio en la región. La asistencia que el Banco prestó directamente con recursos de su presupuesto administrativo (definida como apoyo no financiero) se facilitó principalmente a través de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del Banco y el INTAL.

las administraciones tributaria y aduanera en Nicaragua (US\$12,5 millones) y Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas en Uruguay (US\$1,1 millón).

¹⁰ El Banco ha preparado una serie de préstamos en apoyo de reformas de política para ayudar a fortalecer las instituciones encargadas de la competitividad y las negociaciones comerciales, simplificar los procedimientos comerciales y aduaneros, mejorar la productividad comercial y laboral, y mejorar el marco normativo para la prestación de servicios de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de préstamos es el Programa de reforma de la competitividad en Perú (US\$300 millones), que contempla tres campos de acción: i) un enfoque a largo plazo para atender y resolver los obstáculos a la competitividad; ii) reforma institucional y de políticas para mejorar el clima para la inversión privada, así como reducir los costos y mejorar la eficiencia a nivel de las empresas; y iii) actividades de cooperación público-privada a nivel local mediante el desarrollo de grupos de proyectos.

¹¹ El FOE cuenta con US\$9.800 millones en contribuciones pagadas por todos los países miembros del Banco. El ingreso neto del FOE permite al BID aprobar en promedio más de US\$400 millones anuales en fondos no reembolsables y financiamiento concesional.

¹² Como ejemplos de proyectos del PRI podrían mencionarse el apoyo al Aeropuerto Internacional de Quito en Ecuador (US\$610 millones), que incluye la construcción de una carretera de conexión con el nuevo aeropuerto y la autopista interoceánica, así como la creación de una zona de libre comercio en el área. Otro ejemplo son los seis proyectos de concesión de carreteras en Brasil desde 1996 (casi US\$1.700 millones) como parte de la contribución del BID al programa de concesiones de carreteras de Brasil.

- 3.16 La mayoría de los programas de formación de la capacidad relacionada con el comercio que se financiaron durante este período fueron proyectos regionales. El principal instrumento del Banco para proyectos no reembolsables de ayuda regional es el **Programa de Cooperación Técnica Regional**, que utiliza recursos tanto del FOE como de los fondos fiduciarios para financiar una amplia gama de iniciativas que abarcan la totalidad del programa de ayuda para el comercio, incluida la capacidad de oferta y el ajuste. En el ámbito de formación de la capacidad relacionada con el comercio, los proyectos de cooperación técnica regional y apoyo no financiero se utilizaron para financiar el importante respaldo del BID al proceso del ALCA¹³. El Banco también confirió financiamiento no reembolsable a una serie de iniciativas comerciales subregionales¹⁴. Además, la institución incrementó su apoyo no financiero en los ámbitos de investigación de políticas, talleres técnicos y otras actividades de extensión. Muchas de estas actividades fueron también de índole regional.
- 3.17 *Nuevos instrumentos.* A medida que aumentaron las demandas de asistencia para el comercio de parte de América Latina y el Caribe, se hizo evidente que se necesitaban nuevos instrumentos para responder con rapidez y eficiencia a dichas demandas. Se necesitaba más financiamiento para realizar investigaciones sobre políticas, conducir un diálogo de política y prestar asistencia directa a los gobiernos. El financiamiento no reembolsable no bastaba para satisfacer las demandas, y los instrumentos de financiamiento con que contaba el Banco estaban dirigidos más hacia inversiones de gran escala —que requieren de un sustancial proceso de preparación— que hacia la satisfacción de las perentorias necesidades de cooperación técnica para asistir en las negociaciones en curso y la ejecución de los acuerdos comerciales. El sector privado de la región necesitaba también asistencia más específica para poder hacer frente a un entorno externo en rápido proceso de cambio. Por lo tanto, a partir de 2000, el Banco comenzó a crear una serie de instrumentos y mecanismos nuevos para fortalecer su ayuda relacionada con el comercio. Algunos de estos instrumentos se han concebido para intervenciones nacionales, mientras que otros se centran en el apoyo regional. Algunos de los instrumentos nuevos pueden cubrir ambos tipos de intervención.
- a. A partir de 2000, el BID instituyó un **Diálogo Regional de Política** regular sobre comercio que forma parte de un programa más amplio que abarca además otros frentes temáticos. Con este diálogo se busca crear un foro o red sobre comercio por medio del cual los países de América Latina y el Caribe puedan compartir experiencias, conocer las prácticas que se siguen fuera de la región y explorar

¹³ Los proyectos de cooperación técnica regional permitieron financiar el apoyo técnico que brindaron la Secretaría del ALCA y el BID a tres de los nueve grupos de negociación. ITD brindó apoyo técnico directo adicional al proceso, mientras que una operación no reembolsable del FOMIN sirvió para financiar la aplicación de las medidas de facilitación de negocios relacionadas con las aduanas que acordaron los países en 1999.

¹⁴ En la Comunidad Andina, por ejemplo, el BID financió varias iniciativas ampliadas de desarrollo fronterizo, mientras que en la CARICOM, la institución apoyó la creación y operación de la Maquinaria de Negociación Regional del Caribe, así como el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países miembros en el contexto de la Ronda Uruguay. En Centroamérica, el BID brindó asistencia en frentes como la liberalización del comercio de servicios y las aduanas. En el MERCOSUR, el Banco apoyó el fortalecimiento institucional de su Secretaría, así como la elaboración de un modelo de equilibrio general computable para medir el efecto de los diversos escenarios de liberalización del comercio sobre las economías del grupo.

oportunidades de cooperación regional en ámbito relacionados con el comercio. En las reuniones del diálogo regional de política se dan cita viceministros y otros funcionarios comerciales de alto nivel de países de América Latina y el Caribe para analizar temas comerciales apremiantes, sobre la base de un temario previamente acordado y trabajo técnico elaborado por el Banco. Hasta la fecha se han celebrado seis reuniones regionales y seis subregionales¹⁵.

- b. En 2000, El BID creó una **Facilidad para el Sector de Comercio** que permite la aprobación expedita de préstamos ordinarios y concesionales hasta por un monto de US\$5 millones para fortalecer la capacidad de los ministerios de comercio y otras instituciones del ramo para formular, negociar y ejecutar las políticas comerciales. Hasta la fecha, diez de los países miembros prestatarios del Banco se han servido de este mecanismo, por medio del cual se han aprobado fondos por un monto total de US\$46,6 millones¹⁶.
- c. En 2002, el FOMIN dio inicio a su grupo de proyectos de **Facilitación del Comercio y las Inversiones Internacionales**, con el objetivo de fomentar una mayor participación de las pequeñas empresas en el comercio y las inversiones internacionales. Los proyectos que componen este grupo apoyan las actividades de facilitación del comercio relacionadas con la reforma aduanera, las normas técnicas y la certificación, así como el fortalecimiento de la participación del sector privado en la formulación de la política comercial. Muchos proyectos son de alcance regional y no nacional. Desde 2002, el FOMIN ha aprobado 17 operaciones no reembolsables en el marco de este grupo de proyectos, con una contribución total de US\$28,2 millones, con otros cuatro proyectos en trámite por un total de US\$5,4 millones¹⁷. El grupo de proyectos cuenta con el apoyo de expertos técnicos que visitan los proyectos con regularidad, facilitan su ejecución y promueven el intercambio de experiencias entre los organismos beneficiarios.

¹⁵ Las dos últimas reuniones regionales se centraron, respectivamente, en el programa de negociación para la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong y las implicaciones macroeconómicas de la liberalización del comercio, mientras que las reuniones subregionales abarcaron temas como las negociaciones bilaterales con Estados Unidos y el trato especial y diferenciado.

¹⁶ Los diez países son: Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago. Si bien cada proyecto se ajusta a las necesidades específicas del cliente, estas operaciones por lo general contemplan los siguientes componentes: i) reforma institucional para mejorar la formulación de las políticas comerciales; ii) puesta en marcha de sistemas eficaces de información y comunicación para el ministerio de comercio y otras instituciones relacionadas con el comercio; iii) apoyo técnico a las negociaciones y la ejecución de acuerdos comerciales y capacitación en todos los ámbitos relacionadas con el comercio; iv) apoyo a sectores específicos en frentes como la agricultura, normas sanitarias y fitosanitarias y derechos de propiedad intelectual; v) modernización de los organismos de promoción de las exportaciones y captación de inversiones; y vi) apoyo a las actividades de extensión y las consultas a las partes interesadas.

¹⁷ Como ejemplos de los proyectos cabría mencionar un préstamo regional no reembolsable de US\$1,1 millón en apoyo a la participación del sector privado en las negociaciones de comercio exterior de CARICOM, un aporte de fondos no reembolsables por US\$2,48 millones para apoyar a los pequeños productores rurales de Argentina a superar los obstáculos técnicos al comercio, y otro préstamo regional de fondos no reembolsables por US\$2,14 millones para sensibilizar al público y facilitar la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias en Mesoamérica.

- d. En 2002, el Banco creó la **Iniciativa especial sobre comercio e integración**, mediante la cual se facilita un financiamiento adicional a la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos por un período de cuatro años (2003-2006). El objetivo de esta iniciativa radica en i) fortalecer la capacidad del Banco para influir en el debate sobre las políticas de comercio e integración; ii) proveer apoyo técnico a los gobiernos, sobre todo en respuesta a solicitudes urgentes y perentorias; y iii) incrementar las actividades de difusión¹⁸.
- e. En 2003, en respuesta a las crecientes necesidades de asistencia relacionada con el ajuste, el BID estableció un **Programa de préstamos para comercio, integración y competitividad**, que permite a un país combinar los componentes de los préstamos en apoyo de reformas de política, de inversión y asistencia técnica en una sola operación de préstamo para atender la gama más amplia de ajustes sectoriales que debe llevar a cabo en su transición hacia un comercio más libre. Este programa, aunado a la disponibilidad de préstamos centrados en la competitividad, ofrece apoyo para atender todos los aspectos críticos de la transición hacia el libre comercio, lo que incluye la infraestructura, el ajuste del mercado laboral, la capacitación de trabajadores, la agricultura rural, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la reforma fiscal, la modernización de las aduanas y la formación de la capacidad relacionada con el comercio¹⁹.
- f. En 2003, se aprobó el **Programa de reactivación del financiamiento al comercio internacional**, que permite al Banco comprometer hasta US\$1.000 millones para proyectos, programas y otras medidas dirigidas a apoyar la disponibilidad de financiamiento comercial en los países de América Latina y el Caribe. Creado inicialmente como programa piloto de dos años, el Programa de reactivación del financiamiento al comercio internacional pasó a ser permanente en 2005. El Departamento del Sector Privado del Banco ha creado varios instrumentos para implantar el dicho programa. En 2005, PRI lanzó el primero de dichos instrumentos, el Programa de facilitación del financiamiento para el comercio. Con este programa, el BID amplía sus garantías para cubrir riesgos asociados a los instrumentos relacionados con el comercio (por ejemplo, carta de crédito, cobros documentarios, pagarés) emitidos por bancos para el financiamiento de operaciones de comercio internacional²⁰. El BID también ha

¹⁸ La Iniciativa especial ha permitido al Banco ampliar considerablemente sus actividades de investigación, asistencia técnica y actividades de extensión relacionadas con el comercio. Por ejemplo, la institución ha podido proveer apoyo directo a los países centroamericanos y andinos para la formulación y la ejecución de planes de acción nacionales para la formación de capacidad relacionada con el comercio. También ha facilitado la investigación de políticas por parte del Banco en ámbitos cruciales como las reglas de origen, las asimetrías y los efectos distributivos relacionados con la liberalización del comercio y las implicaciones para América Latina y el Caribe del surgimiento de la China como potencia comercial de primer orden. Por último, la iniciativa ha ayudado a ampliar las actividades de extensión del Banco con, por ejemplo, el financiamiento de talleres de orientación sobre comercio para parlamentarios y la sociedad civil.

¹⁹ Costa Rica fue el primer país en preparar un préstamo multisectorial en el marco de este programa que abarcó componentes de comercio exterior, ciencia y tecnología y rehabilitación de vías rurales. El préstamo de inversión, por un monto de US\$116,8 millones, se aprobó en 2005.

²⁰ El Programa de facilitación del financiamiento para el comercio comprende actualmente una red de más de 60 bancos confirmadores que pertenecen a 26 grupos bancarios internacionales de 20 países diferentes,

aprobado varios préstamos para fondos de inversión que facilitan financiamiento comercial para exportadores e importadores desatendidos de la región.

- g. Los donantes bilaterales han canalizado un volumen cada vez mayor de asistencia relacionada con el comercio a través del BID. El **Fondo de Comercio BID-Canadá**, establecido en 2003 ofrece fondos no reembolsables a los ministerios u organismos regionales pertinentes en apoyo de programas de formación de capacidad relacionada con el comercio acordados por países de América Latina y el Caribe en el marco del Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA. El Fondo ha ampliado las posibilidades del Banco de ofrecer asistencia en calidad de recursos no reembolsables a nivel nacional. Hasta la fecha, diez países y un organismo regional han recurrido al Fondo, por un financiamiento total de \$Can 1,65 millón (US\$1,5 millón). El **Fondo fiduciario para promover el comercio y reducir la pobreza**, establecido en 2005 como fondo fiduciario de múltiples donantes del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) apoya las iniciativas del Banco encaminadas a responder a un mayor número de demandas de análisis de los efectos distributivos de la integración comercial, así como la formulación y ejecución de estrategias, políticas e instrumentos dirigidos a ampliar el efecto de la integración comercial sobre los pobres.

3.18 Aparte de los instrumentos relacionados específicamente con el comercio, el BID ha emprendido en los últimos años varias iniciativas más amplias en respaldo a los esfuerzos de la institución por prestar una ayuda más eficaz para el comercio. Cabría destacar entre ellas tres iniciativas de infraestructura destinadas específicamente a apoyar la integración intrarregional y mundial de la región.

- a. **Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)**. Lanzada en 2000, esta Iniciativa apoya el desarrollo y la integración de la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones de los 12 países suramericanos para facilitar la integración comercial tanto de la región misma como de ésta con el resto del mundo. El BID, conjuntamente con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), forma parte del Comité de Coordinación Técnica de la IIRSA, el cual provee apoyo a los países en todos los temas relacionados con la Iniciativa. En el marco de la IIRSA se han formulado los requisitos de infraestructura física para diez ejes de integración en la región y se han definido 335 proyectos conexos con un valor estimado de US\$37.500 millones²¹. De esta cartera de proyectos, los gobiernos han seleccionado 31 proyectos prioritarios por un monto de US\$5.900 millones para ejecutar en el transcurso de los próximos

además de 11 bancos emisores en siete países de América Latina y el Caribe con más de US\$270 millones en líneas de crédito aprobadas. Hasta la fecha, el BID ha emitido garantías por más de US\$30 millones en respaldo de aproximadamente 50 transacciones de comercio internacional por un total de US\$66 millones.

²¹ Al día de hoy, se han aprobado o están en proceso de planeamiento 29 proyectos con un valor estimado de US\$ 3.800 millones.

cinco años²². En el contexto de la IIRSA, el BID ha financiado hasta ahora siete proyectos de infraestructura estratégica por un valor combinado de US\$515 millones. Además, el BID creó en 2005 un fondo para el financiamiento de operaciones de cooperación técnica para iniciativas de integración de la infraestructura regional en el marco de la IIRSA, por un monto de US\$20 millones.

- b. El **Plan Puebla-Panamá**, iniciado en 2001, busca mejorar el comercio, el crecimiento y el potencial de desarrollo económico del sur de México y Centroamérica. El Plan Puebla-Panamá se concentra en una serie de ámbitos como la facilitación del comercio, el desarrollo de la infraestructura (carreteras, energía, telecomunicaciones) y los servicios turísticos. La estructura central del Plan reúne al BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CEPAL, así como a los gobiernos nacionales. El BID actúa como coordinador financiero del programa y es además miembro de su comité técnico. Concebido originalmente como un programa plurianual multimillonario con metas previstas hasta 2020, el Plan se financia con las contribuciones de los países participantes, el sector privado y donantes bilaterales y multilaterales, como el BID²³.
 - c. El Banco aprobó un nuevo **Fondo para la Preparación de Proyectos de Infraestructura** a principios de 2006, por un monto de US\$20 millones. El Fondo, que no es exclusivo para la IIRSA o el Plan Puebla-Panamá, apoya la preparación de estudios de preinversión (por ejemplo, evaluación financiera y ambiental) para proyectos de infraestructura.
 - d. El BID también ha apoyado el mejoramiento de la prestación de servicios de infraestructura para el comercio con operaciones de cooperación técnica no reembolsable en ámbitos como la seguridad portuaria, el fortalecimiento institucional de las administraciones portuarias y el fortalecimiento de la logística de los cruces fronterizos.
- 3.19 La **Iniciativa sobre el clima de negocios**, lanzada por el Banco en 2003, busca determinar y seguidamente reducir o eliminar los obstáculos críticos al crecimiento, promover la expansión de las actividades del sector privado por medio de cambios jurídicos y normativos en las instituciones y las políticas que afectan el clima de negocios. Con la Iniciativa sobre el clima de negocios se pretende determinar los ámbitos en los que existe consenso entre los funcionarios públicos y los líderes del sector privado respecto de la existencia de obstáculos al crecimiento encabezado por el sector privado, así como definir las acciones prioritarias que permitirían superar tales

²² Una iniciativa relacionada directamente con el comercio es el proyecto para pavimentar la carretera Carmelo Peralta–Loma Plata y construir el Puente Carmelo Peralta–Porto Murtinho, lo que permitirá interconectar las áreas productivas de cuatro países: Chile, Bolivia, Brasil y Paraguay y garantizar el acceso de regiones aisladas en el interior de esta región hacia puertos del Pacífico.

²³ El Banco ejecutó recientemente dos operaciones en respaldo de proyectos viales relacionados con el Plan Puebla-Panamá: un préstamo de US\$50 millones a Honduras y dos préstamos por un total de US\$80 millones a Nicaragua en 2004.

barreras. La Iniciativa tiene tres fases, a saber: i) la firma de una carta acuerdo entre el BID y el gobierno participante en la cual se reafirma la importancia de contar con un entorno propicio para el desarrollo del sector privado y se define el alcance de la acción para determinar el esquema de reforma y el programa de apoyo apropiados; ii) una evaluación de diagnóstico sobre la base de consultas con una amplia gama de interesados para señalar las fallas que se abordarían de forma prioritaria con el fin de aumentar al máximo el efecto de cualquier acción de política sobre el entorno empresarial del país; y iii) el financiamiento de la reforma del clima empresarial. Una vez definidos en las estrategias de país, los planes específicos de acción recibirán el apoyo a través de los programas operativos del BID.

- 3.20 En 2004 se lanzó la nueva iniciativa de **Bienes Públicos Regionales** del Banco, que no se limita exclusivamente al comercio, pero que resulta de importancia para éste por su potencial para facilitar las intervenciones regionales a mayor escala. Esta iniciativa se propone apoyar el desarrollo de bienes, servicios, sistemas de normas o regímenes de política que generen beneficios compartidos entre los países participantes como resultado de la cooperación y la acción colectiva que estos emprendan. El Banco aporta recursos no reembolsables hasta por US\$10 millones anuales para financiar proyectos impulsados por la demanda que contribuyan al desarrollo de bienes públicos regionales en América Latina y el Caribe. A partir de un proceso de selección competitiva, el BID aprobó US\$8,9 millones en fondos no reembolsables durante 2005 y tiene en su inventario de 2006 otros 11 proyectos para 23 países miembros prestatarios en ámbitos como protección del medio ambiente, educación, modernización del Estado, mercados financieros, tecnologías de la información y las comunicaciones, agricultura, salud y desarrollo social. El Banco ya ha aprobado varios proyectos relacionados con el comercio en el marco de esta Iniciativa, y existen buenas posibilidades de formular más proyectos de esta índole en el futuro. Lo más importante es que este instrumento podría utilizarse para proveer capital semilla y como incentivo para que los países cooperen en torno a proyectos regionales de mayor alcance que requieran además préstamos para la ejecución de los componentes nacionales.

D. Los desafíos futuros de la ayuda para el comercio

- 3.21 *Un banco de desarrollo regional en capacidad de brindar ayuda para el comercio.* Como ha quedado demostrado en las páginas precedentes, la estructura institucional y el apoyo del BID a la asistencia relacionada con el comercio han evolucionado con el tiempo para satisfacer la creciente demanda en los países de América Latina y el Caribe, para quienes la integración al comercio mundial adquiere ahora carácter prioritario. Si bien el Banco ha sido a lo largo de su historia un proveedor de asistencia técnica y financiera para lo que hoy en día se tiene por los componentes más amplios del programa de ayuda para el comercio, más recientemente también ha forjado una sólida trayectoria en la prestación de asistencia para la formación de capacidad relacionada con el comercio. La combinación de una masa crítica de conocimientos técnicos en temas relativos al comercio, los conocimientos operativos especializados para prestar asistencia para el desarrollo y su presencia en cada país de la región, junto con una amplia representación de donantes en su estructura accionaria, colocan al BID

en una buena posición para contribuir a la prestación de ayuda relacionada con el comercio a los países de América Latina y el Caribe.

3.22 *Un Nuevo Marco de Financiamiento para mejorar la efectividad en el desarrollo.*

En 2005, el BID adoptó un Nuevo Marco de Financiamiento para apoyar la necesidad de la región de mejorar su eficacia en cuanto a gastos y obtener mayores rendimientos sobre la inversión en el contexto de un espacio fiscal en constricción. El Nuevo Marco de Financiamiento favorece la adopción de un enfoque programático (en lugar de proyectos individuales) para la concesión de préstamos, mayor flexibilidad en cuanto a los criterios de financiamiento, mayor utilización de los sistemas fiduciarios y de evaluación nacionales y un mayor énfasis en los resultados. El Nuevo Marco de Financiamiento incluye la utilización de programas con enfoque sectorial amplio (SWAp), nuevos instrumentos de financiamiento como los préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, los préstamos en función del desempeño y una amplia gama de medidas adicionales que mejoran la flexibilidad de los préstamos y la eficiencia en la ejecución de los proyectos²⁴. Además, el Banco redujo en 2006 sus condiciones de préstamos al sector privado. Varios elementos del Nuevo Marco de Financiamiento podrían resultar esenciales para una prestación más eficaz de la ayuda relacionada con el comercio.

3.23 *Una institución dinámica se acopla a las necesidades de sus clientes.*

Además de mejorar sus instrumentos y procedimientos operativos, el BID participa actualmente en un proceso de realineación institucional para incrementar su eficacia en la provisión de financiamiento para el desarrollo. Dado que las operaciones de la institución abarcan ahora toda la gama de ayuda para el comercio, y con el uso de los numerosos y diferentes instrumentos para prestar dicha ayuda, el desafío yace ahora en asegurarse de que todas las intervenciones estén efectivamente vinculadas entre sí y se complementen, y que las inquietudes de la región en materia de comercio se atienden eficazmente en todos los ámbitos de intervención del Banco a través de todos los instrumentos disponibles. La comprobada capacidad de la institución para adaptarse a las cambiantes demandas de sus países miembros prestatarios, su Nuevo Marco de Financiamiento y su presencia de larga data en la región constituyen buenas herramientas para confrontar este reto. A ello se suman además las lecciones aprendidas de sus experiencias pasadas en la prestación de ayuda relacionada con el comercio.

²⁴ Un *programa con enfoque sectorial amplio* (SWAp) puede apoyarse con cualquier tipo de préstamo de inversión. En un SWAp, todos los socios de desarrollo que participan en un determinado sector colaboran para apoyar un único programa sectorial de políticas y gastos liderado por el gobierno, a cuyos procedimientos se recurre en grado creciente para desembolsar y rendir cuenta de todos los fondos. Un *préstamo programático en apoyo de reforma de políticas* comprende una serie de operaciones individuales establecidas en un marco de reforma a mediano plazo, que se aprueba por fases para apoyar el programa de reforma del país y que tiene mecanismos activadores específicos que indican el momento de pasar de una operación a la siguiente. Un *préstamo en función del desempeño* es un préstamo de inversión que se desembolsa una vez que se logran los resultados o efectos directos de desarrollo contemplados en el programa y el Banco ha verificado los gastos en que ha incurrido el prestatario para alcanzarlos.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y DEFICIENCIAS EN LA PRESTACIÓN DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO

A. Identificación del contexto y definición del alcance de la ayuda

- 4.1 El objetivo último de la ayuda para el comercio reside en lograr un amplio crecimiento económico y desarrollo. Para ello se requiere, primero que todo, reconocer el contexto en el cual se prestará la ayuda, sobre todo si esto entraña una liberalización aún mayor del comercio, conforme se contempla en el Programa de Doha para el Desarrollo. Si bien el comercio ha pasado a ocupar un espacio mucho más prominente en el debate público sobre los programas de política de los gobiernos de América Latina y el Caribe, no se ha incorporado plenamente o en grado suficiente a los programas nacionales de desarrollo. Por otra parte, las experiencias pasadas demuestran que para mantener el apoyo a la liberalización del comercio, debe prestarse la debida atención a los temas relativos a la capacidad de oferta y el ajuste conjuntamente con las iniciativas futuras de liberalización. Por último, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están muy endeudados y confrontan graves limitaciones fiscales, todo lo cual tiene implicaciones para el tipo de ayuda para el comercio que dichos países requieren, así como para la forma en que ésta ha de prestarse.
- 4.2 La demanda de formación de capacidad tradicional relacionada con el comercio sigue siendo muy seria en muchos países de América Latina y el Caribe, pero ahora existe también una creciente necesidad de recibir asistencia relacionada con el comercio para atender el programa más amplio de ayuda para el comercio. En términos más específicos, dicha asistencia debe ayudar cada vez más a los países a eliminar las limitaciones de oferta que no les permiten aprovechar las oportunidades de liberalización comercial y que debilitan su capacidad para responder con eficiencia a las conmociones provocadas por los ajustes relacionados con el comercio²⁵. Si bien el BID ha brindado este tipo de asistencia durante décadas tanto a nivel nacional como regional, hoy en día despliega esfuerzos por vincular dicha ayuda de forma más eficiente a los programas comerciales de los países. Al mismo tiempo, la asistencia relacionada con el comercio debe intentar responder a los efectos distributivos de la liberalización y los problemas de asimetría que, de no resolverse, pueden intensificarse con la liberalización. La ayuda para el comercio podría hacer una importante contribución para cambiar las actitudes frente a la liberalización del comercio y mitigar el riesgo de una reacción adversa contra futuras reformas comerciales en América Latina y el Caribe.

B. La prestación de la ayuda para el comercio: Experiencias y lecciones aprendidas

- 4.3 *Análisis técnico y trabajo de diagnóstico.* La mejor manera de determinar las necesidades de un país relacionadas con el comercio es mediante un análisis técnico

²⁵ Para superar las limitaciones de oferta se requieren inversiones físicas y reformas normativas. En materia de infraestructura, por ejemplo, es importante trabajar no sólo en la construcción de carreteras, puertos y sistemas de comunicaciones, sino también en el mejoramiento de los marcos de normas y políticas. En el caso de la infraestructura relacionada con el comercio, también es importante atender los temas relativos a la congruencia de las políticas entre los países y dar prioridad a los vínculos transfronterizos.

amplio e integral. La preparación de un estudio de diagnóstico sobre la integración comercial entraña varios retos. En primer lugar, los países en desarrollo por lo general carecen de la capacidad necesaria para realizar su propio trabajo de diagnóstico, y sus planes de acción tienden a ser algo limitados, al concentrarse en la formación de capacidad a corto plazo en lugar de **considerar los desafíos del comercio desde una perspectiva de desarrollo más amplia y a largo plazo**. La carencia de datos suficientes y metodologías adecuadas para la preparación de estudios sobre comercio e integración con frecuencia contribuyen a este resultado. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, los estudios sobre comercio e integración generalmente dependen de la oferta y su elaboración queda a cargo de instituciones financieras internacionales u otros organismos de desarrollo. No obstante, esto plantea otro reto, en el sentido de que las limitaciones de personal, tiempo y presupuesto de estos organismos pueden impedirles realizar el tipo de análisis acucioso que se requiere para preparar un estudio de diagnóstico completo. Es fundamental mantener una coordinación eficaz en la preparación del trabajo analítico, tanto a nivel del país (interinstitucional) como dentro del organismo de desarrollo (interdepartamental) para lograr que las estrategias comerciales abarquen todos los sectores y aspectos pertinentes de la economía. Esto también puede constituir un desafío. La solución reside en apoyar la preparación de estudios de diagnóstico que sean impulsados por la demanda, despierten un sentido de identificación local y estén efectivamente integrados a los planes nacionales de desarrollo.

- 4.4 ***Diálogo de política y programación.*** El trabajo analítico alimenta el diálogo de política con los gobiernos y otras partes interesadas. En este caso, el desafío reside en **trascender los componentes tradicionales de la comunidad comercial** para llegar más ampliamente a los encargados de tomar decisiones en el país. Es importante ampliar el diálogo sobre temas comerciales con los ministerios de finanzas y planificación, entidades que tienen responsabilidades cruciales a la hora de decidir la política macroeconómica y de desarrollo futura y determinan el orden prioritario de las solicitudes de financiamiento para asistencia externa. En una situación ideal, el diálogo de política debería abarcar a todos los ministerios pertinentes (por ejemplo, finanzas, planificación, comercio, agricultura), así como al poder legislativo de gobierno (Congreso, Parlamento), el sector privado y otros grupos importantes de la sociedad civil, incluido el sector laboral. Sin este diálogo, se corre el riesgo de que las estrategias de comercio resulten desequilibradas e insostenibles (debido a la falta de apoyo político y de “identificación” con las mismas).
- 4.5 También es necesario mantener un diálogo amplio a fin de **incorporar el comercio a los programas nacionales de desarrollo**. Los ministerios de comercio generalmente están conscientes de los importantes desafíos que confrontan, pero los ministerios de finanzas y planificación podrían estar menos familiarizados con las especificidades de tales retos, dado que sus mandatos de política son mucho más amplios. En consecuencia, estas instituciones podrían subestimar la importancia del comercio para el desarrollo económico y de contar con instituciones adecuadas para el desarrollo comercial. Resulta imperativo mantener las iniciativas dirigidas a integrar el comercio al diálogo de política y la programación de país.

- 4.6 **Identificación y formulación de operaciones.** Las instituciones financieras internacionales y otros organismos de desarrollo confrontan un importante desafío en el diseño de las operaciones, a saber, velar por una coordinación eficiente entre el personal que participa en la formulación de la estrategia y la política sobre comercio para un determinado país o región y el personal de operaciones que diseñará y ayudará a ejecutar los programas en el terreno. En otras palabras, es importante establecer una estrecha relación de trabajo o **vínculo entre los “operadores del comercio” y los “operadores de la ayuda”** en los ámbitos de identificación, formulación y ejecución de la ayuda relacionada con el comercio. El Banco ha trabajado en los últimos años para fortalecer este vínculo velando por que la investigación se incorpore en el apoyo operativo.
- 4.7 **Ejecución.** Un desafío que tiene que ver con la ejecución de las operaciones relacionadas con el comercio es la **limitada capacidad de absorción** de los organismos ejecutores o “beneficiarios” locales en América Latina y el Caribe, algunos de los cuales llevan a cabo múltiples proyectos de donantes de forma simultánea. La coordinación de donantes puede contribuir parcialmente a aliviar la presión sobre estos organismos, pero los problemas de capacidad seguirán siendo un tema serio en el futuro inmediato, sobre todo en los países más pobres o más pequeños de la región. Los ministerios de comercio y otras instituciones pertinentes de esos países por lo general no cuentan con personal suficiente o adecuado y sufren graves deficiencias para ejecutar operaciones sin asistencia técnica o administrativa externa.
- 4.8 Para ayudar a los países a ejecutar los proyectos, los organismos de desarrollo normalmente establecen unidades específicas de ejecución de proyectos que dotan con consultores. Es fundamental contar con una amplia gama de expertos internacionales que puedan asistir en la ejecución y así obtener resultados positivos. Sin embargo, en algunas ocasiones se han enfrentado dificultades para atraer a dichos expertos, sobre todo cuando se trata de asignaciones a más largo plazo en la región. Asimismo, el idioma ha constituido un obstáculo. El problema de la limitada capacidad de ejecución podría agudizarse aún más con el previsto aumento de la ayuda para el comercio. Se hace, por lo tanto, imperativo **crear capacidad local especializada en todos los ámbitos del comercio** como primer paso para ampliar la ayuda. También es esencial velar por la consolidación y la sostenibilidad del aporte al desarrollo a largo plazo de la ayuda para el comercio.
- 4.9 En relación con los propios procesos del BID, cabe destacar que la formulación de las operaciones del Banco, como las de otras instituciones financieras internacionales, es responsabilidad del personal adscrito a la Sede y, una vez aprobadas, corresponde al personal de las Representaciones administrar dichas operaciones. En el BID, los especialistas de comercio de la Sede brindan asesoría regularmente sobre aspectos técnicos de la ejecución, pero el personal de las Representaciones mantiene un contacto diario con los organismos ejecutores locales. **La presencia de las Representaciones** en cada uno de los países miembros prestatarios del BID ofrece a la institución una buena oportunidad para participar en la prestación de la ayuda ampliada para el comercio. La responsabilidad de las Representaciones en la administración de esta ayuda subraya además la importancia de desarrollar aún más

los conocimientos técnicos de estas entidades sobre el comercio y de asegurar una coordinación eficaz entre la Sede y las Representaciones.

- 4.10 ***Instrumentos para prestar la ayuda para el comercio.*** Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están altamente endeudados y confrontan graves limitaciones fiscales. Esto limita su capacidad de endeudamiento para facilitar la integración comercial y el ajuste²⁶. En este contexto, la **limitada disponibilidad de financiamiento no reembolsable para asistencia relacionada con el comercio en países de ingresos medios constituye un gran desafío**. En el BID, por ejemplo, 21 de los 26 países miembros prestatarios no tienen acceso a financiamiento no reembolsable aparte de los recursos de los fondos fiduciarios, el FOMIN y los recursos regionales del FOE, que son por lo demás escasos. Los fondos fiduciarios especializados del Banco para ayuda relacionada con el comercio se han convertido en importantes instrumentos para canalizar recursos hacia los países que participan en la reforma del comercio, por lo que ampliar su alcance podría ayudar a los países de América Latina y el Caribe a superar sus limitaciones financieras para hacer frente al ajuste relacionado con el comercio.
- 4.11 El financiamiento no reembolsable no sólo es limitado, sino que además generalmente se programa de forma anual. Esto dificulta brindar **apoyo a los enfoques programáticos a largo plazo de la ayuda para el comercio**. La escasez de financiamiento no reembolsable limita además el alcance de las actividades que pueden emprenderse. Ha habido un volumen considerable de apoyo a la capacitación a corto plazo en países de América Latina y el Caribe, lo que probablemente ha desplazado otras prioridades importantes relacionadas con el comercio. La coordinación entre los donantes no siempre ha sido óptima, y la capacitación a corto plazo también genera dudas sobre la sostenibilidad de sus resultados. En algunas ocasiones, el financiamiento no reembolsable se vincula a requerimientos específicos de nacionalidad en el caso de los consultores, criterios de elegibilidad de países y prioridades temáticas, todo lo cual limita su flexibilidad de uso. Obviamente, este tipo de financiamiento debe lidiar también con el tema de identificación: podría requerirse cierto volumen de recursos de contrapartida a fin de asegurar que los países beneficiarios tengan suficientes incentivos para trabajar en aras de resultados óptimos con esa ayuda.
- 4.12 En cuanto a instrumentos de financiamiento específicos, una de las lecciones aprendidas nos indica que **es crucial adoptar un enfoque multisectorial ante la ayuda para el comercio**. Los programas híbridos que abarcan múltiples sectores y combinan múltiples instrumentos de financiamiento y organismos ejecutores llenan todos los requisitos para abordar la complejidad del programa de ayuda para el comercio. No obstante, estos programas pueden resultar difíciles de formular, ejecutar, supervisar y evaluar. Mientras tanto, **las intervenciones de enfoque sectorial amplio**

²⁶ Los países del Caribe constituyen un buen ejemplo de este dilema: tienen niveles de ingreso per cápita relativamente altos, pero sus elevados coeficientes de deuda limitan el monto que pueden solicitar en préstamo. Sin embargo, estos países son sumamente vulnerables a la liberalización multilateral del comercio y están enfrentando las consecuencias de la erosión de las preferencias en sus principales mercados de exportación.

con múltiples donantes podrían aportar importantes beneficios a un país de ejecutarse adecuadamente (mediante SWAp o instrumentos similares). También podrían constituir un medio por el cual se combinen préstamos con operaciones de asistencia técnica no reembolsable. Los fondos no reembolsables podrían utilizarse para fortalecer la capacidad de ejecución local, aspecto que, conforme se indicó anteriormente, ha constituido un gran desafío en algunos países de América Latina y el Caribe. Mientras tanto, los SWAp traen consigo sus propios retos en cuanto a la coordinación de los donantes y la atribución del aporte al desarrollo.

- 4.13 Existe una clara **falta de financiamiento para las intervenciones regionales a gran escala**, sobre todo aquellas que tienen que ver con el sector público. El BID tiene mucha experiencia de trabajo con los gobiernos de América Latina y el Caribe a nivel regional y subregional, pero sus intervenciones regionales son necesariamente pequeñas debido a la escasez de fondos disponibles para estos programas. El nivel actual de financiamiento no reembolsable a disposición de los países de América Latina y el Caribe no puede cubrir el costo de las iniciativas de infraestructura o bienes públicos regionales a gran escala, y los instrumentos de financiamiento siguen concentrándose casi exclusivamente en intervenciones nacionales. Los bancos de desarrollo bien podrían considerar explorar la posibilidad de combinar los préstamos nacionales con un componente regional de fondos no reembolsables que incentive a los países a abordar los problemas desde una perspectiva regional. En cierta medida, la experiencia del Banco con la IIRSA indica que los proyectos de infraestructura regional pueden financiarse por medio de proyectos nacionales por separado, pero la provisión de financiamiento no reembolsable quizá pudiera facilitar un mayor uso de esos enfoques regionales. La Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco, al facilitar capital semilla para el desarrollo de nuevos bienes públicos regionales, ofrece la posibilidad de fomentar un mayor uso de los enfoques regionales en la prestación de la ayuda para el comercio. A nivel nacional, podría utilizarse una combinación de financiamiento no reembolsable y préstamos para disminuir el costo real del endeudamiento de los países.
- 4.14 Finalmente, en relación con los instrumentos, la experiencia del BID revela también la **necesidad de contar con un mecanismo flexible de “respuesta rápida”** para ocuparse de las solicitudes urgentes a corto plazo de los gobiernos. Si los países ya están negociando y necesitan asistencia técnica urgente en cuestión de una o dos semanas, es muy poco el tiempo disponible para preparar hasta el más pequeño proyecto financiado con fondos no reembolsables. La flexibilidad de fondos permitiría además identificar y ejecutar proyectos piloto que podrían posteriormente ampliarse y repetirse en otros países o regiones. Hasta la fecha, el Banco ha intentado responder a solicitudes urgentes y perentorias con el despliegue de su propio personal y recursos presupuestarios administrativos.
- 4.15 **Seguimiento y evaluación.** Existe una gran necesidad de fortalecer este aspecto de la prestación de la ayuda para el comercio. En el contexto actual de graves limitaciones fiscales, muchos países de América Latina y el Caribe se muestran renuentes a solicitar préstamos para proyectos que no brindan un aporte inmediato o fácilmente mensurable al desarrollo. Sin embargo, **es muy difícil medir los efectos directos de**

la ayuda para el comercio, sobre todo la ayuda relacionada con el fortalecimiento institucional y la formación de capacidad. Ello se debe en parte a la dificultad de establecer indicadores de referencia para medir el progreso de la ayuda para el comercio que no esté relacionada con la infraestructura física o las inversiones. También se debe a la dificultad de definir atribuciones en países donde muchos donantes participan en la asistencia relacionada con el comercio.

- 4.16 Un frente en el que la coordinación de los donantes podría resultar muy eficaz sería la de la formulación adecuada de **marcos de evaluación basados en resultados dirigidos a la ayuda para el comercio**. Un “marco basado en resultados” contiene metas, objetivos, indicadores de referencia, indicadores específicos y una evaluación de los riesgos determinados y los factores de mitigación. La utilización de marcos comunes, convenidos y aplicados en todas las instituciones financieras internacionales y organismos donantes para los diversos tipos de asistencia relacionada con el comercio (desde la capacitación y la reforma institucional de los ministerios de comercio hasta el mejoramiento de los procedimientos aduaneros, la promoción de las exportaciones el desarrollo de infraestructura, el desarrollo comercial y las iniciativas de ajuste), fortalecería las capacidades de seguimiento y evaluación de cada institución, y además facilitaría el seguimiento de la ayuda para el comercio a nivel regional y mundial.
- 4.17 ***Papel del sector privado. El sector privado debe participar activamente en la definición de las necesidades de los países en materia de comercio y en la ejecución de las respuestas apropiadas.*** El BID ha trabajado activamente en este frente con el grupo de proyectos del FOMIN y el Programa de facilitación del financiamiento para el comercio. Además, el Banco alivió sus condiciones de financiamiento para el sector privado en 2006. Anteriormente, estos préstamos se limitaban a infraestructura, mercados de capital y financiamiento de operaciones de comercio exterior. La institución puede ahora conferir préstamos a compañías privadas de cualquier sector, e igualmente puede apoyar las asociaciones público-privadas, donde la participación del sector público puede ser a nivel tanto nacional como subnacional. Este mandato más amplio podría fortalecer en grado considerable el apoyo del Banco a la ayuda para el comercio, sobre todo en lo que tiene que ver con la infraestructura y la capacidad de oferta.
- 4.18 En un esfuerzo por ampliar y coordinar mejor su apoyo al desarrollo del sector privado de América Latina y el Caribe, el BID inició recientemente la **preparación de estrategias de desarrollo del sector privado** para todos los países de la región. Estas estrategias, que se incorporan a la programación de país del Banco, orientan las actividades de los departamentos de financiamiento para los sectores público y privado del Banco y se proponen brindar un enfoque más coordinado al apoyo que la institución presta al sector privado. Un desafío que se plantea en el ámbito del comercio es que las entidades del sector privado de muchos países de América Latina y el Caribe no están al tanto de los beneficios y las consecuencias de la liberalización del comercio, sobre todo en los países más pequeños de la región, donde dichas entidades no están debidamente informadas de las iniciativas del sector público en el ámbito del comercio y tienen poca incidencia sobre la formulación de la política de

desarrollo nacional. Por lo tanto, es importante emprender **actividades de difusión y sensibilización** en el sector privado como parte de la ayuda para el comercio. Esto conduciría de forma natural hacia una mejor capacidad para evaluar las necesidades del sector privado en el ámbito del comercio.

- 4.19 **Coordinación de donantes.** La coordinación de donantes en la prestación de la ayuda para el comercio debe fortalecerse a fin de **evitar la duplicación de esfuerzos, simplificar los requerimientos para los organismos ejecutores en cuanto a rendición de informes y facilitar un mayor uso de los SWAp.** El BID ha tomado una serie de medidas para coordinar su asistencia relacionada con el comercio, una de ellas de forma conjunta con el Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA y las reuniones de donantes organizadas durante las negociaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y países de Centroamérica y la región andina. Al prestar su ayuda para el comercio, los donantes deben ajustarse a los principios estipulados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005: protagonismo, armonización, convergencia, resultados y responsabilidad mutua. Estos principios son particularmente pertinentes a la luz de los desafíos en materia de comercio esbozados en las páginas precedentes y los planes de ampliación de la ayuda para el comercio en el futuro.

V. EL FUTURO: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA AYUDA PARA EL COMERCIO Y EL BID

- 5.1 Una de las lecciones más importantes que aprendió el BID en sus iniciativas dirigidas a prestar ayuda para el comercio en sus países miembros prestatarios es que existe en América Latina y el Caribe una gran necesidad de esta ayuda. No obstante que se trata en su gran mayoría de países de ingresos medios, los países de América Latina y el Caribe confrontan graves limitaciones de recursos que han creado importantes desafíos en su capacidad para responder a los retos relacionados con el comercio y aprovechar las oportunidades que brindan unos mercados más abiertos. Una ayuda para el comercio ajustada apropiadamente a sus niveles más altos de desarrollo económico (en relación con otras regiones en desarrollo) podría contribuir en grado importante a salvar estas deficiencias.
- 5.2 En el último decenio, el BID ha desplegado esfuerzos considerables por acoplar su estructura institucional, sus conocimientos técnicos y sus instrumentos financieros y no financieros a las necesidades de sus clientes en el ámbito del comercio. La institución se ha labrado una sólida reputación para la prestación de asistencia relacionada con el comercio a los países de América Latina y el Caribe y puede recurrir a las valiosas lecciones aprendidas en la formulación de sus futuras intervenciones en este ámbito. Además de los nuevos instrumentos para la ayuda para el comercio, el Banco ha agregado también mayor flexibilidad a su proceso de financiamiento en general, lo que facilita y agiliza el acceso de los países a sus recursos. Probablemente lo más importante es que gracias a su labor en el ámbito de la ayuda para el comercio el BID ha podido adquirir una idea bastante clara de dónde se encuentran los obstáculos a la prestación de esta ayuda y cuáles son las deficiencias

que deben superarse para convertir la ayuda para el comercio en un instrumento verdaderamente eficaz para ayudar a los países en desarrollo a participar de una manera más eficiente en el sistema multilateral de comercio y, en última instancia, lograr un crecimiento económico más sólido y sostenido.

- 5.3 Esta experiencia hace del BID un socio natural para América Latina y el Caribe —y para la comunidad comercial en general— en la formulación y ejecución de un programa ampliado de ayuda para el comercio en el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo. Al crear y acumular su propia experiencia en ayuda para el comercio, el BID ha tenido que hacer frente a muchos de los temas que hoy confronta el Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC, vale decir, señalar las deficiencias, encontrar los medios más eficaces de prestación de la ayuda, lograr la participación del sector privado y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación, para mencionar sólo algunos de ellos.
- 5.4 Como se indicó en la sección precedente sobre lecciones aprendidas, resulta obvia la necesidad de crear mejores herramientas analíticas y capacidades de diagnóstico, un diálogo y una programación más eficaces, instrumentos operativos más apropiados y mecanismos más sólidos de seguimiento y evaluación para la asistencia relacionada con el comercio. No obstante, en cuanto a las instituciones para la gestión de la ayuda adicional, la estructura regional y mundial existente parece ser adecuada, al menos en el lado de la oferta. Los bancos regionales de desarrollo, en particular, deben desempeñar un papel protagónico en la futura prestación de la ayuda para el comercio. Estas instituciones ofrecen una serie de ventajas en ese sentido, entre las más relevantes su experiencia en la región y su proximidad a los clientes las cuales son importantes teniendo en cuenta que el comercio es con frecuencia un tema delicado desde el punto de vista político. En el lado de la demanda, deben hacerse mayores esfuerzos para fortalecer la capacidad de absorción y la sostenibilidad de las instituciones que se encargan de ejecutar la ayuda para el comercio. En efecto, este aspecto de la gestión de la ayuda para el comercio podría ser el más importante para asegurar una prestación eficaz de la asistencia, por lo que amerita una mayor atención en el debate actual sobre la ayuda para el comercio. Por lo tanto, el papel del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC es crucial para asegurar un debate equilibrado entre la oferta y la demanda de ayuda para el comercio sobre la mejor manera de llevar a la práctica esta importante iniciativa a fin de contribuir a la dimensión de desarrollo del Programa de Doha para el Desarrollo.