

CAPÍTULO 4: IMPULSAR LAS CADENAS DE VALOR POR MEDIO DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO A NIVEL REGIONAL

En el presente capítulo se muestra que la ayuda para el comercio a nivel regional contribuye de manera fundamental a incrementar la participación, en particular de los países de ingresos bajos y los países menos adelantados, en las redes regionales de producción, y les permite conectarse a las cadenas de valor y ascender en ellas. Asimismo se hace hincapié en que una de las principales causas de la tendencia a la integración regional es la necesidad de reducir los obstáculos en las redes regionales de producción. Los obstáculos al comercio y el exceso de trámites burocráticos, así como las deficiencias de la infraestructura, hacen que esos países resulten menos atractivos para funcionar como los radios en torno al eje de las redes de producción. Los programas regionales de ayuda para el comercio (que han aumentado considerablemente desde el período de referencia (2002-2005)) son un medio eficaz para reducir esas limitaciones. Aunque los programas regionales de ayuda para el comercio son, por definición, complejos debido a la necesidad de obtener y coordinar la participación de múltiples gobiernos, sus diversos organismos y numerosas partes interesadas del sector privado, constituyen un medio eficaz en función del costo de ayudar a los países a alcanzar sus objetivos comerciales y de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Como se señaló en el tercer Examen Global de la Ayuda para el Comercio (2011), el programa comercial de los países en desarrollo se está llevando a cabo, cada vez más, mediante la integración y la cooperación económicas a nivel regional. En este contexto, la ayuda para el comercio a nivel regional puede contribuir a impulsar el comercio y facilitar el desplazamiento a lo largo de las cadenas de valor. En Asia, la cooperación regional está impulsada por los beneficios que reporta la participación en las redes regionales de producción: actualmente, dos tercios de las exportaciones de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) pueden atribuirse a la participación en esa clase de redes (BA sD e IBA sD, 2013). En África, donde el comercio y la competitividad se ven obstaculizados por el pequeño tamaño y la fragmentación de los mercados, la cooperación regional constituye un medio de desarrollar los mercados nacionales, fomentar la especialización y compartir riesgos. América Latina, que tiene una larga tradición de cooperación económica, está utilizando activamente los foros regionales para reducir los costos de las transacciones comerciales en toda la región y con los asociados externos.

En el presente capítulo se muestra que la ayuda para el comercio a nivel regional contribuye de manera fundamental a incrementar la participación, en particular de los países de ingresos bajos y los países menos adelantados (PMA), en las redes regionales de producción, y les permite conectarse a las cadenas de valor y ascender en ellas. Una de las principales causas de la tendencia que impulsa la integración regional es la necesidad de reducir los obstáculos en las redes regionales de producción. Los obstáculos al comercio y el exceso de trámites burocráticos, así como las deficiencias de la infraestructura, hacen que esos países resulten menos atractivos para funcionar como los radios de la rueda en torno al eje de las redes de producción.

En el presente capítulo se examinan, en primer lugar, los vínculos entre el regionalismo y la integración regional en el contexto de las redes de producción, y a continuación el papel que desempeña la actual tendencia hacia el regionalismo en las estrategias de desarrollo, así como sus repercusiones en el desarrollo de las cadenas de valor. Asimismo se resumen los resultados pertinentes de las encuestas llevadas a cabo en 2013 por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Unión Africana (UA) y la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CEPA) sobre cuestiones relacionadas con la ayuda para el comercio a nivel regional y sus repercusiones. En la siguiente sección se considera la forma en que la ayuda para el comercio a nivel regional puede constituir un medio eficaz y económico de reducir las limitaciones fundamentales que impiden la integración regional y la formación de redes regionales de producción. Mediante relatos de experiencias se ilustra la forma en que la ayuda para el comercio a nivel regional ha facilitado, directa o indirectamente, la formación de cadenas productivas y la integración en el ámbito regional. El capítulo concluye con una evaluación general.

EL REGIONALISMO, LA REGIONALIZACIÓN Y EL PAPEL DE LAS CADENAS DE VALOR

Como se desprende claramente del presente estudio, de números anteriores de *La Ayuda para el Comercio en síntesis* y de numerosos estudios sobre el tema, el comercio ha desempeñado un papel cada vez más importante en las estrategias de desarrollo que han tenido éxito, y la ayuda para el comercio ha sido un instrumento indispensable y eficaz en función del costo para eliminar las limitaciones fundamentales que atentan contra la integración internacional. En la presente sección se analiza la forma en que los programas multinacionales y regionales de ayuda para el comercio pueden apuntalar la integración regional (o “regionalización”) y las cadenas de valor, y se resumen las consecuencias en la esfera de las políticas que tiene la cooperación económica bilateral y regional (o “regionalismo”) para las economías emergentes y en desarrollo. La sección comienza con un análisis sobre la cooperación y el desarrollo regionales en el contexto del sistema multilateral de comercio, tras lo cual se pasa revista a los efectos económicos de la cooperación regional en las redes de producción. A continuación, se analiza la forma en que la cooperación regional puede incrementar las perspectivas de integración y formación de redes de producción regionales. Por último, se exponen los factores complementarios necesarios para el éxito de los programas de integración económica a nivel regional.

El regionalismo en el contexto mundial

La OMC ha recibido unas 546 notificaciones de acuerdos comerciales regionales (ACR), que la Organización define como los acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más países. Actualmente hay 354 ACR en vigor¹, en comparación con 300 a finales de 2005 y 130 a comienzos de 1995. Los ACR han sido uno de los cambios decisivos de la política internacional ocurridos durante el período transcurrido desde la puesta en marcha de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. Los países en desarrollo, especialmente de África y Asia, pero también de América Latina y otras regiones, han participado muy activamente en el movimiento regionalista.² Lo que ha impulsado, en buena medida, ese proceso ha sido el deseo de promover las redes regionales de producción (como es evidente, por ejemplo, en el caso de Asia). Cabe prever que ese proceso continuará, pese a la preocupación que suscita la relación

entre los enfoques multilateral y bilateral de las normas comerciales; sin embargo, esa tendencia puede constituir un componente básico del comercio, en lugar de un obstáculo, siempre y cuando las redes de producción prosperen sobre la base de la apertura y la eficiencia, y no de la formación de bloques discriminatorios (Plummer, 2007).

La economía de las redes regionales de producción

Para las economías en desarrollo y las economías emergentes, la cooperación regional puede reportar considerables beneficios, a condición de que los gobiernos adopten un marco normativo flexible y preparen debidamente a sus economías. Las zonas de libre comercio (ZLC) eliminan la discriminación entre los países asociados y las empresas nacionales, lo que incrementa la eficiencia de la producción (“creación de comercio”) y posiblemente genera un aumento de las corrientes de inversión para aprovechar la disminución de los obstáculos al comercio entre los asociados, así como las sinergias en potencia (“creación de inversión”). Sin embargo, como las ZLC otorgan a los países asociados preferencias que no se conceden a los que no pertenecen al grupo, se genera una distorsión comercial que beneficia a las empresas de los países asociados a la par que perjudica a las empresas de otros países (“desviación del comercio”).

En definitiva, la desviación del comercio repercute negativamente en la relación de intercambio ya que puede obligar a un país a adquirir sus importaciones de una fuente más cara, con la consiguiente pérdida de eficiencia. De ahí que la desviación del comercio resulte especialmente problemática para las redes de producción, que necesitan abastecerse al más bajo costo. Ésta es una de las principales razones por las que el movimiento regionalista respaldado por las redes de producción debe ser abierto y estar orientado hacia el exterior: la desviación del comercio es anatema para quienes preconizan una organización eficaz de las cadenas de valor. También proporciona un fuerte incentivo para que las normas de origen (que son esenciales en los ALC para evitar el “desplazamiento” de las corrientes comerciales³) sean liberales, simples y simétricas.

Además, cuanto mayor sea el grado de discriminación en una ZLC, mayores serán las posibilidades de “desviación de la inversión”: en estos casos la inversión extranjera directa (IED) se orienta hacia un país determinado pura y simplemente para beneficiarse de un acceso regional protegido. En una época, tanto las economías desarrolladas como las economías en desarrollo, a fin de atraer mayores corrientes de inversión, promovían ampliamente la IED que tenía por objeto eludir obstáculos arancelarios. Sin embargo, en la actualidad ese enfoque plantea crecientes problemas para las redes de producción, que prosperan cuando los mercados son abiertos, no cerrados. En efecto, la creciente importancia de las redes de producción podría explicar no sólo el motivo por el que las ZLC y otras formas de cooperación regional son cada vez más abiertas, sino también por qué se han ido derrumbando los obstáculos al comercio y a la inversión en todo el mundo. El costo de mantener una economía al margen del mercado internacional siempre ha sido alto, pero lo es aún más en una economía verdaderamente mundializada (OCDE, 2012).⁴

Además, las cadenas de valor amplifican el costo de los obstáculos arancelarios. Incluso cuando los obstáculos arancelarios en una región son bajos, el desarrollo de las cadenas de valor puede verse inhibido, ya que los efectos son acumulativos. Las empresas que llevan a cabo las fases posteriores del proceso de producción tienen que pagar los aranceles que gravan sus insumos y el valor de sus exportaciones, lo que hace aumentar geoméricamente los costos de la red de producción (OCDE, 2013). Esta amplificación de los efectos de la protección a lo largo de la cadena de valor también tiene lugar en relación con los obstáculos no arancelarios y los impedimentos que existen dentro de las fronteras (véase asimismo el capítulo 3). Por lo tanto, la eficiencia de las ZLC tiende a ser mayor en el contexto de las redes de producción. En el estudio de la OCDE (2013) se describe la forma en que las diversas disposiciones “profundas” de los ALC pueden generar un aumento considerable del comercio a través de las cadenas de suministro. En este proceso, el papel que desempeña la ayuda para el comercio regional en lo que atañe a facilitar el funcionamiento de las redes de producción y lograr los objetivos de la cooperación regional es evidente.

Aparte del aumento de la eficiencia en la asignación de recursos y de las corrientes de IED, la cooperación regional reporta los siguientes beneficios: la posibilidad de obtener mayores economías de escala como resultado del acceso a un mercado más grande; la transferencia de tecnología a través de la IED y otros aspectos de la integración; y la posibilidad de desarrollar un marco normativo más eficiente como resultado de las medidas dentro de la frontera y las medidas de facilitación del comercio incluidas en los ALC modernos (por ejemplo, en materia de normas de calidad, medidas complejas en relación específicamente con el sector de los servicios, legislación en materia de gobernanza de las empresas o gobernanza pública, procedimientos aduaneros y política de competencia). Todas esas esferas guardan relación con la creación y la mejora de las redes regionales de producción a lo largo de la cadena de valor, como se examina en detalle en el presente capítulo.

Impulsar las redes regionales de producción

Así, el comercio y la inversión generados por la cooperación regional son muy importantes para las redes de producción. Al reducir los obstáculos al comercio y a la inversión dentro de la región, las empresas líderes pueden organizar la producción en función de las ventajas comparativas de los distintos países miembros. Para crear esas redes utilizan diversos cauces, desde la IED a la concesión de licencias y la contratación. Las empresas líderes proceden luego a comerciar de manera fragmentada dentro de las cadenas de valor, lo que intensifica la regionalización. Las entradas de IED procedentes de dentro y de fuera de la región aumentan, y ese aumento puede reportar un sinnúmero de beneficios a las economías receptoras, como el aumento del empleo, capital de riesgo compartido, divisas, obtención indirecta de tecnología y otros efectos que aumentan la productividad. Una presencia regional permite a las empresas líderes minimizar los costos de transporte y beneficiarse de costos comerciales más bajos como resultado de la cooperación regional. A su vez, este marco de cooperación regional allana el camino para una mayor liberalización multilateral.

Las redes regionales de producción permiten a un país obtener mejores resultados comerciales y generan la demanda de medidas de fomento del comercio encaminadas a promover la eficiencia mediante, por ejemplo, la facilitación del comercio y la mejora de las infraestructuras física y no física. La participación en las redes regionales da a la producción local acceso a mercados externos ya organizados y, a medida que la economía se abre a los mercados regionales y mundiales, las empresas locales “aprenden haciendo”. Las entradas de IED y otras formas de interacción con las empresas líderes tienen importantes repercusiones en la economía que tienden a acelerar el avance en la cadena de valor. Dicho de otro modo, las redes de producción aprovechan las ventajas comparativas de cada economía para incrementar la productividad y reducir los costos, a la par que promueven la inversión y la transferencia de tecnología y conectan a las economías en desarrollo con la economía mundial de una manera que habría sido imposible hace veinte años. Mediante la fragmentación de la producción, las empresas líderes asignan los segmentos con gran intensidad de mano de obra a las economías en que los salarios son bajos, lo que genera un rápido crecimiento del comercio intraindustrial de partes y componentes en la cadena de valor.

La cooperación regional ofrece oportunidades especialmente importantes a los pequeños países de ingresos bajos, que, como se señaló más arriba, en el pasado en general no solían beneficiarse del vínculo entre la IED y el comercio. Por lo tanto, la cooperación regional es un medio de lograr una integración más profunda en mercados regionales y mundiales más vastos y facilita el ascenso en las cadenas de valor. Viet Nam, por ejemplo, se benefició con su adhesión a la ASEAN en 1995 al adoptar, a través de los programas de la Zona de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) y de la Zona de Inversiones de la ASEAN, un régimen de comercio e inversión cada vez más liberal que le ha permitido participar, junto con sus interlocutores más desarrollados, en varias redes de producción (proceso que recibió un nuevo impulso tras su adhesión a la OMC en 2007). Esto ha significado la creciente internacionalización de su economía; el aumento de las entradas de IED, la obtención indirecta de tecnología, el aumento del nivel de empleo de su fuerza de trabajo; y la disminución de la pobreza. Con el transcurso del tiempo, Viet Nam comenzó a ascender

en la cadena de valor, y en 2012 pasó a ser un país de ingresos medianos. Viet Nam espera seguir cosechando éxitos mediante la participación en acuerdos megarregionales de cooperación económica en la región de Asia y el Pacífico, como se detalla más adelante. El éxito logrado por Viet Nam en este ámbito ha servido de ejemplo a otras economías en transición de la región: Camboya ha seguido los pasos de Viet Nam en años recientes y Myanmar, cuya apertura política en 2012 fue seguida de la adopción entusiasta de reformas económicas orientadas hacia el exterior, cuenta con la integración en redes de producción como importante fuente futura de IED, empleo y reducción de la pobreza en el sector de los recursos naturales y las manufacturas.

El Asia Sudoriental ha logrado atraer redes regionales de producción gracias a las diferencias en el nivel de los salarios y de la productividad de la mano de obra en todos los Estados de la región, que facilitan la obtención de beneficios en las cadenas de valor; la liberalización regional del comercio y las inversiones, a través de iniciativas como la Zona de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) y la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC); la creciente competitividad de las infraestructuras comercial, física y no física, como puertos marítimos eficientes, sistemas nacionales de “ventanilla única” para los trámites aduaneros en el marco del programa de Ventanilla Única de la ASEAN, y varios “triángulos de crecimiento” industriales (similares en muchos aspectos a las zonas de procesamiento de las exportaciones); y vínculos intrarregionales e internacionales cada vez más sólidos que abaratan los costos logísticos y de producción (Plummer y Chia, 2009; Athukorala, 2010).

Por ejemplo, a principios del decenio de 1980 la ASEAN comenzó a crear un sector comercial dinámico mediante la liberalización del comercio y la IED, así como la inversión en infraestructura relacionada con el comercio. El programa de reformas transformó radicalmente la estructura del comercio, que dejó de depender predominantemente de los recursos naturales y los productos agrícolas para orientarse hacia las manufacturas. En el sector manufacturero, los cambios más importantes ocurrieron en el subsector de la maquinaria y el equipo de transporte (sección 7 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional). El cambio más espectacular en este sector ha sido el registrado en las exportaciones de válvulas termoiónicas (subgrupo 776 de la Clasificación), cuyo valor aumentó de 12.000 millones de dólares EE.UU. en 1990 a 120.000 millones de dólares EE.UU. en 2006, y que representan el 16% del valor de las exportaciones totales de la ASEAN (759.000 millones de dólares EE.UU.) (Plummer y Chia, 2009). El valor de las exportaciones de válvulas termoiónicas de la ASEAN representa casi la tercera parte del valor del comercio mundial de válvulas termoiónicas (379.000 millones de dólares EE.UU.); dichas exportaciones incluyen tubos para receptores de televisión; otras válvulas y tubos eléctricos; diodos, transistores y semiconductores similares; microcircuitos electrónicos; y cristales piezoeléctricos. Estas exportaciones forman parte de una cadena de valor en el sector de la electrónica de la que la ASEAN es el eslabón clave. Uno de los principales objetivos de la AEC es lograr el mismo éxito en relación con cadenas de valor en otras esferas.

Factores complementarios que fomentan la integración económica nacional

Para que la cooperación regional (o cualquier innovación en materia de política comercial) logre promover la integración regional deben darse ciertas condiciones necesarias. En primer lugar, los efectos dependerán de la solidez de las políticas económicas nacionales de los países miembros. Pocas son las empresas que logran beneficiarse del comercio regional en situaciones de inestabilidad macroeconómica, cuando los derechos de propiedad son débiles, cuando reina la corrupción o cuando las leyes fiscales y la reglamentación comercial no son transparentes. Normalmente los ALC promueven la reforma de la política económica nacional; el hecho de que los ALC por lo general sean más profundos que los acuerdos multilaterales pone de relieve una importante ventaja del regionalismo como estrategia complementaria de la política comercial. Por ejemplo, México ha logrado incorporar los compromisos contraídos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un programa nacional amplio de reforma económica, y la consiguiente liberalización dentro de las fronteras ha sido óptima.

En segundo lugar, la capacidad para atraer redes de producción por medio de los ALC dependerá también de la eficiencia del transporte y otros tipos de infraestructura, de la facilitación del comercio y de otras medidas relacionadas con las políticas. Por ejemplo, para cosechar los beneficios que pueden derivarse de un ALC es necesario que las redes de transporte y logística entre los países miembros tengan capacidad suficiente para atender al mayor volumen del comercio. Los países sin litoral, en particular, dependen en medida crítica de la calidad de la infraestructura de los países vecinos.

Por lo tanto, para que la liberalización del comercio dé fruto a menudo es necesario que las economías en desarrollo introduzcan mejoras en diversas esferas que tradicionalmente constituyen los aspectos centrales de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio: la infraestructura relacionada con el comercio, la facilitación del comercio y la creación de un entorno favorable al comercio son indispensables para que los países en desarrollo puedan beneficiarse de la liberalización comercial, independientemente del contexto. Los acuerdos comerciales regionales facilitan el progreso en esas esferas, ya que es más fácil encarar esas cuestiones (a menudo políticamente delicadas) en el marco de un pequeño grupo de economías afines de una región que, por ejemplo, en el contexto multilateral. A continuación se examinan las políticas complementarias que contribuyen a determinar el éxito de la liberalización y la facilitación del comercio, y más adelante se analiza la forma en que el surgimiento del regionalismo en la economía mundial está incentivando el desarrollo de redes de producción y la fragmentación del comercio a lo largo de la cadena de valor.

Corredores de tránsito/de transporte

Los corredores de tránsito/transporte son excelentes ejemplos de las ventajas que los ALC y otras formas de cooperación económica regional reportan a las economías de los miembros en desarrollo, ya que, por su propia naturaleza, tienen alcance regional. Los corredores suelen definirse como rutas físicas que conectan dos o más zonas y permiten la circulación de personas y mercancías entre esas zonas o a lo largo de la ruta. Los corredores pueden servir para conectar diferentes zonas dentro un mismo país o para conectar subregiones y regiones. Están compuestos por carreteras, vías férreas, puentes y accesos portuarios. Pueden establecerse para incrementar el comercio dentro de una región, facilitar el acceso a países sin litoral o crear una puerta de acceso internacional para el comercio de mercancías mediante la conexión de una región a puertos. Los corredores de tránsito/transporte son especialmente importantes para las perspectivas comerciales y de crecimiento de los países sin litoral.

El alto costo del transporte reduce los beneficios que puede reportar la liberalización del comercio y puede anular los efectos sobre los precios de la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a través de un ALC. En consecuencia, limita la capacidad de las economías para participar en las redes de producción. En muchos estudios sobre el comercio se hace hincapié en la importancia de este factor como obstáculo para el comercio. Por ejemplo, Limao y Venables (2001) estimaron que en los países en desarrollo entre el 40% y el 60% de la variación del costo del transporte se debía a la calidad de la infraestructura, y que una disminución del 10% en dicho costo generaba un incremento del comercio de cerca del 25%. Por lo tanto, la atención que se presta, en particular en los programas de ayuda para el comercio, a los corredores de tránsito está plenamente justificada.

Al principio, en las cuestiones relacionadas con el transporte se prestaba atención fundamentalmente a la construcción y la mejora de la infraestructura física, como carreteras, vías férreas y puentes. Más recientemente, el alcance de los proyectos y programas destinados a mejorar los corredores de transporte se ha ampliado para incluir medidas encaminadas a eliminar los embotellamientos en los cruces fronterizos y reducir directa e indirectamente el tiempo y el costo del transporte mediante, por ejemplo, la armonización de los controles fronterizos, la mejora de la tecnología y las comunicaciones, la reducción de la documentación requerida y el aumento de la eficiencia de los organismos estatales y los agentes fronterizos.

La adopción de un enfoque regional es un medio eficiente, pero a menudo difícil a nivel político, de desarrollar los corredores de tránsito (OCDE, 2009). Como la proporción del costo de los proyectos sufragada por cada país no es la misma, existen incentivos asimétricos para gastar los limitados fondos y recursos destinados al corredor en otros proyectos nacionales, sobre todo cuando no hay acuerdo sobre qué país resultará particularmente beneficiado. En este sentido, la intervención de un “intermediario desinteresado”, como un banco multilateral o regional de desarrollo, puede ayudar a superar esa clase de problema. A modo de ejemplo cabe mencionar la intervención del Banco Asiático de Desarrollo (BASD) en la Subregión del Gran Mekong y en el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC), que se examina en detalle más abajo; se trata de proyectos en los que el BASD ha invertido sumas considerables y en los cuales desempeña la función de intermediario desinteresado.

Los beneficios tangibles de aplicar un enfoque regional en lugar de una serie de enfoques nacionales pueden ir desde la estandarización de la construcción de las líneas férreas (a fin de que los vagones de los distintos países de una región puedan circular a lo largo de todo el corredor) hasta el desarrollo de normas regionales de pesas y medidas. La OCDE (2009, capítulo 2) describe la forma en que las organizaciones de cooperación regional han trabajado con los gobiernos donantes y los asociados para mejorar los enlaces de transporte transfronterizo en el marco de un plan estratégico destinado a impulsar la integración económica regional. Además, como han señalado Kuroda *et al.* (2007), “la buena calidad de las carreteras no sirve de nada cuando el tráfico queda atascado en la frontera”.⁵ Con el fin de maximizar el efecto que tiene la infraestructura en el comercio es necesario también armonizar la reglamentación y los sistemas, y que los Gobiernos cooperen para garantizar el cruce rápido de las fronteras.

Facilitación del comercio

En general, es más fácil abordar la cuestión de la facilitación del comercio a nivel regional que en negociaciones multilaterales, ya que guarda relación con medidas internas complejas y en ocasiones políticamente delicadas. La facilitación del comercio se diferencia de otras cuestiones relacionadas con el comercio internacional porque en ella la atención está centrada en la *eficiencia* de los procesos (PNUD, 2007). Las medidas destinadas a promover la facilitación del comercio son de vital importancia para las estrategias comerciales y de desarrollo de los países, ya que permiten una expansión del comercio que de otro modo se vería entorpecida por obstáculos no arancelarios y dentro de las fronteras. Esa clase de obstáculos al comercio reducen las posibilidades de incrementar la eficiencia y aumentar la productividad, así como las consiguientes posibilidades de crecimiento gracias al incremento de las exportaciones y las importaciones. Además, esa clase de obstáculos dificultan la formación de redes de producción y a menudo son la causa de que se excluya a algunos países de las cadenas de valor.

La facilitación del comercio, desde una perspectiva regional, abarca muchos elementos que no se prestan a la discriminación entre asociados comerciales y, por lo tanto, incrementa no sólo la eficiencia del comercio regional sino también la del comercio mundial. El Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) ha realizado importantes progresos en materia de facilitación del comercio sobre una base completamente voluntaria y no discriminatoria, que incluye un conjunto de principios en materia de facilitación del comercio elaborados en estrecha colaboración con el sector privado (que se examina *infra*).

Tal vez el argumento más evidente en pro de las iniciativas regionales de facilitación del comercio sea el geográfico, en la medida en que la proximidad geográfica permite a los comerciantes intercambiar más información, compartir prácticas culturales y, con el tiempo, desarrollar sistemas comunes (Maur, 2008). Como muchos de los obstáculos no arancelarios y obstáculos dentro de la frontera que se interponen al comercio tienen una base geográfica, es lógico aplicar soluciones regionales. Las iniciativas regionales de facilitación del comercio específicamente relacionadas con

la geografía pueden consistir en la utilización de instalaciones fronterizas comunes o en la armonización y cooperación regionales para evitar la duplicación (como consecuencia de la existencia de normas diferentes en cada país) y los costos de fricción (como el uso ineficiente del tiempo debido a la reiterada carga y descarga de las mercancías).

En segundo lugar, la facilitación del comercio regional puede incrementar la eficiencia mediante la eliminación de trámites y servicios costosos. En este sentido, las soluciones regionales son a veces más fáciles de aplicar que los enfoques multilaterales debido a la complejidad de los acuerdos sobre facilitación del comercio y al hecho de que la aplicación de medidas para reducir los costos requiere a menudo la cooperación regional sobre el terreno. La eliminación de trámites costosos incrementa la eficiencia de las empresas y da a los pequeños productores mayor acceso a los mercados de exportación, una cuestión de importancia clave en los países en desarrollo. Las soluciones regionales incluyen la armonización, la asistencia mutua entre las autoridades en materia de valoración en aduana y el reconocimiento mutuo de resoluciones, sistemas de certificación y pruebas (OCDE, 2009).

En tercer lugar, la facilitación del comercio a nivel regional también puede dar lugar a la competencia en las actividades relacionadas con el comercio. Los acuerdos regionales que generan una mayor transparencia en la reglamentación pueden, a su vez, promover una gestión más eficiente de las fronteras. Los servicios relacionados con el comercio que dependen de la cooperación en materia de reglamentación también resultan beneficiados.

En resumen, la experiencia indica que los corredores de tránsito y la facilitación del comercio son importantes para el éxito de toda estrategia de política comercial, y que suele ser más sencillo y eficiente abordar las cuestiones conexas a través de la cooperación económica regional que mediante otros enfoques.

REGIONALISMO Y REDES DE PRODUCCIÓN EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

Del análisis precedente se desprende claramente la importancia de la cooperación regional para facilitar la participación de las economías en desarrollo en las cadenas de valor, así como de las políticas complementarias necesarias para apoyar ese proceso. La reducción de los obstáculos al comercio y a la inversión a través de acuerdos comerciales regionales reduce el costo de las transacciones como resultado de la fragmentación del comercio y, por lo tanto, permite la formación de cadenas de valor regionales (OCDE, 2013). Orefice y Rocha (2011), por ejemplo, utilizan un modelo gravitacional para demostrar los efectos de los acuerdos de cooperación económica más profundos en el comercio relacionado con redes de producción. Esos autores estiman que, como resultado de esa clase de acuerdos, el comercio entre los países asociados aumenta en casi 35 puntos porcentuales. Además, es más fácil promover reformas profundas en el contexto de los acuerdos regionales, ya que en ellos suele participar un número más limitado de países con puntos de vista compartidos y que, por lo general, se excluye a los que pretenden beneficiarse a expensas de los demás. Incluso el trato "especial y diferenciado" previsto en los ALC adopta cada vez en mayor medida la forma de períodos de transición más largos en lugar de una exención de las obligaciones de reforma de las políticas.

En la presente sección se analizan brevemente las experiencias de la región que mayor éxito ha tenido en el establecimiento de cadenas de valor (Asia) y de la región que menos éxito ha tenido (África). Además, se describen las actividades llevadas a cabo en el Caribe, una subregión que ha intentado promover las cadenas de valor con especial empeño. También se pasa revista a análisis de los puntos fuertes y débiles de la ayuda para el comercio a nivel regional como elemento catalizador de la integración regional utilizando para ello los resultados de la encuesta realizada en 2013 por la OMC, la UA y la CEPA entre donantes y países asociados de África y la labor de vigilancia y evaluación de la ayuda para el comercio llevada a cabo en 2011 por la OCDE y la OMC.⁶ En la siguiente sección se considera en qué medida la ayuda para el comercio a nivel regional constituye un instrumento eficaz para promover las cadenas de valor y contribuir al éxito de los acuerdos regionales.

La cooperación regional en Asia: un medio eficaz de promover las cadenas de valor

La región del Asia Oriental ha sido, con mucho, la que se ha dedicado con mayor empeño y éxito a movilizar la cooperación regional para promover la fragmentación del comercio y las redes de producción. La mayoría de los ALC de Asia son de naturaleza bilateral, lo que significa que suelen ser más fáciles de negociar que, por ejemplo, los acuerdos en que participan muchos miembros o los acuerdos que son más profundos, como los de unión aduanera. Además, la mayoría de estos ALC se han celebrado con economías no asiáticas. Por ejemplo, la ASEAN, en su carácter de organización regional, ha celebrado siete ALC (con Australia, China, Corea, Corea del Sur, la India, el Japón y Nueva Zelanda), mientras que sus países miembros han celebrado diez acuerdos separados con economías del Asia Oriental que no son miembros de la ASEAN y nueve con países totalmente ajenos a la región, varios de los cuales son más amplios que incluso los acuerdos de cooperación entre los países de la ASEAN (Petri *et al.*, 2012). Las redes de producción y la fragmentación del comercio en la región y con interlocutores ajenos a ella han sido objeto de numerosos estudios empíricos.⁷

La fuerza impulsora de la cooperación regional en el Asia Oriental es el mercado: los ALC tienen por objeto, en buena medida, aumentar las corrientes de IED a fin de consolidar las cadenas de producción existentes y promover la creación de otras nuevas. Como se señaló más arriba, el éxito logrado por la región en este sentido ha sido considerable: las corrientes intrarregionales de comercio e inversión han aumentado marcadamente con el correr del tiempo, hasta el punto de que el comercio regional representa en la actualidad más de la mitad del comercio total. Sin embargo, cuando se calcula el comercio en función del valor añadido, el comercio intrarregional representa mucho menos de la mitad del comercio total (BASD, 2008). En otras palabras, debido a la importancia creciente de las redes de producción regionales se plantea un problema de “doble cómputo” de las corrientes comerciales intrarregionales (en valores nominales). También se llega a esta conclusión si se utilizan los datos de la base de datos sobre el comercio en función del valor añadido (TiVA) elaborada por la OCDE y la OMC para determinados países. Por ejemplo, en 2007 China pasó a ser el asociado comercial más importante del Japón en valores nominales, pero en parte eso se debió a la creciente importancia de China en las redes de producción encabezadas por empresas japonesas. Según la base de datos TiVA, en función del valor añadido, los Estados Unidos siguen siendo el principal asociado comercial del Japón.

Aunque la gran mayoría de los estudios empíricos sobre los ALC bilaterales de Asia indican que los ALC han tenido (o tendrán) un efecto positivo en el bienestar de los Estados miembros, los ALC también tienen importantes deficiencias: como la promoción de las redes regionales de producción es la fuerza impulsora del regionalismo en Asia, los ALC bilaterales inevitablemente tenderán a dar resultados muy inferiores a los que se podrían lograr. En cambio, si los ALC fueran regionales, se podrían optimizar las cadenas de valor y reducir los costos en relación, por ejemplo, con las normas de origen (mediante la “acumulación”), elaborar normas regionales en materia de propiedad intelectual y adoptar medidas regionales de facilitación del comercio, entre otras cosas. Cabe señalar que esta clase de políticas constituyen la mejor opción, ya que no sólo benefician a los países asociados, sino a todos los países.

Los Gobiernos asiáticos son conscientes de esas limitaciones y por ello han entablado negociaciones encaminadas a concertar acuerdos “megarregionales” -el Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP) y la Asociación Económica Amplia Regional (RCEP)- tendencia que se conoce con el nombre de “nuevo regionalismo” de Asia (Petri *et al.*, 2012). Como cada uno de ellos abarcará aproximadamente el 40% del comercio mundial, los acuerdos constituirán instituciones nuevas muy importantes para la economía mundial que permitirán eliminar muchas de las ineficiencias achacadas a la “maraña de ALC asiáticos”.

Las negociaciones en relación con el TPP comenzaron en 2008; en mayo de 2013 se celebró la 17ª ronda de negociaciones. El TPP se basa en un ALC de alta calidad entre cuatro economías pequeñas y abiertas (Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur), conocidas como el "P4". Además del P4, en las negociaciones sobre el TPP participan Australia, los Estados Unidos, Malasia, el Perú, Viet Nam y, más recientemente, el Canadá y México. El Japón confirmó en marzo de 2013 su intención de sumarse a los participantes y probablemente comenzará a hacerlo como miembro de pleno derecho en julio.

El TPP es un acuerdo singular no sólo porque existen grandes diferencias en el nivel de desarrollo de los países en cuestión, sino también porque el objetivo es que se convierta en un acuerdo moderno "del siglo XXI" que abarque esferas muy diversas, como los obstáculos fronterizos y no fronterizos al comercio, la IED, la protección de la propiedad intelectual, la facilitación del comercio y la política de competencia. El acuerdo incluso contiene artículos consagrados a la ciencia y la tecnología y a las pequeñas y medianas empresas. Todas esas esferas guardan relación con las redes de producción.

La RCEP es una iniciativa mucho más reciente, que se puso en marcha en noviembre de 2012. Se trata de la primera iniciativa de gran envergadura de la ASEAN en el marco de su estrategia sobre el papel "central de la ASEAN". Inicialmente, sólo la ASEAN y los países con los que ha concertado ACL (Australia, China, Corea, la India, el Japón y Nueva Zelandia) participarán en las negociaciones sobre la RCEP. No obstante, con arreglo a los principios rectores para la negociación de la RCEP aprobados por la ASEAN y los dirigentes de los países con los que ha concertado ALC, los asociados económicos de la región, a la larga, podrán adherirse al acuerdo. Se prevé que la RCEP será un acuerdo de "alta calidad", aunque el hecho de que apunte a ser más "flexible" que el TPP, así como su composición, parecerían indicar que será menos amplio. En mayo de 2013 los dirigentes de los países de la RCEP concluyeron la primera ronda de negociaciones, que versaron sobre el alcance y la metodología; se prevé celebrar una segunda reunión en septiembre. Los dirigentes de la RCEP prevén concertar el acuerdo para finales de 2015.⁸

Según estudios empíricos, esos acuerdos regionales tendrán importantes efectos en el crecimiento económico regional, en buena medida debido a las repercusiones del TPP y la RCEP sobre las entradas y salidas de IED, es decir, a sus efectos positivos en las redes de producción. Petri *et al.* (2012) utilizan un modelo avanzado de equilibrio general computable para calcular los efectos económicos de la RCEP y el TPP como cauces para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP) en 2025.⁹ Según esos autores, ambos acuerdos generarán importantes beneficios: aunque consideran que inicialmente los efectos en la economía mundial serán pequeños, para 2025 los beneficios anuales a nivel del bienestar ascenderían a 223.000 millones de dólares EE.UU. en el caso del TPP, a 499.000 millones de dólares EE.UU. en el caso de los dos acuerdos y a 1,9 billones de dólares EE.UU. cuando se haya establecido la FTAAP, cuantía que representa casi el 2% del PIB mundial, una repercusión muy importante resultante, fundamentalmente, de la participación de China y los Estados Unidos en el mismo ALC.

La cooperación regional en África: iniciativas para desarrollar nuevas redes de integración

África ha estado tan ocupada como Asia formulando ALC e instrumentos de integración aún más profundos, como uniones aduaneras (por ejemplo, la Unión Aduanera del África Meridional, la SADC y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)), e incluso uniones monetarias (como la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, conocida por su acrónimo francés, UEMOA (*Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*)). Los documentos del Banco Africano de Desarrollo (BafD) sobre estrategias de integración regional para diversas

regiones recogen amplios estudios sobre esas iniciativas y planes para el futuro.¹⁰ Al igual que Asia, África ha considerado la posibilidad de integrar sus numerosos ALC en un ALC “continental” o “panafricano”. Esa posibilidad comenzó a examinarse activamente en el sexto período ordinario de sesiones de la Conferencia de Ministros de Comercio de la Unión Africana, celebrada en 2010. Sin embargo, existe una diferencia importante entre las experiencias asiática y africana, ya que los esfuerzos de Asia por estimular el comercio intrarregional han sido mucho más eficaces que los de África, en la que el comercio intrarregional sólo representa el 10% del comercio total.

El mayor éxito logrado por Asia en materia de expansión del comercio intrarregional guarda relación, en parte, con la estructura de la producción: las economías africanas tienden a intercambiar productos (por ejemplo, exportaciones de recursos naturales a cambio de importaciones de manufacturas), mientras que la estructura de las exportaciones asiáticas está mucho más diversificada y se caracteriza, cada vez más, por el comercio intraindustrial, incluido el comercio fragmentado por medio de redes de producción. Sin embargo, en las primeras fases de desarrollo la mayoría de las economías asiáticas también empezaron con el comercio interindustrial; la diversificación tiene lugar a medida que los países se desarrollan y avanzan en las cadenas de valor. Además, como en África, en el pasado el comercio intrarregional en Asia también se vio afectado por problemas de conectividad. Los países del Asia Sudoriental han asignado prioridad y una cantidad considerable de recursos a mejorar los enlaces transfronterizos por carretera y por vía férrea, así como los puertos y la infraestructura no física, y han establecido corredores de tránsito, entre otras iniciativas, a fin de reducir el costo de los intercambios intrarregionales, con un éxito considerable.

Por ejemplo, en 2012 se creó el Fondo de Infraestructura de la ASEAN, y mediante el programa para la Subregión del Gran Mekong, que fue establecido en 1992 y cuya secretaría tiene su sede en el BASD, se ha conseguido eliminar los principales obstáculos al comercio en la región del Mekong. Es importante señalar que esta clase de iniciativas a menudo tienen por objeto atender a la necesidad de reducir el costo de los intercambios intrarregionales y no de aumentar la participación en el comercio intrarregional como fin en sí; no obstante, como atraen redes de producción, frecuentemente eso suele redundar en un incremento del comercio intrarregional (desde que se estableció la Zona de Libre Comercio de la ASEAN hasta la fecha, el comercio intrarregional en la ASEAN sólo ha aumentado del 20% al 25%). Pero el éxito en este ámbito debería medirse según la repercusión de las iniciativas en materia de reducción de los costos, aumento de la competitividad e incremento de la IED, que caracterizan al éxito logrado por la ASEAN en los últimos 20 años.

Además, el proceso de integración impulsado por las redes de producción que ha tenido lugar en la totalidad del Asia Oriental se ha apoyado en una cooperación regional “profunda” (que incluye la eliminación de los obstáculos fronterizos y no fronterizos al comercio). La importancia asignada a la liberalización de los servicios en el contexto de la Comunidad Económica de la ASEAN y la RCEP es indicio de la prioridad que se otorga a las cadenas de valor; como se desprende claramente de la base de datos TiVA, el comercio internacional de servicios es mucho mayor en términos de valor añadido (50%) de lo que parece ser en términos nominales (cerca del 30%). La diferencia obedece, en buena medida, al importante papel que desempeña el sector de los servicios en el apoyo a las redes internacionales de producción. Los responsables de la formulación de políticas en el Asia Oriental actualmente están asignando prioridad a los servicios.

Así pues, cabe atribuir el hecho de que África no haya logrado crear cadenas regionales de producción en buena medida a los deslucidos resultados en materia de integración regional. En los *documentos relativos a las estrategias de integración regional* del Banco Africano de Desarrollo se destaca que la falta de comercio intraindustrial y el insuficiente desarrollo de las redes de producción constituyen obstáculos para una mayor integración regional.

Evidentemente, los líderes africanos tienen consciencia de estos problemas y han buscado la forma de corregirlos. Por ejemplo, en el Plan de fomento del comercio intrarregional de la Unión Africana (Unión Africana, 2012) se señalan los obstáculos que se interponen al comercio intrarregional y se proponen proyectos específicos para eliminarlos. Entre otras cosas, se observa que “los países africanos comerciarán más entre ellos si incrementan su capacidad productiva en sectores dinámicos de la economía y apoyan el establecimiento de empresas y cadenas de valor regionales” (página 8). También se asigna prioridad a los programas encaminados a aumentar la IED y a establecer empresas y cadenas de valor regionales.

Los donantes también han dirigido la atención a esas limitaciones fundamentales al comercio intrarregional en África. Las encuestas realizadas por la OMC, la UA y la CEPA en 2013 tuvieron lugar en el marco de la labor de vigilancia y evaluación en relación con el cuarto Examen Global de la Ayuda para el Comercio. La OMC, en colaboración con la Unión Africana (UA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), diseñó un cuestionario en línea destinado a evaluar la mejor forma en que la ayuda para el comercio podía contribuir a la consecución del objetivo de la UA de aumentar el comercio intraafricano. La UA y la CEPA distribuyeron el cuestionario entre países africanos y organizaciones regionales de cooperación económica, así como entre donantes e interlocutores del Sur. Se recibieron en total 51 respuestas al cuestionario, de las que 30 procedían de países africanos, cinco de organizaciones regionales de cooperación económica y 16 de donantes (ocho donantes bilaterales y ocho donantes multilaterales).

Por lo que se refiere a la cooperación e integración regionales, la encuesta a nivel de los donantes reveló lo siguiente:

- Tres cuartas partes de los donantes encuestados estaban invirtiendo en corredores de tránsito en África y, de ellos, tres cuartas partes indicaron que sus actividades se basaban en estrategias regionales y en estrategias de desarrollo de corredores.
- Más de las tres cuartas partes de los donantes dijeron que la asistencia solicitada por los asociados en relación con programas comerciales regionales había aumentado considerablemente desde 2005, lo que indica que ha aumentado el interés en desarrollar programas de cooperación regional con los donantes (“cooperación triangular”). Casi todos los donantes indicaron que el apoyo prestado se había ajustado a las diversas iniciativas comerciales de la Unión Africana y, especialmente, a la Iniciativa para aumentar la capacidad productiva de África (aproximadamente el 90%) y al Programa de desarrollo de infraestructuras en África (dos tercios).
- Más del 80% de los donantes dijeron que habían participado en proyectos panafricanos encaminados a promover la cooperación y la integración regionales en el ámbito del comercio, y más de la mitad de ellos dijeron que también participaban en diversas iniciativas subregionales, como la Comunidad del África Oriental (CAO) (63%), la CEDEAO (56%) y la SADC (50%).
- De las evaluaciones de los programas de los donantes en materia de cooperación comercial regional se desprende que esos programas han tenido mucho éxito: unos dos tercios de los donantes consideraban que mediante esos programas habían aumentado las exportaciones y el comercio; más de dos quintas partes consideraban que había aumentado el crecimiento económico y disminuido la pobreza, y algo más de un tercio señaló que los programas habían ayudado a diversificar las exportaciones.

Así, según los resultados de la encuesta entre los donantes, la ayuda para el comercio a nivel regional se ha centrado en eliminar las limitaciones fundamentales que se interponen a la integración regional y en aumentar la cooperación económica regional mediante la mejora de la infraestructura física y no física; se ha orientado hacia iniciativas regionales y subregionales, y se ha desarrollado en estrecha cooperación con los asociados para el desarrollo; además ha logrado impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y diversificar la economía (los objetivos esenciales de la cooperación regional).

La encuesta realizada en 2013 por la OMC, la UE y la CEPA entre los asociados corroboró muchos de esos aspectos.¹¹ Según los resultados de esa encuesta, la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, al igual que la agricultura, el comercio de servicios y los servicios de apoyo a las exportaciones, son sectores clave en las estrategias comerciales regionales. Los encuestados declararon también que sus estrategias regionales de cooperación se habían elaborado en consulta con los donantes asociados y los asociados regionales, así como sobre la base de una evaluación de las necesidades, si bien añadieron que las consultas con el sector privado (tanto nacional como extranjero) eran una parte importante del proceso. También mencionaron a la UE como la principal fuente de asistencia en materia de integración comercial regional.¹² Sin embargo, menos del 10% de los encuestados estuvieron de acuerdo con la afirmación de que el apoyo a los programas comerciales regionales había aumentado significativamente desde 2005, y menos de la mitad indicaron que había aumentado ligeramente. Esto puede llevar a pensar que existe una demanda de asistencia regional no satisfecha.

Aunque los sectores prioritarios de la cooperación regional mencionados por los países receptores fueron similares a los mencionados por los donantes, al parecer los países receptores consideraban que el apoyo prestado por los donantes no se ajustaba a sus estrategias; sólo un 10% afirmó que el apoyo estaba en consonancia con sus estrategias y dos terceras partes declararon que la coincidencia era moderada. Asimismo, dos terceras partes de los países indicaron que no habían solicitado ayuda en relación con las iniciativas de la UA. Entre las dificultades más importantes para llevar a cabo las estrategias comerciales regionales y/o sectoriales se señaló la falta de aplicación de las estrategias por parte de los países asociados de la región (lo que pone de relieve los problemas vinculados a los bienes públicos regionales) y la limitada capacidad de los ministerios encargados de la aplicación.

Las evaluaciones de los programas arrojaron resultados similares a los de la encuesta efectuada entre los donantes: entre los principales logros mencionados figuraban el aumento del crecimiento económico y el comercio y la reducción de la pobreza. Sin embargo, en las evaluaciones también se mencionó entre los logros importantes el incremento de los fondos regionales de ayuda para el comercio. La mitad de los encuestados dijo que, gracias a ello, la ayuda para el comercio a nivel regional había aumentado, mientras que entre los donantes menos del 20% consideraba que era así.

En suma, aunque la cooperación regional puede constituir un importante estímulo para el comercio regional en África, como se ha señalado en el presente capítulo, para obtener resultados, es necesario contar con políticas encaminadas a apoyar el desarrollo de la infraestructura física y no física y otras políticas complementarias. Es por ello que muchos de los intentos de cooperación económica formal aún no han tenido repercusiones importantes en la integración regional. Por consiguiente, la ayuda para el comercio a nivel regional es particularmente eficaz para crear un entorno más propicio para las cadenas de valor. Las encuestas llevadas a cabo por la OMC, la UA y la CEPA en 2013 indican que la ayuda para el comercio a nivel regional ha sido eficaz, pero que aún queda mucho por hacer.

El Caribe: utilización de la ayuda para el comercio a nivel regional para promover la integración

La Comunidad del Caribe (CARICOM) es una organización integrada por 15 Estados miembros y territorios dependientes. El Caribe tiene una larga tradición de cooperación económica. La Comunidad y Mercado Común del Caribe (1973) pasó a ser el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, que fue establecido en 2006. Aunque se trata de una subregión pequeña que cuenta con apenas 17 millones de habitantes, sus objetivos en materia de integración han sido ambiciosos: el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM es, fundamentalmente, un mercado unificado con un arancel exterior común en que las mercancías, los servicios, los trabajadores y el capital circulan libremente.¹³ La CARICOM, junto a la República Dominicana, está vinculada a la UE a través de un acuerdo de asociación económica que entró en vigor en 2013, y a los Estados Unidos a través de un ALC especial (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe).

La CARICOM ha utilizado activamente la ayuda para el comercio para fomentar la integración regional y fortalecer la cooperación. En diciembre de 2012 emprendió la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio de la Comunidad del Caribe 2013-2015 (CARICOM, 2012), en que se establecen las prioridades y los objetivos en materia de ayuda para el comercio a nivel regional para ese período. En el documento se indica que, a pesar de las mejores intenciones de la Comunidad en materia de cooperación económica, el nivel de interacción económica dentro de la región es menos de un 50% de lo que podría (y debería) ser. En el documento se observa asimismo que “los esfuerzos de la Región por promover el crecimiento económico a través del comercio se han visto entorpecidos por una infraestructura económica deficiente, un nivel de competitividad bajo y decreciente, instituciones débiles, sistemas de producción fragmentados y capacidad de producción limitada”, es decir, muchos de los obstáculos mencionados precedentemente que pueden ser superados mediante una ayuda para el comercio debidamente orientada. De hecho, la utilización de la ayuda para el comercio a nivel regional a fin de aumentar el valor añadido de la producción es una de las prioridades principales de la Estrategia.

¿Cuáles son los principales desafíos mencionados por los asociados?

En sus respuestas a la encuesta de seguimiento llevada a cabo por la OCDE y la OMC en 2011 las organizaciones regionales indicaron cuáles eran, a su juicio, los obstáculos más importantes al comercio, tanto a nivel intrarregional como extrarregional. En el cuadro 4.1 se resumen los resultados de la encuesta. En general, los encuestados consideraban que los obstáculos más importantes para el comercio intrarregional y extrarregional eran la falta de competitividad, la diversificación limitada de las exportaciones y la falta de enlaces de transporte adecuados, que se aplicaban en buena medida a las dos categorías de comercio. Todas las regiones tropezaban con problemas en relación con la infraestructura física y no física; la financiación del comercio y la diversificación limitada de las exportaciones también constituían importantes limitaciones en varias regiones. Los encuestados también mencionaban frecuentemente las cuestiones relativas a las normas y la conformidad con las normas, especialmente en relación con el comercio exterior de la mayoría de las organizaciones subregionales africanas y de la CARICOM.

Además, de las respuestas se desprende que hay diferencias de apreciación incluso entre las organizaciones de una misma región. Por ejemplo, las respuestas de las tres comunidades económicas regionales cuyos miembros son Estados del África occidental a las preguntas relativas a los principales obstáculos al comercio intrarregional son bastante diferentes. El entorno reglamentario fue mencionado entre los principales obstáculos al comercio intrarregional por la CEDEAO y entre los principales obstáculos al comercio exterior por el Organismo de coordinación de transporte de tránsito del corredor norte (TTCA-NC), pero no por la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (ni por la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS)). El acceso limitado a la financiación del comercio constituía un obstáculo importante al comercio intrarregional para la SADC y para la OECS, que también la consideraba un obstáculo importante para el comercio exterior. Todos los encuestados, excepto la CEDEAO,

Cuadro 4.1 Reseña de los obstáculos al comercio intrarregional y extrarregional		
Organización regional	Restricciones más importantes al comercio intrarregional	Restricciones más importantes al comercio extrarregional
CARICOM	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Conformidad con las normas
Comunidad de Estados Saheloharianos (CEN-SAD)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Escasa demanda regional ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Escasa demanda regional ■ Competitividad ■ Costo de exportar
CEDEAO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entorno reglamentario para la actividad comercial ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Costo de los servicios de transporte ■ Acceso limitado a la financiación del comercio 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones ■ Conformidad con las normas
OECO	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Acceso limitado a la financiación del comercio ■ Conformidad con normas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Conexiones de transporte insuficientes ■ Acceso limitado a la financiación del comercio ■ Conformidad con normas
SADC	<ul style="list-style-type: none"> ■ Escasa demanda regional ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Trámites aduaneros y fronterizos ■ Restricciones informales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones ■ Costo de exportar ■ Trámites aduaneros y fronterizos ■ Restricciones informales
Organismo de coordinación de transporte de tránsito del corredor norte (TTCA-NC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Entorno reglamentario para la actividad comercial ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Conformidad con normas ■ Trámites aduaneros y fronterizos ■ Restricciones informales 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Competitividad ■ Diversificación limitada de las exportaciones ■ Enlaces de transporte inadecuados ■ Costo de exportar ■ Acceso limitado a la financiación del comercio ■ Conformidad con normas ■ Trámites aduaneros y fronterizos ■ Restricciones informales

Fuente: Cuestionario 2011 de la OCDE y la OMC, www.aid4trade.org

asignaron gran importancia a la competitividad. El costo de los servicios de transporte era considerado un obstáculo importante por la CEDEAO, pero no por otras organizaciones regionales. Resulta difícil explicar esas diferencias de opinión, aunque tal vez se trate de un problema de interpretación (por ejemplo, el costo de los servicios de transporte hace aumentar los costos y reduce la competitividad).

En cualquier caso, según las respuestas al cuestionario, los obstáculos más importantes al comercio intrarregional y extrarregional guardan relación con las políticas relacionadas con el comercio, la facilitación del comercio, la financiación del comercio, los enlaces de transporte, la diversificación limitada de las exportaciones y una demanda regional baja. Como se desprende claramente de las encuestas llevadas a cabo por la OMC, la UA y la CEPA en 2013, así como de los relatos de experiencias regionales (que se examinan más adelante en el presente capítulo), la ayuda para el comercio a nivel regional ha demostrado ser un instrumento eficaz para superar todos estos problemas, excepto la financiación del comercio.

LA AYUDA PARA EL COMERCIO A NIVEL REGIONAL ES UN EFICIENTE CATALIZADOR DE LAS CADENAS DE VALOR

Para que las economías en desarrollo puedan obtener los beneficios que reportan la integración y la cooperación regionales, deben corregir diversas deficiencias y limitaciones del mercado. En ese ámbito la ayuda para el comercio a nivel multinacional y regional puede desempeñar un papel importante. Como se desprende claramente de los relatos de experiencias sobre la ayuda para el comercio a nivel regional (OCDE/OMC, 2011) y de las encuestas realizadas por la OMC, la UA y la CEPA en 2013, la ayuda para el comercio regional está abordando de forma eficiente y eficaz los obstáculos que impiden una mayor integración bilateral y regional en muchas esferas, en el contexto de acuerdos regionales formales o por otros medios.

La ayuda para el comercio a nivel regional puede ser una forma eficaz en función del costo de apoyar la integración y la cooperación regionales. Se trata de una esfera clave en la que los países donantes y los países receptores pueden optimizar el uso de sus recursos. Cabe, pues, preguntarse en qué medida los países receptores y los países donantes han respondido hasta ahora a la necesidad evidente de ayuda para el comercio regional. ¿Cómo ha evolucionado la ayuda para el comercio a nivel regional en lo que se refiere al crecimiento de las corrientes agregadas? ¿Cómo se comparan estas corrientes con el total de las corrientes de ayuda para el comercio? ¿Qué sectores están recibiendo la mayor proporción de la ayuda para el comercio a nivel regional? Y, por último, ¿existen diferencias importantes entre una región y otra en la distribución de las corrientes de ayuda para el comercio a nivel regional?

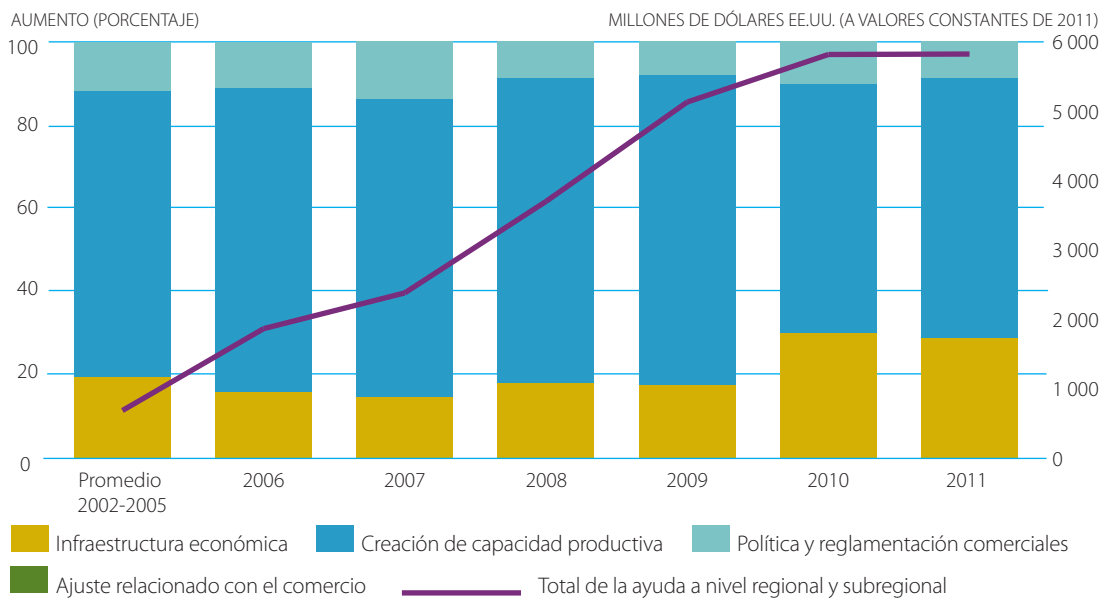
En el capítulo 2 se señaló que el nivel de los compromisos en materia de ayuda para el comercio seguía siendo considerable en comparación con el correspondiente al período de referencia (2002-2005), si bien había disminuido más recientemente, al igual que el nivel de la asistencia para el desarrollo en general. Durante este difícil período, la ayuda para el comercio ha evolucionado de manera bastante positiva, si bien, como era tal vez inevitable, ha experimentado una reducción. Este hecho pone de relieve la importancia de velar por que la ayuda para el comercio sea lo más eficiente y eficaz posible. En el resto de la presente sección se examina la evolución de la ayuda para el comercio a nivel multinacional y regional por sectores. En la siguiente sección se relatan experiencias con la ayuda para el comercio a nivel regional. Esas experiencias ilustran la manera en que la ayuda para el comercio a nivel regional puede servir para apoyar el proceso de cooperación económica.

Evolución de las corrientes regionales de ayuda para el comercio

En el capítulo 2 se reseñó en detalle la evolución de las corrientes totales de ayuda para el comercio en el contexto de las corrientes agregadas de asistencia oficial para el desarrollo. La ayuda para el comercio a nivel regional y subregional -como se define en el Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE (SNPA)- representa una proporción relativamente pequeña del total de las corrientes de ayuda para el comercio, pero ha estado aumentando. En 2006, la cuantía de los desembolsos totales por concepto de ayuda para el comercio a nivel regional y subregional ascendía a 2.600 millones de dólares EE.UU.; en 2011 esa cuantía había aumentado a 6.200 millones de dólares EE.UU. Por lo tanto, la proporción de la ayuda para el comercio a nivel regional y subregional en el total de la ayuda para el comercio aumentó de aproximadamente el 12% en 2006 al 19% en 2011. Durante el período 2006-2011, el total de las corrientes de ayuda para el comercio aumentó en un 50%, mientras que la ayuda para el comercio a nivel regional y subregional aumentó 2,5 veces.

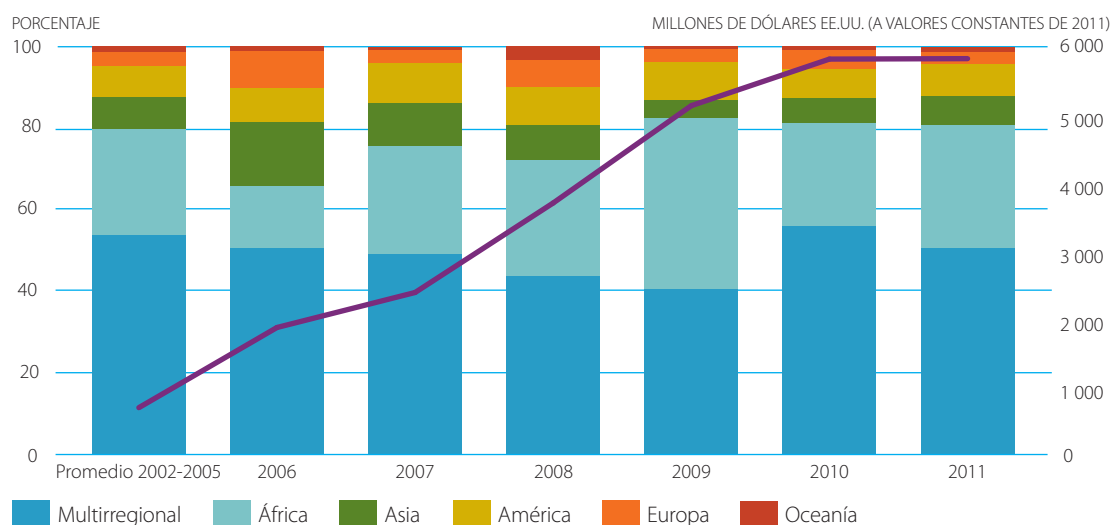
En el ámbito sectorial hay importantes diferencias entre las corrientes de ayuda para el comercio a nivel regional y subregional y la ayuda para el comercio total. Desde 2006, la creación de capacidad productiva ha sido sistemáticamente el componente más importante de la ayuda para el comercio a nivel regional y subregional (gráfico 4.1). La proporción de los desembolsos destinados a este sector se mantuvo relativamente estable durante el período 2006-2009 (entre el 69% y el 74%). No obstante, entre 2009 y 2011 la ayuda para la creación de capacidad productiva disminuyó en un 7%, principalmente en favor de la infraestructura económica y, en menor medida, de la política y reglamentación comerciales (gráfico 4.1).

Gráfico 4.1 Programas regionales y mundiales por categoría (desembolsos)
(Proporción y valor total)



Fuente: Base de datos del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE. <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>

Gráfico 4.2 Distribución geográfica de los programas regionales y mundiales (desembolsos)
(Proporción y valor total)



Fuente: Base de datos del Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores de la OCDE, <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>

En el gráfico 4.2 figuran los datos agregados de la ayuda para el comercio total y por región y subregión (África, Asia, América, Europa, Oceanía) y una categoría “mundial (multirregional)”. La distribución de los desembolsos por concepto de ayuda para el comercio entre las categorías mundial y por región y subregión varía considerablemente, como cabía esperar dada la naturaleza de las corrientes regionales y subregionales. La categoría mundial es la más voluminosa y abarca proyectos relacionados con la cooperación Sur-Sur, que ha adquirido creciente importancia en años recientes, así como las corrientes multinacionales de ayuda para el comercio asignadas a países con necesidades similares, independientemente de su ubicación geográfica.

A nivel regional y subregional, la proporción de los desembolsos por concepto de ayuda para el comercio destinados a África es aproximadamente cuatro veces superior a la correspondiente a Asia; si se excluyen los desembolsos mundiales, la proporción correspondiente a África prácticamente se ha duplicado (del 31% en 2006 al 61% en 2011), mientras que en el mismo período la proporción correspondiente a Asia ha disminuido en más de la mitad (del 32% al 14%). Estos datos reflejan, sin duda, la gran prioridad que los dirigentes africanos asignan a la integración regional.

En suma, la proporción de las corrientes regionales y subregionales de ayuda para el comercio ha aumentado desde 2006, a pesar de una ligerísima disminución de la cuantía en dólares de las corrientes totales y regionales (de 6.300 millones de dólares EE.UU. en 2010 a 6.200 millones de dólares EE.UU. en 2011). No obstante, el volumen de la ayuda para el comercio a nivel regional sigue siendo relativamente pequeño, especialmente si se tiene en cuenta su potencial, del que ya se ha hablado, y su probada eficacia, de que trata la siguiente sección.

Aunque la composición de estas corrientes ha variado en cierta medida a lo largo del tiempo, la “creación de capacidad productiva” y la “infraestructura económica” han sido sistemáticamente las categorías preponderantes de las corrientes a nivel regional. Los estudios sobre los obstáculos fundamentales al comercio indican que ese predominio está justificado, y los relatos de experiencias que se examinan a continuación son ejemplos de varios proyectos que tuvieron éxito. No obstante, la facilitación del comercio, la aplicación de políticas de ajuste más eficientes y prácticas y la facilitación del cambio estructural tienen cada vez más importancia para el éxito de las estrategias de desarrollo en general y para la cooperación e integración regionales en particular. Por consiguiente, estas esferas podrían ocupar un lugar preponderante en los futuros programas de ayuda para el comercio a nivel regional.

RELATOS DE EXPERIENCIAS EN QUE LA AYUDA PARA EL COMERCIO A NIVEL REGIONAL FUE UTILIZADA PARA PROMOVER LAS CADENAS DE VALORS

De las secciones precedentes se desprende claramente que la ayuda para el comercio a nivel regional constituye un instrumento eficaz para reducir los obstáculos a la creación y expansión de las redes de producción y facilitar la participación en las cadenas de valor. Sin embargo, para cosechar los beneficios que puede reportar la ayuda para el comercio a nivel regional se requiere una planificación eficaz del desarrollo que incorpore de manera efectiva los proyectos regionales en los programas nacionales de desarrollo. Y he ahí el meollo del problema, ya que a los gobiernos nacionales a menudo les resulta difícil asignar sus escasos recursos financieros a proyectos con importantes externalidades y que no reportan beneficios exclusivamente en el plano nacional. Es por ello que en la Iniciativa de Ayuda para el Comercio se ha centrado la atención en buena medida en el ámbito nacional y que los instrumentos en apoyo de los programas multinacionales y regionales están menos desarrollados. Dada la disminución de los recursos por concepto de AOD a nivel mundial, el incremento de la ayuda para el comercio a nivel regional plantea numerosos desafíos. Sin embargo, el análisis precedente confirma claramente la tesis de que el aumento de la ayuda para el comercio a nivel regional reportará abundantes beneficios; debidamente orientada, la ayuda para el comercio puede ayudar considerablemente a las empresas de los países en desarrollo sirviendo de plataforma para su integración en las redes de producción internacionales, la integración regional y la competitividad en el ámbito mundial.

Existen abundantes pruebas de que es así. En julio de 2010, la OCDE y la OMC, como parte de los preparativos del Examen Global de la Ayuda para el Comercio de 2011 (OCDE/OMC, 2011), pidieron a las partes interesadas que proporcionaran relatos de sus experiencias. Un 10% de los relatos presentados podrían clasificarse como proyectos de ayuda para el comercio a nivel multinacional o regional -porcentaje ligeramente inferior al que representa la ayuda para el comercio a nivel regional en el total de las corrientes de ayuda para el comercio-. A continuación se resumen algunos de los principales relatos y otros proyectos pertinentes para ilustrar la forma en que la ayuda para el comercio a nivel regional puede contribuir a desarrollar redes de producción, así como a aumentar la participación en las cadenas de valor.¹⁴

Clasificación de los relatos de experiencias a nivel regional

A fin de organizar de manera sistemática los relatos de experiencias, se han clasificado los proyectos en las siguientes categorías: infraestructura económica, facilitación del comercio, políticas relacionadas con el comercio, creación de capacidad productiva y promoción de las cadenas de valor. Cabe observar, no obstante, que ello se ha hecho por una cuestión de conveniencia, y no sobre la base de una prioridad u objetivo de orden económico. De hecho, muchos proyectos encuadrarían fácilmente en más de una categoría, y todos los proyectos que se describen a continuación han ayudado de manera importante a superar algunos de los obstáculos fundamentales a la integración y la creación de redes de producción a nivel regional.

Infraestructura económica

Como se señaló precedentemente, una infraestructura económica insuficiente es uno de los obstáculos fundamentales con que tropiezan las economías emergentes y en desarrollo, en particular las de los países de ingresos bajos, para la integración económica y la creación de cadenas de valor a nivel regional. De los relatos de experiencias se desprende claramente que la ayuda para el comercio a nivel regional destinada a proyectos y programas encaminados a crear infraestructura económica depende inevitablemente de que exista una estrecha coordinación plurinacional. La coordinación plurinacional da lugar a una verdadera red de organismos públicos y partes interesadas externas cuyas relaciones deben ser gestionadas con cuidado, teniendo en cuenta la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre los intereses políticos y económicos individuales. Con un número tan grande de partes interesadas resulta difícil cobrar impulso y mantenerlo, y es tanto mayor la importancia de lograr un compromiso y un apoyo políticos de alto nivel.

Para asegurar la gestión eficaz y la sostenibilidad futura de los proyectos de infraestructura económica, así como para aprovechar plenamente los beneficios que puede reportar la eliminación de los obstáculos, el establecimiento de corredores de transporte esenciales y el fortalecimiento de las redes de tecnología de la información y las comunicaciones (medidas indispensables para promover la creación de redes de producción y avanzar en las cadenas de valor), es necesario disponer de algún tipo de financiación continuada que vaya acompañada de medidas encaminadas a crear capacidad.

El *Programa estratégico de desarrollo económico del corredor de Nacala*, que es financiado por el Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA) en estrecha colaboración con el Gobierno de Mozambique, tiene por principal objetivo formular estrategias de desarrollo que sirvan para orientar un desarrollo e inversión apropiados. También podría tener efectos positivos en las cadenas de valor y en la creación de valor añadido en la región a través de los servicios prestados a las empresas.¹⁵ El corredor de Nacala ha sido históricamente un importante corredor de tránsito del África Sudoriental, pero su uso se vio interrumpido por la guerra civil de Mozambique, que terminó en 1992. El corredor, cuya infraestructura se encontraba en ruinas, se convirtió en una prioridad importante de los donantes internacionales. El programa tiene por objeto formular una estrategia de desarrollo integrada para el corredor de Nacala y un marco de planificación eficaz. Para ello se ha seguido un enfoque regional (que abarca regiones de Mozambique y conexiones con países vecinos (Malawi, Tanzania y Zambia)), así como sectorial (el programa abarca los sectores de la logística, el turismo, la minería, la industria, la silvicultura, la agricultura, los recursos hídricos, la electricidad, las comunicaciones, la infraestructura social y la infraestructura de transporte), lo que permite asignar prioridades y formular los proyectos de manera integrada. Mediante el programa se han mejorado las bases de datos disponibles en esferas que guardan relación con el desarrollo social y la actividad comercial, se han examinado planes de desarrollo, se han establecido prioridades respecto de los proyectos de desarrollo y las inversiones públicas y privadas, y se han analizado las limitaciones en materia de capacidad e identificado los obstáculos al desarrollo del corredor de Nacala con el objeto de orientar la selección y planificación de los proyectos.

El Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC), que se puso en marcha en 2001 y que cuenta con la participación de diez países del Asia Central (incluida China) y el apoyo de seis instituciones multilaterales, tiene por objeto promover el desarrollo económico mediante la cooperación regional.¹⁶ En el marco del programa se están ejecutando proyectos regionales en materia de transporte, desarrollo de corredores económicos, facilitación del comercio, energía y política comercial; hasta la fecha se ha ejecutado un total de 140 proyectos, por valor de 21.000 millones de dólares EE.UU. Puede decirse que, hasta el momento, los mayores beneficios se han obtenido en las esferas de la mejora de la conectividad, lo que ha permitido reducir el costo de las transacciones comerciales a nivel nacional y en toda la región del CAREC, y el fomento del comercio.¹⁷

Facilitación del comercio

Como se señala en otra parte del presente capítulo, la facilitación del comercio tiene importantes consecuencias para la creación de redes de producción. Los representantes del sector privado suelen alegar que la reducción del costo de la integración económica mediante la facilitación del comercio es indispensable para crear redes de producción e impulsar el comercio internacional, así como para asegurar que el aumento de la eficiencia de la infraestructura física redunde en menores costos. La ayuda para el comercio a nivel regional puede desempeñar una función catalizadora cuando se trata de reducir esa clase de obstáculos a los intercambios comerciales.

Diversas iniciativas de facilitación del comercio emprendidas en el marco del APEC ofrecen excelentes ejemplos de la forma en que la cooperación regional puede reducir el costo de la interacción económica y promover las cadenas de valor.¹⁸ Durante el período 2002-2010, las economías del APEC consiguieron reducir en un 10% el costo de las transacciones de empresas de toda la región mediante dos planes de acción para la facilitación del comercio.

Además, se ha puesto en ejecución un plan de acción para el establecimiento de un sistema de ventanilla aduanera única (en 2007), y se ha creado una página Web del APEC con información sobre aranceles y normas de origen (“WebTR”). También se ha emitido una Tarjeta para Viajes de Negocios del APEC que permite viajar sin necesidad de obtener un visado y da acceso a vías de despacho rápido en los aeropuertos, lo que permite reducir el costo de los viajes de negocios.

En América, el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos, América Central y la República Dominicana ha puesto de relieve la importancia de la facilitación del comercio; en 2011 los Ministros de países de la región pusieron en marcha la Iniciativa de facilitación del comercio a fin de identificar los principales obstáculos que se interponían a los intercambios económicos en la región.¹⁹ Las tres esferas principales seleccionadas fueron los procedimientos aduaneros y de facilitación del comercio; la logística y la cadena de suministro; y las normas técnicas (incluidas las medidas sanitarias y fitosanitarias). Las encuestas realizadas entre las partes interesadas revelaron que las cuestiones que requerían una mayor atención eran la administración aduanera, incluida la gestión del riesgo; la logística y la infraestructura conexas; la necesidad de una gestión integrada de las fronteras; y el exceso de trámites burocráticos en las fronteras. Esa clase de cooperación regional resulta eficaz para ayudar a una región a determinar cuáles son los principales retos en materia de integración regional y establecer un orden de prioridad para atender a ellos.

Además, en el marco del Sistema de Tránsito Internacional de Mercancías, que puso en marcha el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2008, se creó un documento electrónico único con el objeto de simplificar y armonizar los trámites aduaneros en El Amatillo, localidad situada en la frontera entre El Salvador y Honduras, por la que pasa el mayor volumen de comercio de América Central.

Otro de los proyectos relacionados con la facilitación del comercio y la reducción de los costos ha sido llevado a cabo por Trademark Southern Africa (TMSA). En Chirundu, el primer puesto fronterizo de ventanilla única de África en el Corredor Norte-Sur, las mejoras resultantes de la facilitación del comercio han consistido en una reducción del costo del tránsito para el sector privado y un aumento de la recaudación pública de impuestos. Entre junio de 2010 y junio de 2012, el tiempo necesario para cruzar la frontera disminuyó en un 36% -a 25 horas por término medio-; durante ese mismo período, el volumen del tráfico en el puesto fronterizo se intensificó considerablemente, con un incremento del 65% en el número de vehículos. Como resultado de la disminución del tiempo necesario para cruzar la frontera, hacia mediados de 2012, el sector privado economizaba unos 20 millones de dólares EE.UU. por mes por término medio. Además, entre 2009 y 2012 los ingresos del Gobierno de Zambia generados por el impuesto sobre el comercio se duplicaron, sin que se hubiesen modificado las tasas impositivas, gracias a la mayor eficiencia de las operaciones aduaneras.

Políticas relacionadas con el comercio

Como se indicó más arriba, la política y la reglamentación comerciales constituyen una categoría relativamente pequeña en comparación con la infraestructura económica y la creación de capacidad productiva. Esta categoría incluye proyectos relacionados con la política comercial y la gestión administrativa; la facilitación del comercio; los acuerdos comerciales regionales; las negociaciones comerciales multilaterales; la educación y la capacitación en materia de comercio; y la política de turismo y la gestión administrativa.²⁰ Así pues, este sector abarca parte de la infraestructura no física destinada a la cooperación e integración regionales. No obstante, en las encuestas realizadas por la OCDE y la OMC y por la OMC, la UA y la CEPA examinadas más arriba se insiste en la importancia de mejorar las políticas relacionadas con el comercio a fin de impulsar la integración regional y la competitividad.

Por lo tanto, la ayuda para el comercio regional en la esfera de la política y la reglamentación comerciales puede ser importante para facilitar la integración intrarregional y crear capacidad no física en los organismos públicos. Aunque actualmente la cuantía de la ayuda para el comercio a nivel regional que se asigna a la política y la reglamentación comerciales no es elevada, muy bien podría serlo en el futuro, especialmente si surgen nuevos tipos de acuerdos comerciales regionales (como el ALC panafricano y la RCEP mencionados precedentemente). Además, los beneficios que puede reportar una mayor facilitación del comercio a nivel multinacional y regional harán que esta esfera resulte cada vez más interesante para las corrientes de ayuda para el comercio.

El Fondo Fiduciario Caribeño de Ayuda para el Comercio y la Integración Regional (CARTFund): Mecanismo de prestación de ayuda a CARICOM y CARIFORUM en el marco de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, es un programa que comenzó a ejecutarse en 2009, cuenta con el apoyo del Reino Unido y es administrado por la CARICOM y el CARIFORUM. Se trata de un mecanismo basado en la demanda cuyo objetivo es apoyar la aplicación en el Caribe de los acuerdos de asociación económica concertados por Europa y el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM. Hasta 2011 se habían aprobado 18 proyectos en ocho Estados del CARIFORUM (cinco proyectos regionales y 13 proyectos nacionales) que representaban aproximadamente el 70% de los fondos disponibles, y la demanda superaba los recursos disponibles. La creación de este Fondo es digna de mención, ya que se trata de un verdadero esfuerzo conjunto de los donantes y las organizaciones regionales beneficiarias.

Según los estudios económicos en la materia (por ejemplo, Park y Lippoldt, 2008), es evidente que existe un vínculo entre la IED, la protección de los derechos de propiedad intelectual y el avance en las cadenas de valor. Sin embargo, a menudo se pone en tela de juicio la conveniencia de proteger los derechos de propiedad intelectual, lo que a veces ha llevado a adoptar políticas que han reducido las posibilidades de atraer redes regionales de producción. El objetivo de la Estrategia de exportación del Caribe para la recuperación de plusvalías relacionadas con la propiedad intelectual, patrocinada por la Organización de Estados Americanos (OEA), es lograr que los agentes nacionales y regionales tomen conciencia de que la aplicación de estrategias en materia de propiedad intelectual puede incrementar los ingresos de exportación. La clave del éxito del programa reside en que los interesados a nivel nacional y regional participen en la selección de los productos; que se incluya al sector privado en el proceso y en el módulo de capacitación; que se organicen secuencialmente las etapas del programa; y que se formule de manera definitiva la metodología que se podrá utilizar en el Caribe y en otras regiones para prestar apoyo a otros productos.

La falta de armonización de las políticas en materia de normas y conformidad también puede entorpecer el funcionamiento de las redes regionales de producción. El proyecto de "Establecimiento de una infraestructura regional de la calidad en la Comunidad del África Oriental", que es financiado por Alemania, tiene por objeto mejorar la infraestructura regional de la calidad en el África Oriental mediante la normalización, la garantía de la calidad, la acreditación y los ensayos. La ejecución del proyecto, que tiene una duración de nueve años (2004-2013), comenzó con el establecimiento de una infraestructura regional de la calidad compatible con las prescripciones de la OMC. En 2007 la Comunidad del África Oriental (CAO) aprobó la Ley de normalización, calidad, metrología y ensayos, por la que se estableció un marco para la armonización de las normas y la coordinación de las actividades. Partiendo prácticamente de la nada, se creó un sistema regional de infraestructura de la calidad que abarcó la armonización de 1.100 normas, que aún no han sido plenamente adoptadas en el ámbito nacional; se formó un grupo de asesores capacitados para la acreditación de laboratorios médicos, de pruebas y de calibración, y en 2009 se estableció la Junta de Acreditación del África Oriental; se desarrolló capacidad para la armonización regional de los procedimientos de inspección y la certificación de productos; y se introdujeron mejoras en los laboratorios de metrología de todos los países de la CAO.

El sistema de notificación y solución de diferencias en materia de obstáculos no arancelarios del Foro Tripartito COMESA-CAO-SADC es un programa con base en la Web al que pueden acceder todos los comerciantes usando teléfonos móviles. Además, el sistema ha sido incorporado plenamente en las estructuras y los enfoques institucionales de la comunidad económica regional, los gobiernos nacionales y el sector privado. A finales de marzo de 2013 se había resuelto el 73% de las reclamaciones relacionadas con obstáculos no arancelarios, a menudo en el plazo de días o semanas en comparación con los meses o incluso años que ese proceso demoraba en el pasado. Las reclamaciones frecuentemente guardan relación con los prolongados y costosos trámites aduaneros en toda la región del Foro Tripartito; la aplicación de las normas de origen; el elevado costo de los peajes que deben pagar los usuarios de las carreteras; y problemas en relación con la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Al eliminarse la disposición por la que se prohibía a autobuses y vehículos pesados pasar por el puesto fronterizo de Kariba, se ha intensificado el comercio en pequeña escala, ha aumentado el volumen del comercio transfronterizo, ha disminuido el tiempo de viaje y el tiempo de tránsito y han aumentado el empleo y la capacidad de despacho de mercancías.

La creación de capacidad productiva

De los relatos de experiencias se desprende claramente que la participación del sector privado en la creación de capacidad productiva a nivel regional y la movilización de ese sector con tal fin plantean un reto fundamental que requiere constante atención.²¹ Sin embargo, el sector privado cumple una función central en la integración y las redes de producción internacionales y regionales. Los proyectos regionales de ayuda para el comercio permiten abordar de forma bastante eficaz algunas de las mayores dificultades a las que se enfrenta el sector privado en las regiones en desarrollo.

Por ejemplo, en el marco de la Fase II (Componente de Exportaciones del Caribe) del Programa de desarrollo del comercio y del sector privado del Caribe, que es patrocinado por la UE, se aportaron fondos al Organismo de Desarrollo de las Exportaciones del Caribe (CARIBEXPORT), -organismo regional de promoción de las exportaciones y el comercio- a fin de prestar apoyo al sector privado en relación con la firma del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-UE. El programa tiene por objeto ayudar a reforzar la capacidad de exportación de la región mediante una utilización más eficaz de las organizaciones regionales. Con tal fin, se consideró que la participación del Organismo de Desarrollo de las Exportaciones del Caribe en calidad de asociado era indispensable para el éxito del programa, ya que se trataba de una organización regional establecida antes de que existiera el programa que mantenía importantes vínculos de asociación con participantes de los sectores público y privado en el ámbito regional.

Un ejemplo interesante de una economía en desarrollo más avanzada que ha compartido sus experiencias a fin de promover las mejores prácticas en el ámbito regional es el programa de fortalecimiento del sistema sanitario oficial para productos agrícolas de exportación en los Estados Miembros de la CARICOM, patrocinado por la OEA. El Gobierno de Chile, por conducto de la Secretaría de la OEA, compartió con los países de la CARICOM información sobre normas y mejores prácticas sanitarias y fitosanitarias. El éxito de este programa demuestra la eficacia de la cooperación Sur-Sur.

El Programa para la creación de capacidad en materia de comercio en África (PACT), patrocinado por el Canadá, es un proyecto ejecutado conjuntamente por el ITC, la Oficina de Facilitación del Comercio del Canadá y diversas organizaciones africanas que tiene por objeto incrementar y diversificar las exportaciones en los países receptores africanos y desarrollar la capacidad de exportación de las PYME. Mediante el programa se proporcionó formación en materia de capacidad de exportación y difusión de información sobre el mercado utilizando tecnología de la información y las comunicaciones, así como asesoramiento de expertos en capacidad del mercado y misiones de acceso a los mercados. Gracias al programa, aumentaron las exportaciones a Europa y se dio acceso a los mercados de

Europa y el Canadá a pequeños agricultores africanos. Además, el programa facilitó la introducción en la UE, el Canadá y los Estados Unidos de la marca Design Africa de decoración de interiores y la exportación de productos de esa marca a esos mercados. Mediante el proyecto AccessI, para empresarias africanas que participan en el comercio internacional se impartió capacitación en materia de exportación y se proporcionó asesoramiento a empresarias africanas. Según la información recibida, cuando menos 100 empresarias habían participado durante dos años en seminarios de preparación para exportar celebrados en los cuatro países iniciales y habían sido seleccionadas para participar en misiones comerciales y/o asistir a ferias comerciales. De ellas, entre el 50% y el 60% había establecido vínculos comerciales con un distribuidor en el país importador y un 20% había recibido pedidos o estaban recibéndolos.

Promoción de las cadenas de valor

Todos los relatos de experiencias considerados *supra* guardaban relación directa o indirecta con la mejora de las perspectivas de integración en las cadenas de valor. Sin embargo, en varios de ellos también se indicaba que la promoción de las cadenas de valor era el principal objetivo.

Así, por ejemplo, en 2012 se emprendió, bajo la dirección de la CEDEAO, la Iniciativa de Promoción de las Exportaciones y la Competitividad de las Empresas para el Comercio (EXPECT) a fin de desarrollar y promover cadenas de valor con gran potencial de exportación. La Iniciativa se emprendió con el objeto de lograr la aceptación y la sostenibilidad del PACT II (Programa para la creación de capacidad en materia de comercio en África, Fase II) en la región. En efecto, la Iniciativa apunta a establecer y fortalecer las estructuras y la capacidad necesarias a nivel técnico, administrativo e institucional para facilitar la ejecución del programa de desarrollo comercial de la región en la esfera de las cadenas de valor. Hasta la fecha, mediante el proyecto se han obtenido los siguientes resultados: la Comisión de la CEDEAO y el ICT/PACT II contrajeron un importante compromiso financiero en relación con el período 2011-2013 destinado a apoyar la aplicación; la CEDEAO-10 elaboró un plan de trabajo basado en los resultados para 2011; y se llevó a cabo un análisis de la cadena de valor del mango en el que participaron los sectores públicos y privados de la región con el objeto de desarrollar una estrategia regional en el sector del mango, entre otras cosas. En 2011, se amplió el alcance del programa para incluir la creación de agrupaciones encargadas de aumentar la competitividad de las PYME en las cadenas de valor del mango, el anacardo y el aceite de palma incluidas en el programa EXPECT; se validó la estrategia regional para el mango a nivel nacional; se dio término al proceso en relación con otro producto; y se organizó el primer Foro de exportadores de la CEDEAO para examinar las prioridades en materia de desarrollo y competitividad de las cadenas de valor de las exportaciones.

CONCLUSIONES

Del análisis precedente cabe sacar las siguientes conclusiones generales: las redes regionales de producción se están convirtiendo en un factor cada vez más importante del éxito de los programas comerciales de las economías en desarrollo; además de permitir la obtención de mejores resultados comerciales y generar muchos de los mismos beneficios que reporta un entorno más abierto para el comercio y la inversión, la participación en redes regionales de producción puede servir para reducir la pobreza, aumentar el empleo, y, a la larga, ayudar a los países a avanzar en la cadena de valor; la cooperación económica regional orientada hacia el exterior puede constituir una estrategia eficaz para promover la integración en las cadenas de valor y mejorar la integración regional; y la ayuda para el comercio a nivel regional puede facilitar la integración y la creación de cadenas de valor regionales. La creciente proporción que corresponde a la ayuda para el comercio a nivel regional en el total de las corrientes de ayuda para el comercio y las respuestas a los cuestionarios de la OMC, la UA y la CEPA de 2013 indican que los asociados y los donantes son cada vez más conscientes de la eficacia de la ayuda para el comercio a nivel regional para el logro de los objetivos de comercio y desarrollo.

En la publicación de la OCDE y la OMC titulada *La Ayuda para el Comercio en síntesis - 2009* se señalaban las importantes consecuencias que podían tener los proyectos de ayuda para el comercio a nivel regional, así como también los problemas que planteaban esos proyectos. En particular, en ese documento se describían dos importantes retos que habría que afrontar en el futuro: la necesidad de mejorar la coordinación en el ámbito regional y la necesidad de reforzar la capacidad humana e institucional. En cuanto al primero de esos retos, en el presente capítulo se han identificado tres problemas principales en esa esfera: las deficiencias en la formulación de solicitudes de Ayuda para el Comercio a nivel regional; la falta de coherencia entre las prioridades nacionales y regionales; y la falta de una coordinación eficaz a nivel regional. En cuanto a la necesidad de reforzar la capacidad humana e institucional, en el presente capítulo se ha indicado que la capacidad institucional y humana varía considerablemente de una organización de cooperación económica regional a otra, lo que puede afectar considerablemente a la capacidad de absorción de ayuda para el comercio a nivel regional. Además, la existencia de múltiples mecanismos y organizaciones de integración regional con esferas de acción superpuestas puede dificultar el establecimiento de una relación estable entre donantes y receptores.

De las encuestas entre donantes y países asociados llevadas a cabo en África por la OMC, la UA y la CEPA en 2013 y los relatos de experiencias examinados *supra* se desprende que desde 2009 se ha avanzado considerablemente en lo que respecta a la formulación de solicitudes de ayuda para el comercio a nivel regional y al fomento de una cooperación más estrecha entre donantes y países asociados, aunque todavía queda bastante por hacer. Una mayor coherencia entre las prioridades nacionales y regionales sigue siendo uno de los desafíos a mediano y largo plazo. Otro de los desafíos a mediano y largo plazo en relación con el proceso de desarrollo es el fortalecimiento de la capacidad humana e institucional. Por su parte, los donantes y las organizaciones regionales han desplegado, con éxito considerable, importantes esfuerzos a fin de mitigar ese problema, y la tendencia hacia los acuerdos megaregionales, especialmente en Asia y África, debería reducir los problemas que se plantean como consecuencia de la superposición de las disposiciones.

En cuanto a la experiencia adquirida en relación con los proyectos y programas regionales, resulta difícil generalizar ya que sus objetivos, el contexto y las características y el tamaño de los países son muy diversos. No obstante, las investigaciones y encuestas realizadas por la OCDE, la OMC y otras organizaciones internacionales permiten formular las siguientes "recetas para lograr el éxito":

- Para que un proyecto tenga éxito, es necesario asignar alta prioridad a lograr la aceptación del proyecto por las partes interesadas.
- En relación con ese punto, es necesario que los interesados sean parte del proyecto a fin de asegurarse de que el proyecto reciba apoyo durante toda su ejecución. Esto es particularmente importante en el caso de los proyectos de alcance regional y multinacional.
- Es necesario incorporar al diseño de los proyectos sistemas de vigilancia y evaluación periódicas con fines correctivos que permitan también efectuar comparaciones a nivel regional/nacional. El CAREC constituye un ejemplo de la aplicación de las mejores prácticas en esta esfera.
- Los proyectos deben tener objetivos claros y realistas. El calendario de ejecución debe ser práctico y realista, aunque no excesivamente conservador. No obstante, también es necesario dotar al proyecto de suficiente flexibilidad para poder atender a imprevistos.
- Aunque cada proyecto persigue objetivos diferentes, la sostenibilidad debe ser una consideración importante en la mayoría de los proyectos, sobre todo en la categoría de la infraestructura económica.
- En los proyectos regionales de ayuda para el comercio, y particularmente en los sectores relacionados con la infraestructura económica y la creación de capacidad productiva, es importante involucrar al sector privado y otros asociados no gubernamentales, como se desprende claramente de la encuesta llevada a cabo por la OMC, la UA y la CEPA entre los asociados.

Aunque los proyectos regionales de ayuda para el comercio son, por naturaleza, complejos debido a la necesidad de involucrar y coordinar a múltiples gobiernos, sus diversos organismos y numerosas partes interesadas del sector privado, constituyen un medio eficaz en función del costo de ayudar a los países a alcanzar sus objetivos comerciales y de desarrollo. En un período en que los presupuestos fiscales de los países donantes son limitados, la ayuda para el comercio a nivel regional constituye un excelente ejemplo de la forma de generar importantes beneficios con un nivel de recursos determinado. ■

NOTES

1. www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm.
2. Puede consultarse una lista de estos acuerdos, actualizada al 13 de enero de 2013, en www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm.
3. Por “desplazamiento del comercio” se entiende la posibilidad de que las economías no asociadas desplacen sus exportaciones hacia el país miembro de un ALC con los aranceles más bajos.
4. En los estudios sobre “aranceles endógenos” se ha elaborado un enfoque formal en relación con esta realidad cambiante.
5. Véase H. Kuroda, M. Kawai y R. Nangia (2007).
6. Los detalles relativos a las encuestas llevadas a cabo por la OMC, la UA y la CEPA en 2013 se examinan más adelante en la presente sección.
7. Kimura y Obashi (2011) han examinado en detalle los estudios publicados sobre el tema.
8. Véase “*Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership*” (Declaración conjunta sobre la puesta en marcha de negociaciones para establecer una asociación económica amplia a nivel regional), www.meti.go.jp/press/2012/11/20121120003/20121120003-2.pdf.
9. En el estudio de Petri *et al.* (2012), los cálculos relativos a la RCEP sólo incluyen a las economías de la “ASEAN+3”, es decir, a la ASEAN, China, Corea y el Japón, mientras que las simulaciones relativas al TPP no incluyen a los tres miembros que se adhirieron el año pasado (el Canadá, el Japón y México). No obstante, en el sitio Web que sirve de complemento del libro (<http://www.asiapacifictrade.org/>) figuran las cifras correspondientes a la RCEP (“ASEAN+6”) y a los doce países que son partes en el TPP.
10. www.afdb.org/en/.
11. Aunque el índice de respuesta a la encuesta efectuada entre los asociados fue bastante bueno (30 países respondieron al cuestionario), sólo un pequeño número de esos países respondió a muchas de las preguntas, y sólo unos cinco encuestados respondieron a la mayoría de ellas.
12. En el capítulo 2 del documento de la OCDE (2009) se proporciona una reseña de la asistencia prestada por la UE a los países africanos en relación con la aplicación de los acuerdos de asociación económica.
13. Para más información sobre el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, véase www.caricom.org/jsp/single_market/single_market_index.jsp?menu=csmc.
14. Antes que nada, cabe observar que se trata de *relatos de experiencias* y no de *estudios de casos*; los relatos suelen ser descriptivos e informativos más que analíticos. Así, por ejemplo, los relatos no incluyen un análisis de la relación costo-beneficio.
15. www.jica.go.jp/project/english/mozambique/002/outline/index.html.
16. www.carecprogram.org/index.php?page=carec-development-effectiveness-review.
17. Para un “inventario” de los progresos realizados a lo largo de 10 años, véase www.carecprogram.org/uploads/events/2010/9th-MC/Draft-10Year-Commemorative-Study-Main-Text.pdf.
18. www.apec.org/About-Us/About-APEC/Achievements-and-Benefits.aspx.
19. www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11612.pdf.

20. En la base de datos del SNAP, la categoría relativa a la creación de capacidad productiva incluye asimismo el ajuste relacionado con el comercio, pero se trata de un componente de mínima importancia en las corrientes regionales de ayuda para el comercio.
21. En la base de datos del SNAP, la categoría relativa a la creación de capacidad productiva incluye los proyectos relacionados con los servicios bancarios y financieros; los servicios prestados a las empresas y de otro tipo; y la agricultura, la silvicultura y la pesca.

REFERENCIAS

- Athukorala, P. (2010), *Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?* Banco Asiático de Desarrollo (BASeD), *Working Paper Series on Regional Economic Integration* N° 56, ADB, Manila, www.adb.org/publications/production-networks-and-trade-patterns-east-asia-regionalization-or-globalization.
- BASeD (Banco Asiático de Desarrollo) (2008), *Emerging Asian Regionalism: Partnership for Shared Prosperity*, ADB, Manila,
- BASeD y ADBI, 2013, *Connecting South and Southeast Asia: Interim Report*, puede consultarse en www.adbi.org/book/2013/05/05/5632.connecting.south.asia.southeast.asia/.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2012), *Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio de la Comunidad del Caribe 2013-2015*, www.caricom.org/.
- http://aric.adb.org/emergingasianregionalism/pdfs/Final_ea_chapters/final%20report.pdf.
- Kimura F. y A. Obashi (2011), *Production Networks in East Asia: What We Know So Far*, *Asian Development Bank Institute (ADBI) Working Paper* N° 320, ADBI, Tokio.
- Kuroda, H. M. Kawai y R. Nangia (2007), "Infrastructure and Regional Cooperation", en F. Bourguignon y B. Pleskovic (eds.), *Rethinking Infrastructure for Development*, Banco Mundial, Washington, D.C., página 246.
- Limao, N. y A. Venables (2001), "Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade", *World Bank Economic Review*, volumen 15(3), páginas 451-479.
- Maur, J.-C. (2008), *Regionalism and Trade Facilitation: A Primer*, *World Bank Policy Research Working Paper* N° 4464, http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/03/000158349_20080103113436/Rendered/PDF/wps4464.pdf.
- OCDE (2009), *Overcoming Border Bottlenecks: The Costs and Benefits of Trade Facilitation*, *OECD Trade Policy Studies*, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056954-en>.
- OCDE (2012), *Reducing the Thickness of Borders to Promote Trade and Participation in Global Value Chains*, COM/DCD/TAD/RD(2012)2/RD4, OCDE, París, www.oecd.org/dac/aft/ReducingtheThicknessofBorders.pdf.
- OCDE (2013), *Trade Policy Implications of Global Value Chains. Contribution to the Report on Global Value Chains*, TAD/TC/WP(2012)31/FINAL, OCDE, París.
- OCDE/OMC (Organización Mundial del Comercio) (2011), *La ayuda para el comercio en síntesis 2011: Mostrar resultados*, OCDE y OMC, París y Ginebra, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-es>.
- Orefice, G. y N. Rocha, (2011), *Deep Integration and Production Networks*, *Staff Working Paper* ERSD-2011-11, Organización Mundial del Comercio, División de Estudios Económicos y Estadística, Ginebra.
- Park, W.G. y D.C. Lippoldt (2008), *Technology Transfer and the Economic Implications of the Strengthening of Intellectual Property Rights in Developing Countries*, *OECD Trade Policy Working Papers*, N° 62, OCDE, París.
- Petri, P.A., M.G. Plummer y F. Zhai (2012), "The Economic Impact of the ASEAN Economic Community: An Applied General Equilibrium Approach", *Asian Economic Journal*, volumen 26(2), páginas 93-118.
- [Plan%20for%20boosting%20intra-African%20trade%20F-English.pdf](http://www.africanunion.org/Plan%20for%20boosting%20intra-African%20trade%20F-English.pdf).
- Plummer, Michael G. (2007), "Best Practices in Regional Trading Agreements: An Application to Asia," *The World Economy*, volumen 30, N° 12, diciembre, páginas 1771-1796.

Plummer, Michael G. y Chia Siow Yue (eds.) (2009), *Realizing the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment*, Singapur, ISEAS, noviembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Trade Facilitation Beyond the Multilateral Trade Negotiations: Regional Practices, Customs Valuation and Other Emerging Issues*, PNUD, Ginebra, www.unescap.org/tid/artnet/pub/tipub2466.pdf.

Unión Africana (2012), *Action Plan for Boosting Intra-Regional Trade*, <http://www.au.int/en/sites/default/files/Action%20>