

CAPÍTULO 11

EL CAMINO POR DELANTE

Contribución de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Organización Mundial del Comercio

Resumen: *Es mucho lo que se ha logrado desde que se puso en marcha en 2006 la iniciativa de Ayuda para el Comercio. La iniciativa ha conseguido sensibilizar a los países en desarrollo y a los organismos donantes sobre el papel positivo que puede desempeñar el comercio en el fomento del crecimiento económico y el desarrollo. Desde 2006 se ha desembolsado para contribuir a financiar programas de ayuda para el comercio un total de 246.500 millones de dólares EE.UU. de asistencia oficial para el desarrollo y 190.700 millones de dólares EE.UU. de otras corrientes oficiales. Se cuenta ya con abundantes datos empíricos que indican la existencia de una correlación general entre la ayuda para el comercio e incrementos del comercio. A pesar de esos logros, y puesto que la iniciativa de Ayuda para el Comercio tiene que adaptarse a la agenda para el desarrollo después de 2015, centrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se plantean diversos desafíos, como mantener el centro de atención, aumentar la escala, asegurar los efectos de reducción de la pobreza, mejorar la eficacia, asegurar la sostenibilidad, y ampliar las relaciones de asociación. Incorporar una perspectiva de costos del comercio como elemento central de la iniciativa de Ayuda para el Comercio permitiría activar una función de coordinación entre una gran diversidad de colectivos interesados.*

INTRODUCCIÓN

Transcurridos 10 años en los que la economía mundial ha cambiado de forma espectacular, ha llegado el momento de evaluar si la iniciativa de Ayuda para el Comercio sigue siendo válida para cumplir su cometido de "ayudar a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los Acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos y, más en general, para aumentar su comercio" (WTO, 2006). En la perspectiva de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas, que se propone apoyar la agenda para el desarrollo después de 2015, y de la Décima Conferencia Ministerial celebrada en Nairobi (Kenya), la comunidad del comercio y del desarrollo tiene una ocasión única de asegurar que la ayuda para el comercio siga siendo pertinente y eficaz. En este capítulo final se destacan algunos de los principales logros y desafíos de la iniciativa y se sugiere que otorgar prioridad a la reducción de los costos del comercio y la inversión podría servir para promover enfoques integrados que conduzcan a resultados de desarrollo inclusivo y sostenible.

LOGROS

Con arreglo a las recomendaciones formuladas en 2006 por el Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio se estableció un marco de vigilancia mundial y por países administrado por la OMC (es decir, el examen global y la sección del examen de las políticas comerciales relativa a la ayuda para el comercio). Ese marco, basado en la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo, se propone crear incentivos para incrementar y mejorar la ayuda para el comercio. Del examen global bienal se desprende claramente que la iniciativa de Ayuda para el Comercio ha funcionado según lo previsto y se considera en general un éxito. Cabe destacar, en particular, las siguientes constataciones:

- La iniciativa ha servido para sensibilizar a los países en desarrollo y a los organismos donantes sobre el papel positivo que puede desempeñar el comercio en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. Los sucesivos exámenes globales han demostrado que los países en desarrollo - en particular los PMA, con la ayuda del Marco Integrado mejorado - están consiguiendo articular, incorporar y comunicar cada vez mejor sus objetivos y estrategias relacionados con el comercio.
- Desde que se puso en marcha la iniciativa en 2006, se han desembolsado en total 246.500 millones de dólares EE.UU. en asistencia oficial para el desarrollo (AOD), más 190.700 millones de dólares EE.UU. en otras corrientes oficiales (OCO) relacionadas con el desarrollo, para contribuir a la financiación de programas y proyectos de ayuda para el comercio. En 2013, los compromisos de AOD para programas relacionados con el comercio ascendían a 55.000 millones de dólares EE.UU., con 49.000 dólares EE.UU. adicionales de OCO. Desde el período de referencia de 2002-2005, los compromisos se han duplicado holgadamente, y la proporción media de la ayuda para el comercio en la asistencia programable por países ha aumentado del 31% al 38% en 2013.
- Se dispone ya de abundantes datos empíricos que indican la existencia de una correlación general entre la ayuda para el comercio y los incrementos de la actividad comercial. Por ejemplo, en OECD/WTO (2013) se constató que cada dólar invertido en ayuda para el comercio se traducía en promedio en un incremento de casi 8 dólares en las exportaciones del conjunto de los países en desarrollo, y de más de 20 dólares en las de los países más pobres. Diversos otros estudios, utilizando diferentes metodologías, constataron también la existencia de estrechas correlaciones entre la ayuda para el comercio y el crecimiento de las exportaciones. Además, hay ya un amplio consenso en que el comercio genera crecimiento económico y que este a su vez, en función de su ritmo y sus pautas, conduce a reducciones de la pobreza.

- Los datos empíricos disponibles encuentran confirmación en las conclusiones de un gran número de relatos de casos prácticos presentados en el contexto de los ejercicios de vigilancia de 2011 y 2015. El propio número de las actividades comunicadas por el sector público y el sector privado parece indicar que los esfuerzos de ayuda para el comercio han alcanzado un volumen sustancial, han arraigado en una amplia gama de países y se están convirtiendo en un elemento central de las estrategias de desarrollo. Aunque no siempre es fácil determinar el sentido de la relación causa-efecto, los relatos proporcionan indicaciones tangibles de esa correlación, como incrementos de los volúmenes de comercio, diversificación de productos y mercados, disminución del tiempo necesario para el despacho aduanero, reducción de los costos del comercio, aumento de la inversión nacional y extranjera, generación de empleo, en particular femenino, y reducción de la pobreza.
- Además, se ha demostrado que la iniciativa tiene la flexibilidad necesaria para abordar una amplia diversidad de cuestiones sobre los programas cambiantes de comercio y desarrollo, como la necesidad de mantener el impulso (2009), gestionar la ayuda para el comercio para obtener resultados de desarrollo (2011), conectarse a las cadenas de valor (2013) y reducir los costos del comercio con miras para un crecimiento inclusivo y sostenible (2015), y también para lograr la participación de una extensa comunidad que abarca a los proveedores de cooperación Sur-Sur, el sector privado y la sociedad civil.

DESAFÍOS

A pesar de esos logros, se plantean diversos desafíos para adaptar la iniciativa de Ayuda para el Comercio a la agenda para el desarrollo después de 2015, centrada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Entre esos desafíos cabe destacar los siguientes:

- **Mantener el centro de atención** - El Paquete de Bali de 2013 centró la atención en las posibilidades de aplicar enfoques multilaterales para llegar a acuerdos sobre normas comerciales. En la presente publicación se ha explicado cómo la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC permitirá impulsar y consolidar la modernización de las fronteras. La facilitación del comercio es una esfera de política que tiene una importancia fundamental en el contexto actual, caracterizado por la interconexión de los mercados y de los procesos de producción. El AFC demuestra que los acuerdos comerciales pueden adaptarse a las condiciones de desarrollo concretas de cada país, con flexibilidades incorporadas y el respaldo de la ayuda para el comercio. Como componente del Paquete de Bali, el AFC forma parte de los denominados resultados iniciales de la negociación más general sobre el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). De lo que se trata ahora es de convenir en un programa de trabajo que pueda utilizarse como punto de partida para concluir el PDD. Los resultados de las investigaciones parecen indicar que el logro de un acuerdo sustantivo sobre el PDD podría promover avances hacia la consecución de los ODS y podría considerarse como un adelanto de la financiación de la agenda para el desarrollo después de 2015.
- **Definir adecuadamente el alcance de la ayuda** - La definición de la ayuda para el comercio como "los proyectos y los programas" que hayan sido identificados "como prioridades para el desarrollo relacionado con el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo del país receptor" se basa en los principios sobre la eficacia de la ayuda que figuran en la Declaración de París. Esa amplia definición proporciona la flexibilidad operacional necesaria para abordar cualesquiera limitaciones determinantes relacionadas con el comercio a nivel nacional. Refleja, además, la realidad de las medidas comerciales, en particular en lo que se refiere a las medidas no arancelarias (MNA), que, aunque no parezcan a primera vista medidas de política comercial (p. ej., las medidas relacionadas con la salud, el medio ambiente y la certificación), pueden tener importantes repercusiones en el comercio. Al mismo tiempo, la inexistencia

de una definición precisa ha complicado los debates mundiales y nacionales sobre la eficacia de la ayuda para el comercio. A ese respecto, el AFC constituye una referencia específica al centrar la atención en la facilitación del comercio, tanto en su sentido estricto de medidas de modernización de los procedimientos en frontera como en el más amplio de inversiones complementarias en infraestructura de redes y de transporte necesarias para maximizar los beneficios del acuerdo.

- **Atender a las necesidades de los países de ingreso mediano y los PMA** - A pesar de las patentes necesidades de los países menos adelantados (PMA), dos terceras partes de los fondos de ayuda para el comercio se destinan a países de ingreso mediano, al igual que nueve décimas partes de las otras corrientes oficiales relacionadas con el comercio. Suponiendo que los donantes ajusten su apoyo a las necesidades de los países receptores, esa distribución parece indicar que los PMA tienen prioridades de desarrollo más acuciantes para las que desean recibir financiación externa. También puede ser un reflejo de las dificultades de esos países para formular proyectos financiables que puedan recibir asistencia relacionada con el comercio - una limitación fundamental que el Marco Integrado mejorado está contribuyendo a superar. Análogamente, puesto que el comercio Sur-Sur es el segmento más dinámico del comercio mundial, la mejora de las perspectivas de crecimiento económico de los países de ingreso mediano también beneficia a los PMA a condición de que los mercados de esos países estén abiertos a las exportaciones de los PMA. De hecho, para los PMA puede resultar más fácil satisfacer las prescripciones en materia de importación de los países de ingreso mediano - especialmente en lo que se refiere a las MNA - que las de los países de ingreso alto.
- **Mejorar la eficacia** - La cantidad total destinada a programas de ayuda para el comercio de ámbito regional y mundial asciende solo a 7.000 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, esos programas resultan en muchos casos más eficaces para reducir las limitaciones determinantes relacionadas con el comercio, especialmente para los países sin litoral, en los que los corredores de transporte tienen una importancia vital para el comercio. Los programas mundiales y regionales son también particularmente eficaces para ayudar a los países a cumplir con las normas en esferas de política de alto nivel técnico, como las medidas sanitarias y fitosanitarias. Ese apoyo requiere escasos conocimientos técnicos especializados. Los programas mundiales y regionales presentan un gran potencial como catalizadores del crecimiento, el desarrollo y la reducción de la pobreza, pero su aplicación práctica plantea numerosas dificultades que exigen, por parte de los encargados de la elaboración de políticas, mayores esfuerzos de promoción, una cuidadosa formulación de los proyectos y el establecimiento de un orden de prioridades.
- **Ampliar las relaciones de asociación** - Aunque la iniciativa de Ayuda para el Comercio es inclusiva y abarca una amplia coalición de partes interesadas del sector público, los proveedores de asistencia Sur-Sur relacionada con el comercio no están aumentando su participación en la iniciativa sino muy lentamente, a pesar de la creciente ayuda financiera que vienen prestando con fines de creación de capacidad comercial. Es necesario seguir trabajando para promover esa incipiente participación, especialmente a nivel nacional. La ausencia más notable, sin embargo, es la del sector privado, cuya participación tiende a circunscribirse a determinadas cuestiones, mientras que debería desempeñar una función clave en la promoción de la ayuda para el comercio y como interlocutor en el diálogo sobre la ayuda. Es necesario intensificar y hacer más coherentes y estructuradas las actividades de promoción con diversas organizaciones empresariales, como la Cámara de Comercio Internacional y el Foro Económico Mundial. Sin embargo, esos esfuerzos no deben centrarse exclusivamente en grupos empresariales de ámbito mundial, sino que han de buscar también la participación de grupos empresariales de los países

en desarrollo, principales beneficiarios de la iniciativa. La creciente atención que se viene prestando al sector privado en las políticas y programas de desarrollo supone una ventana de oportunidad a ese respecto.

- **Asegurar los efectos de reducción de la pobreza** - Mantener la apertura de los mercados mundiales es una condición imprescindible para avanzar en la reducción de la pobreza. Un sistema de comercio abierto y el crecimiento impulsado por el comercio han contribuido a la consecución de uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el de reducir a la mitad para 2015 el número de personas que vivían en la pobreza extrema. En la nueva agenda para el desarrollo después de 2015 se ha inscrito como objetivo fundamental la eliminación de la pobreza extrema. Es de suponer que las organizaciones de desarrollo seguirán el ejemplo del Banco Mundial y convertirán ese objetivo en un elemento central de su programación. El comercio y el sistema multilateral de comercio pueden hacer una aportación importante en ese ámbito, incluso en lo relativo a la financiación para el desarrollo. La dificultad reside en que buena parte de las actividades de ayuda para el comercio están dirigidas a crear un entorno favorable para un crecimiento económico impulsado por el sector privado (es decir, a establecer entornos de negocios, de inversión y de reglamentación adecuados). Esa tarea requiere tiempo y puede no ceñirse a un proceso lineal, con vinculaciones directas entre insumos, productos, resultados e impactos.
- **Aumentar la escala** - Las evaluaciones del impacto y otros instrumentos de evaluación permiten una comprensión más cabal de los resultados a nivel de proyecto, lo que debería traducirse en mejores políticas. El desafío consiste en conseguir que los resultados de las investigaciones dejen de ser exclusivamente un tema académico y se den a conocer entre los participantes en proyectos sobre el terreno. Un riesgo importante consiste en que al centrar la atención en los resultados microeconómicos se pierda de vista la importancia de las tendencias macroeconómicas a nivel regional o mundial. Eso entraña a su vez el peligro de que la ausencia de resultados a nivel microeconómico conduzca a descuidar las muy importantes medidas macroeconómicas tendentes a crear un entorno propicio. Una forma de conjurar ese problema podría consistir en prestar mayor atención a las cuestiones de género. Las investigaciones realizadas sobre el tema, nuevo pero de creciente alcance, de las relaciones entre el género y el comercio ponen inequívocamente en evidencia los efectos positivos que se obtienen al aumentar la participación de las mujeres en los mercados a todos los niveles de la economía. Habida cuenta de la desproporcionada carga de pobreza que padecen mujeres y niñas en el mundo en desarrollo, cabe suponer que el buen éxito de las intervenciones de ayuda para el comercio, ya se trate de microintervenciones o de medidas tendentes a promover un entorno macroeconómico más propicio, redundará también en efectos positivos de empoderamiento.
- **Asegurar la sostenibilidad** - De los estudios sobre la financiación de la ayuda para el comercio se desprende que una proporción creciente de esos recursos se destina también a apoyar el componente sostenible de los ODS, y esa proporción seguirá sin duda aumentando si se obtiene un resultado positivo en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas. Ello representa una oportunidad para la iniciativa de Ayuda para el Comercio y debería contribuir a dar un carácter más ecológico a esa ayuda. Sin embargo, el grado de prioridad otorgado a ese objetivo ha sido bajo en todas las encuestas sobre el futuro de la iniciativa realizadas entre los países asociados. El crecimiento ecológico ha sido invariablemente considerado menos importante que otros objetivos, en particular que la inversión en infraestructura relacionada con el comercio, la creación de capacidad productiva y la facilitación del comercio. En la práctica, sin embargo, esos objetivos deben perseguirse conjuntamente y no por separado. Lejos de ser incompatibles, los ODS y la ayuda para el comercio deben considerarse instrumentos que se refuerzan mutuamente.

- **Garantizar la coherencia normativa para el desarrollo** - Una importante perspectiva que surge de la agenda universal y transformadora para el desarrollo después de 2015 es que puede conducir a un incremento potencial del número y los tipos de MNA. Los estudios realizados indican que la carga del cumplimiento de las MNA resulta especialmente onerosa para las pymes y los PMA. Es posible que haya que intensificar los esfuerzos por apoyar el cumplimiento y reducir esa carga a fin de que la transformación deseada avance sin tropiezos y no genere costos de ajuste importantes para los exportadores de los países en desarrollo y, en particular, para los PMA.

FORTALECIMIENTO DE LA INICIATIVA

La premisa de partida para la iniciativa de Ayuda para el Comercio fue que la inclusión del acceso a los mercados en los acuerdos comerciales es una medida esencial, pero no suficiente, para lograr la presencia en los mercados, ya que es necesario abordar también otros factores. Con los exámenes globales y las publicaciones anteriores se ha buscado centrar la atención y la acción en este aspecto. En el presente informe se subraya que esa estrategia está funcionando, pero que los elevados costos del comercio siguen constituyendo una rémora considerable para los países en desarrollo. En los casos más graves, los costos del comercio prohibitivos pueden excluir completamente a los países más pobres de los mercados mundiales, reduciéndolos a un comercio regional con escaso valor añadido en el que las posibilidades de crecimiento están bloqueadas. Puede ocurrir que, aunque tengan precios competitivos a nivel de fábrica o de explotación agrícola, los productos, como consecuencia de los excesivos costos del comercio, no consigan implantarse en los mercados de exportación, ni tampoco en los mercados nacionales si también son excesivos los costos del comercio dentro del país. Los costos del comercio elevados anulan en la práctica la ventaja comparativa al hacer que las exportaciones no resulten competitivas, e impiden a las empresas acceder a tecnología y a insumos intermedios que necesitan para incorporarse a las cadenas de valor o ascender en ellas. Afectan también el bienestar de los consumidores, al reducir la gama de bienes y servicios ofertados y provocar el aumento de los precios. Aunque no determinan por sí solos la trayectoria de desarrollo de las distintas economías, los costos del comercio son un factor fundamental que explica en gran medida por qué determinados países no consiguen crecer ni diversificarse. Lo mismo ocurre con muchas regiones desfavorecidas dentro de los propios países.

Incorporar una perspectiva de costos del comercio como elemento central de la iniciativa de Ayuda para el Comercio permitiría activar una función de coordinación entre una gran diversidad de colectivos interesados. Un objetivo de reducción de los costos del comercio presenta la ventaja de que es neutral, en el sentido de que no solo beneficia a los exportadores, sino también a los importadores y a los hogares. Deben ser los gobiernos, en diálogo con los colectivos interesados, quienes determinen qué costos causan más distorsiones, cuál es la mejor forma de reducir esos costos, y cómo pueden utilizarse las diversas formas de financiación para el desarrollo que aportan los diferentes proveedores. Tal enfoque permitiría también hacer una evaluación crítica del marco reglamentario nacional, que en muchos casos frena el crecimiento del sector de los servicios. Por último, ese enfoque de tipo práctico haría posible una mayor rendición de cuentas en materia de resultados e incluso la introducción por los donantes de enfoques innovadores, como el pago contra entrega y otras formas de programación eficaz.

El nuevo paradigma de desarrollo contenido en la agenda para el desarrollo después de 2015 que se ha propuesto requerirá un enfoque integrado de la ayuda para el comercio con el fin de que se puedan alcanzar resultados de desarrollo inclusivos y sostenibles. Lo que es más importante, los procesos conducentes a los resultados esperados -es decir, el marco en el que se diseñan y se aplican los proyectos- deben ser inclusivos, es decir, promover la participación de grupos económicamente desfavorecidos, y sostenibles, es decir, alentar actividades de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

La iniciativa de Ayuda para el Comercio es un componente esencial de la agenda para el desarrollo después de 2015. En el presente informe se ha subrayado que un mejor conocimiento de los mecanismos por los que los elevados costos del comercio merman la conectividad y dificultan el crecimiento económico y el desarrollo permitiría avanzar ulteriormente en esa agenda, y, en particular, alcanzar el objetivo de erradicar la pobreza extrema. Intervenciones bien concebidas en materia de ayuda para el comercio pueden resultar eficaces para reducir los costos del comercio en esferas a las que otorgan prioridad los países asociados y los donantes, entre las que se cuentan las de la infraestructura, la facilitación del comercio y las medidas no arancelarias, como las normas sobre productos. Además, esas intervenciones no tienen por qué entrar en conflicto con los objetivos generales de crecimiento ecológico, sino que pueden incluso promoverlos. Hay razones positivas para pensar que los países en desarrollo y sus socios se están tomando en serio la cuestión de los costos comerciales, que las medidas adoptadas al respecto se basan en sólidos fundamentos prácticos y teóricos y, lo que es más importante, que esas medidas servirán para alcanzar los ODS propuestos.

BIBLIOGRAFÍA

OMC (2006), "Recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio", WT/AFT/1, OMC, Ginebra.