11 Ayuda para el Comercio y diversificación de las exportaciones: el caso de Barbados

*Keith Nurse y Ginelle Greene**

11.1 Introducción

Para numerosos Estados en desarrollo que han experimentado un importante descenso de su participación en el comercio internacional y de su aportación al valor añadido mundial, las iniciativas de Ayuda para el Comercio se han convertido en una fuente de asistencia de importancia crucial ante las deficiencias tanto del mercado como de la gestión pública. En ese sentido, la cuestión fundamental es la de si los programas de Ayuda para el Comercio, según están configurados en la actualidad, constituyen el instrumento o conjunto de instrumentos de política adecuados para abordar el problema de la exigua participación de los países en desarrollo en el comercio internacional y en las cadenas de valor mundiales. El problema es imputable en gran medida a una dependencia excesiva de una gama limitada de exportaciones (por ejemplo, productos agrícolas o basados en recursos naturales, y productos manufacturados o servicios de escaso valor añadido) que, además, se enfrentan a dificultades dimanantes del empeoramiento de la relación de intercambio, la progresividad arancelaria y rendimientos económicos decrecientes (Reinert, 2007). Entre las principales críticas expresadas está la de que tanto los donantes de Ayuda para el Comercio como los organismos encargados de su aplicación centran predominantemente su atención en la arquitectura de los programas de asistencia para el comercio, por lo que no atienden a los aspectos de la mejora industrial y desarrollo empresarial (Cirera, 2009).

Se reconoce igualmente la dificultad de evaluar con precisión la aportación y los efectos de los programas de Ayuda para el Comercio, en parte debido al largo período de gestación de los resultados principales; también es muy difícil atribuir a este o aquel programa o iniciativa una influencia concreta en la esfera del comercio. Por consiguiente, resulta más realista tratar de evaluar los efectos en términos de procesos y relaciones, puesto que las prioridades de los programas de Ayuda para el Comercio se centran normalmente en la creación de capacidad comercial y, en

* El contenido del presente capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no pretende reflejar la posición o las opiniones de la OMC o de sus Miembros.

última instancia, en el aumento de la presencia en el mercado. Por todas esas consideraciones, convenimos con Morrissey *et al.* (2010) en que los resultados de la Ayuda para el Comercio deben evaluarse en función de la naturaleza de la relación entre donantes y receptores. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, de 2005, destaca asimismo que "se necesitan puntos de referencia para un seguimiento fiable a escala mundial de los esfuerzos de Ayuda para el Comercio" (OCDE y OMC, 2010a).

Sobre la base de lo expuesto, en este capítulo se examinan los programas concretos que, con el objetivo de crear capacidad institucional, han puesto en marcha los organismos donantes y las demás partes interesadas que participan en todo el proceso, ya se trate de asociados públicos, privados o de la sociedad civil, desde la fase de asignación hasta la de distribución. Se analiza, pues, el resultado de las actuales iniciativas de apoyo al comercio en la región del Caribe, junto con la naturaleza de las relaciones entre las principales partes interesadas. Utilizando un análisis de regresión simple y estadísticas descriptivas, examinamos los efectos que tienen los proyectos de Ayuda para el Comercio destinados a la zona del Caribe sobre el comercio los países de esta región. Aunque está fuera de toda duda la relación macroeconómica entre los flujos de Ayuda para el Comercio y sus efectos en los intercambios comerciales, nuestra conclusión es que se trata de un requisito previo para integrar los proyectos de Ayuda para el Comercio en las agendas de desarrollo nacionales y regionales. En suma, proponemos una serie de recomendaciones de política dirigidas a un mejor aprovechamiento de los proyectos de Ayuda para el Comercio.

11.2 El contexto del Caribe: los retos de la industrialización y la competitividad

La historia del Caribe en los dos o tres últimos decenios es la un descenso generalizado de la competitividad y una acelerada desindustrialización, en un contexto de creciente liberalización del comercio y de perturbaciones financieras a escala mundial.

Desde mediados de la década de 1980, la región ha experimentado un marcado declive de las exportaciones de productos manufacturados (Nurse, Francis y Niles, 2008). Las exportaciones de productos primarios y productos basados en recursos naturales suponían cerca del 80% del total de las exportaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1985 y 1990.[1] En 1995, la proporción de esas exportaciones había descendido hasta el 55%, a la vez que la exportación de productos de baja, mediana y alta tecnología aumentaba hasta suponer aproximadamente el 40% del total de las exportaciones. A partir de 1995, se observa

un rápido descenso en las exportaciones de alta tecnología, al tiempo que las exportaciones de productos primarios y productos basados en recursos naturales aumentaban hasta el 85% del total, esto es, a un nivel superior al de 1985.

Cabe atribuir esta evolución a la reducción del valor de las exportaciones de manufacturas y al aumento del valor de las exportaciones de productos primarios, principalmente hidrocarburos de Trinidad y Tabago. De hecho, el aumento de los ingresos de ese país por las exportaciones del sector de los hidrocarburos supuso más del 100% del aumento del valor de las exportaciones de productos primarios de toda la región en ese período. Esa situación se da en un contexto de notable declive de las exportaciones de productos primarios tradicionales, como azúcar, bananas y arroz, perjudicadas por la erosión de las preferencias comerciales en las exportaciones a la Unión Europea (UE) a raíz de la liberalización en el marco de la OMC (CARICOM, 2006).

El descenso de la proporción de productos primarios en el conjunto de las exportaciones es un importante indicador de diversificación de las exportaciones. Utilizando el Índice de Diversificación (Entropía), se observaba que todas las economías del Caribe presentaban en el período entre 2009 y 2012 un bajo nivel de diversificación de las exportaciones en comparación con los países de América Latina (véase el cuadro 1).

En conjunto, durante el período comprendido entre 2009 y 2012, América Latina presentó en su conjunto un mayor grado de diversificación de sus actividades exportadoras que la CARICOM; sin embargo, ambas regiones experimentaron aumentos en los niveles de concentración de las exportaciones. Economías como las de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago siguen adoleciendo de una notable dependencia de las exportaciones tradicionales de escaso valor añadido y baja tecnología, por lo que la diversificación ha sido muy limitada en los últimos tres

Cuadro 1 **Diversificación de las exportaciones en la CARICOM y en los países de América Latina, 2009-2012**

Exportadores	2009	2010	2011	2012	Nivel general de diversificación, 2009-2012
Países de la CARICOM	1,15	1,09	1,1	0,68	1,01
Países de América Latina (Mercado Común Centroamericano [MCCA] y Mercosur)	1,60	1,31	1,34	1,02	1,32

Fuente: Comtrade (2010).
Nota: Clasificación basada en el Índice de Diversificación (Entropía): cuanto más alto es el valor del índice, mayor es la diversificación de las actividades exportadoras, y viceversa.

decenios. Los resultados económicos de los países del Caribe han sido inferiores a los de otras economías, como las de Costa Rica y México. En definitiva, dejando aparte el sector extractivo, que tiene especial importancia para Trinidad y Tabago, el comercio de mercancías ha experimentado un rápido declive (CEPAL, 2006).

11.3 ¿Puede la Ayuda para el Comercio contribuir a cambiar la situación de la región del Caribe?

En la presentación de la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio que tuvo lugar en Puerto Príncipe (Haití), el Director General de la OMC, Pascal Lamy, señaló que "el comercio actual dentro de la zona del Caribe asciende solo al 13%, lo que [...] representa en promedio el 46% de su potencial"; no obstante, indicó también que "son muy grandes las oportunidades de aumentar la contribución del comercio al crecimiento de la región", y destacó la importancia de aprovechar el potencial de desarrollo de la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio, que contribuye a promover la integración económica del Caribe (Lamy, 2013).

La diversificación del comercio requiere un programa de gestión gubernamental del comercio, la industria y la innovación que establezca como objetivos el incremento del valor añadido local y la intensificación de la integración en los mercados y cadenas de valor mundiales, para así reforzar las economías de la CARICOM frente a perturbaciones externas y exógenas. La contribución de la cooperación al desarrollo que se presta en forma de Ayuda para el Comercio resulta de gran importancia frente a los problemas dimanantes de las deficiencias de los mercados y de la gestión gubernamental. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OMC han aportado un valioso enfoque sobre los principales desafíos que afronta la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe:

> Hacia el futuro, la Ayuda para el Comercio resulta aún más crítica para estimular la respuesta de los países en vías de desarrollo desde la oferta, en particular los países de bajos ingresos de la región. El impacto de la crisis financiera en la economía real y la imposibilidad de completar el Programa de Doha para el Desarrollo pueden poner en peligro la contribución del comercio para alcanzar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo. (BID y OMC, 2009)

La cooperación se está llevando a cabo en el marco de, entre otras iniciativas, el Acuerdo de Asociación Económica, cuyo objetivo es dotar a los países del Foro del Caribe de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) de las capacidades necesarias para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados que les brinda la firma de acuerdos. Así, el artículo 8 del Acuerdo de Asociación Económica presenta una extensa relación de modalidades de

ayuda al desarrollo económico, entre las que se incluye la asistencia técnica para la creación de capacidad humana, jurídica e institucional. Las iniciativas previstas en el Acuerdo se proponen fomentar el sector privado y el desarrollo empresarial mediante la asistencia para la mejora de la competitividad internacional, la diversificación de las exportaciones, el desarrollo de infraestructuras, la creación de instituciones y la asistencia para el cumplimiento de las normas internacionales en los ámbitos sanitario y fitosanitario, técnico, laboral y medioambiental.

En la década pasada, organismos donantes como el BID, las Naciones Unidas, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) o la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) han impulsado programas de Ayuda para el Comercio dirigidos a abordar las dificultades que afrontan los países de la CARICOM por el lado de la oferta. Se han utilizado asimismo instrumentos de cooperación para el desarrollo, como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), con el fin de dotar de recursos financieros a la Ayuda para el Comercio.

En el cuadro 2 se muestran los datos disponibles sobre los compromisos y desembolsos de Ayuda para el Comercio correspondientes al período 2002-2009. En él se observa que el importe total de los compromisos se duplicó durante ese período, mientras que el de los desembolsos se cuadruplicó. La tasa de desembolso ha mejorado, pasando de apenas un 38% en el período 2002-2005 a la no menos del 92% en 2008, para volver a disminuir después hasta el 77% en 2009. Sin embargo, cabe destacar que una proporción considerable de los fondos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) recibidos por la CARICOM se han destinado a Haití[2], que es el único país menos adelantado (PMA) de la región.

Se calcula que en 2007 los desembolsos de Ayuda para el Comercio representaban un 35% del total de la ayuda asignable a sectores concretos. Estos desembolsos se concentraban fundamentalmente en las esferas de creación de capacidad productiva (59%), infraestructuras económicas (36%) y políticas y reglamentos comerciales (4%), mientras que la proporción asignada al ajuste relacionado con el comercio era de menos de un 1%. Ese reparto se corresponde con las esferas prioritarias identificadas por los gobiernos de los países del Caribe. Se designó la

Cuadro 2 **Ayuda para el Comercio proporcionada a los países de la CARICOM, 2002-2009 (en millones de dólares EE.UU.)**

	2002–2005	2006	2007	2008	2009
Compromisos	266,7	190,8	317,7	315,3	564,4
Desembolsos	101,5	106,2	181,5	291,7	434,6
Desembolsos como proporción de los compromisos (%)	38,05	55,66	57,12	92,51	77,00

Fuente: CARICOM (2013).

competitividad como primera esfera *priori*taria de la Ayuda para el Comercio, seguida del análisis de políticas comerciales, la diversificación de las exportaciones y la integración regional (BID y OMC, 2009).

11.4 Efectos de la ayuda para el comercio sobre la actividad exportadora de la CARICOM: algunos datos empíricos

Pasamos a continuación a describir los indicadores que permiten observar la actividad de desarrollo comercial a nivel nacional (es decir, de cada Estado receptor). Basándonos en el trabajo de 2009 de Gamberoni y Newfarmer (presentado en OMC y OCDE, 2010), y utilizando, para medir la evolución del comercio, datos del Banco Mundial y del Centro de Comercio Internacional, hemos desarrollado un marco conceptual de los indicadores que reflejan los posibles efectos de la Ayuda para el Comercio sobre la actividad exportadora de la CARICOM. Para ello ha sido necesario analizar factores tales como el crecimiento de las exportaciones, la cuota de mercado, la competitividad y la concentración de las exportaciones. Con ese planteamiento se compilaron y analizaron los datos referentes a la CARICOM. Para comprender la influencia de los desembolsos de Ayuda para el Comercio destinados a la CARICOM sobre sus actividades exportadoras, se utilizaron indicadores específicos de resultados comerciales y de capacidad elaborados por el Banco Mundial.

Ayuda para el Comercio y resultados comerciales

El indicador de resultados comerciales, utilizado por el Banco Mundial para medir los efectos de la Ayuda para el Comercio en las exportaciones, se basa en la evolución de tres variables:

- crecimiento real de las exportaciones de bienes y servicios;
- variación de la cuota de mercado de las exportaciones de bienes y servicios; e
- índice de concentración de las exportaciones.[3]

Como ya se ha señalado, los índices de participación en el mercado de exportación y de concentración de las exportaciones de la CARICOM muestran una tendencia al aumento de la concentración en el período comprendido entre 2007 y 2010, con niveles de diversificación de las exportaciones menores, por lo general, que los de los países de América Latina.

Para obtener una perspectiva más completa del papel que desempeña la Ayuda para el Comercio en esta dinámica, se procedió a un análisis de correlación simple utilizando algunos de los indicadores del Banco Mundial mencionados *supra*. A partir de ese cálculo y de datos de estadísticos descriptivos se ha tratado de determinar si existe una relación entre los desembolsos de Ayuda para el Comercio y la actividad exportadora extrarregional de la CARICOM. Como se indica en el cuadro 3, la esfera

Cuadro 3 Asignación general de los desembolsos de Ayuda para el Comercio en la CARICOM

	2006	2007	2008	2009	Total
Creación de capacidad productiva (en millones de $EE.UU.)	45,8	86,8	155,9	196,5	485
Infraestructura económica (en millones de $EE.UU.)	47,9	88,3	125,7	221,8	483,7
Políticas y reglamentos comerciales (en millones de $EE.UU.)	2,6	1,8	3,8	5,3	13,5
Ajuste relacionado con el comercio (en millones de $EE.UU.)	0	0	0	0,9	0,9

Fuente: CARICOM (2013).

a la que se destinó una mayor proporción de los desembolsos de Ayuda para el Comercio en la CARICOM fue la de "creación de capacidad productiva".

A medida que aumentaban los desembolsos de Ayuda para el Comercio, crecían las exportaciones de los países de la CARICOM; la única excepción observada fue la del ejercicio 2009, por lo que a continuación se realizó un análisis de regresión en dos supuestos:

1. excluyendo del análisis de regresión los datos correspondientes a 2009; e

2. incluyendo en el análisis de regresión los datos correspondientes a 2009.

El objetivo era llegar a una comprensión cabal de la relación entre ambas variables.

Supuesto 1

Se calculó el coeficiente de correlación del período 2006-2008 mediante un análisis de regresión simple, ilustrado por la ecuación (1). En esta ecuación, Y' representa las exportaciones de todos los productos y X1 los desembolsos de Ayuda para el Comercio.

$$Y' = \beta_0 + \beta_1 X_1 \quad (1)$$

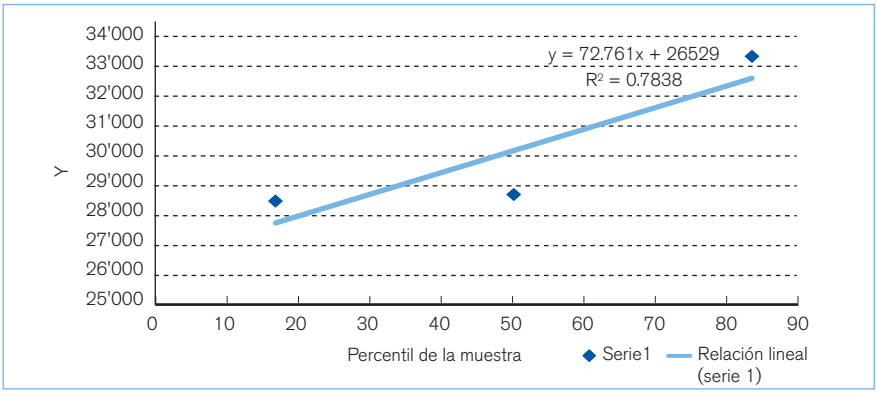
El resultado de dicho cálculo fue 0,92.[4] Esta cifra indicaba que, efectivamente, se daba una fuerte correlación entre las dos variables,[5] es decir, que a medida que aumentaban los desembolsos de Ayuda para el Comercio crecía el volumen de las exportaciones de la CARICOM.[6] Por ello, al excluirse del análisis de regresión las cifras de 2009, se observaba una clara relación lineal entre las dos variables.

La ecuación (1) muestra la medida en que aumentarían las exportaciones de la CARICOM con cada incremento en los desembolsos de Ayuda para el Comercio. Sin embargo, en vista de lo anterior, también merece la pena prestar atención a la cifra de error estándar, de 1509,3, que sugiere la posibilidad de que otros factores, ajenos a los analizados, influyan de manera importante en la relación de covarianza entre X e Y. No obstante, este resultado es lógico y esperado, ya que la finalidad del análisis no es establecer un enfoque normativo, sino más bien exponer una cierta intuición económica y demostrar la existencia de un vínculo macroeconómico entre la Ayuda para el Comercio y los resultados comerciales. Para determinar si es posible que otras variables influyan en la relación entre X e Y, es necesario recurrir a técnicas econométricas complementarias, más concluyentes y basadas en series de datos más completas, que permitan realizar un análisis más profundo de los efectos de la Ayuda para el Comercio en las exportaciones de la CARICOM.

El resultado, el valor ajustado R2 de 0,69 de la tabla de resultados de regresión, indica que existe una clara relación lineal entre las exportaciones de la CARICOM y los desembolsos de ayuda para el comercio en el período comprendido entre 2006 y 2008. El valor ajustado R2 de 0,69 significa que el 69% de la variación de Y (exportaciones de la CARICOM) puede explicarse por las variaciones de X (desembolsos de ayuda para el comercio). Se realizó una prueba de hipótesis que demostró la elevada fiabilidad del análisis de regresión y, con ello, la solidez de los resultados, obteniéndose un valor F crítico de 5,59, mayor que el valor F calculado de 0,25 (véase el gráfico 1a).

La línea de distribución de probabilidad normal ayuda a visualizar claramente la fuerte relación lineal que existe entre las variables de desembolsos de Ayuda para el

Gráfico 1a **Línea de distribución de probabilidad normal**



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del Banco Mundial (2013) y de Comtrade (2010).

Comercio y exportaciones de la CARICOM. Solo se observan pequeñas desviaciones entre la recta y los puntos de la línea de distribución de probabilidad. Otra prueba que corrobora este patrón es el coeficiente de correlación calculado, que muestra una relación lineal con un coeficiente de 0,92.[7] El hecho de que los puntos de los extremos inferior y superior del gráfico de distribución no se desvíen significativamente del patrón de línea recta indica que no se dan valores atípicos significativos (respecto de una distribución normal).

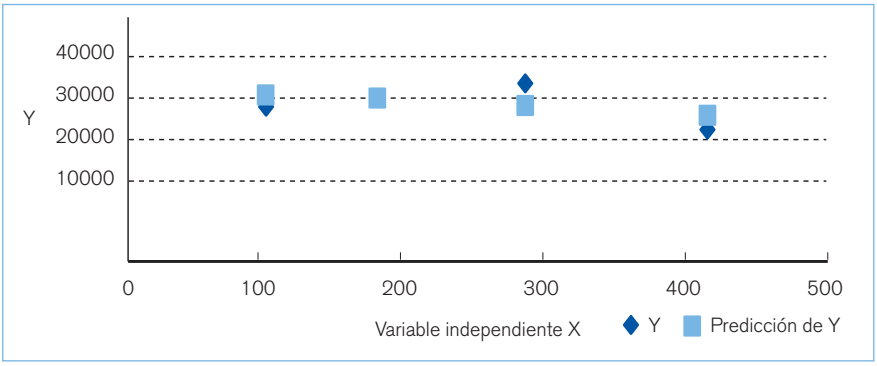
Supuesto 2

Cuando se incluyeron en el análisis de regresión las cifras correspondientes a 2009, las variables revelaron un valor R^2 débil (0,2) y una cifra de error estándar elevada (4880), lo que podría significar que en el año 2009 numerosos factores externos influyeron en la relación entre las variables. De ahí que no sea pobile determinar, en particular en lo referente al ejercicio 2009, que los desembolsos de Ayuda para el Comercio tuvieran un efecto directo sobre las exportaciones de la CARICOM.

Naturalmente, la crisis financiera internacional ha afectado a la región del Caribe, en especial en las esferas comercial y financiera, y esta es la principal razón por la que hemos dividido la muestra analizada en dos períodos. Esa división se justifica también por el coeficiente de correlación negativo de 0,42 observado entre los años 2006 y 2009. La prueba de hipótesis realizada confirma la validez de estos resultados, obteniéndose un valor crítico F de 0,548, mayor que el valor F calculado de 0,536 (véase el gráfico 1b).

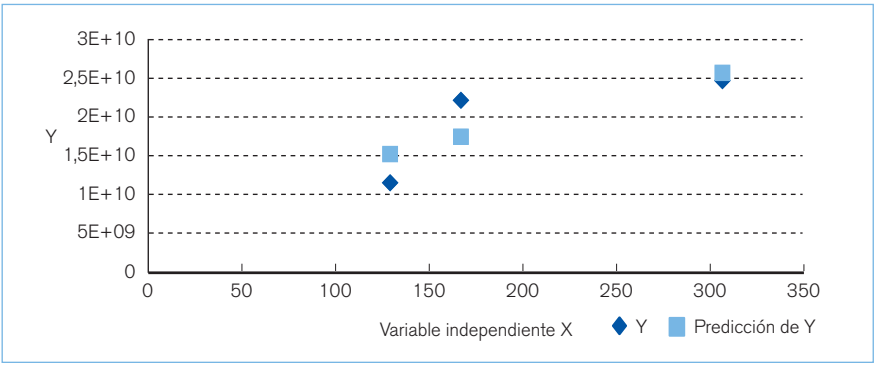
La evolución de las variables cuando se incluyen los datos de 2009 indica una relación ligeramente negativa entre ambas. Lo contrario ocurre, en cambio, si se tiene en cuenta solamente el período comprendido entre 2006 y 2008 (véase el gráfico 1c).

Gráfico 1b Línea de regresión de la variable X, 2006 a 2009



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del Banco Mundial (2013) y de Comtrade (2010).

Gráfico 1c Línea de regresión de la variable X, 2006 a 2008



Fuente: Cálculos de los autores a partir de la base de datos del Banco Mundial (2013) y de Comtrade (2010).

Serán necesarias más investigaciones para llegar a una comprensión cabal de los factores externos que pueden haber influido significativamente en la relación entre los desembolsos de Ayuda para el Comercio en la CARICOM y la actividad exportadora de la región. A tal efecto puede ser útil recurrir a técnicas mixtas de seguimiento y evaluación a través de análisis cualitativos y cuantitativos.

Herramientas tales como estudios de casos concretos y encuestas entre los beneficiarios pueden ayudar a comprender mejor la relación causal entre el crecimiento de las exportaciones y los desembolsos de Ayuda para el Comercio (utilizando técnicas internacionales normalizadas, como el método de seguimiento en función de los resultados aplicado por la GIZ en relación con la Ayuda para el Comercio).

Infraestructura e instituciones: un desafío de importancia fundamental para la región

La Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio de la Comunidad del Caribe 2013-2015 destaca "el aislamiento físico … la dispersión geográfica … el alejamiento de los mercados principales … las infraestructuras insuficientes" y "la escasa diversificación de las exportaciones" como principales obstáculos para la expansión del comercio y el desarrollo económico (CARICOM, 2013). Con miras a la medición sostenida de los efectos de la Ayuda para el Comercio en la CARICOM, se han analizado otros indicadores internacionales pertinentes.

Las infraestructuras y las instituciones, que son otros indicadores utilizados por el Banco Mundial, pueden ser útiles como herramientas adicionales para evaluar los efectos de la Ayuda para el Comercio a través de la evolución de la calidad de las tecnologías de transporte y de información, así como de la eficiencia aduanera.[8]

Desde el punto de vista geográfico, la región de la CARICOM consiste en una cadena de islas, en la que Guyana y Suriname son los únicos países que comparten frontera. En consecuencia, las infraestructuras portuarias y el transporte marítimo son factores fundamentales para el desarrollo del comercio, tanto dentro de la propia región como con otros países. Elementos tales como "conectividad, infraestructuras e instalaciones portuarias de almacenamiento, tamaño de los buques, volúmenes de carga, tiempos de tránsito y ubicación en las rutas marítimas internacionales influyen, individualmente y en conjunto, en los costos y la competitividad" (CARICOM, 2013). Los gastos en logística suponen el 20% del total de los costos de producción de la CARICOM, frente al promedio mundial del 10%. De ahí que la calidad de las infraestructuras portuarias esté llamada a desempeñar un papel fundamental en el impulso del sector privado hacia nuevas esferas de actividad exportadora (CARICOM, 2013).[9] En el cuadro 4 se presenta información sobre los indicadores pertinentes de siete países de la CARICOM.

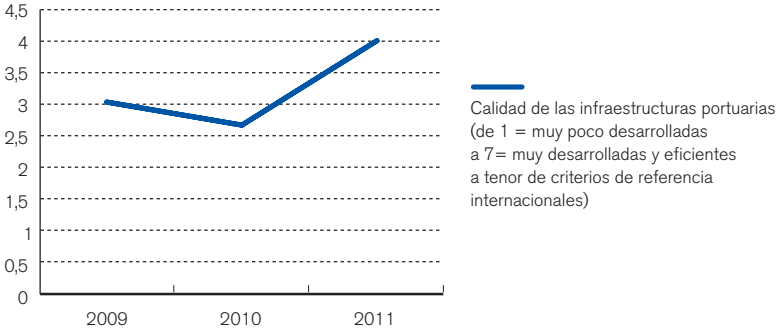
Cuadro 4 **Calidad de determinadas infraestructuras en algunos países de la CARICOM, 2010-2011**

País	Infraestructuras en general	Carreteras	Puertos	Transporte aéreo
Barbados	5,8	5,4	5,6	6,3
Belice	3,5	3,0	3,3	4,4
Guyana	3,8	3,8	3,7	4,0
Haití	1,8	1,7	1,8	2,1
Jamaica	4,2	3,8	5,3	5,5
Suriname	4,2	4,2	4,5	4,0
Trinidad y Tabago	4,4	3,9	3,9	5,0

Fuente: Bilbao-Osorio, B. et *al.* (2011).
Nota: Clasificación basada en el Índice de competitividad global.

Barbados ocupó el primer puesto entre los siete países de la CARICOM por la calidad de sus infraestructuras portuarias, y Haití se situó en el otro extremo de la clasificación por el bajísimo nivel de desarrollo de las suyas. Sin embargo, al nivel de la región en su conjunto se observan mejoras de las infraestructuras portuarias, que tienen una importancia fundamental (véase el gráfico 2). Igualmente, se observa que durante 2009, la asignación de la Ayuda para el Comercio destinada a la "infraestructura económica" de la CARICOM aumentó en un 383% respecto de 2006. Como se indica en la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio 2013-2015, el Caribe sigue siendo una región en la que tiene gran importancia el desarrollo de las exportaciones, y el

Gráfico 2 Calidad de las infraestructuras portuarias



Fuente: Base de datos del Banco Mundial (2013).

transporte marítimo se señala como una de las esferas en las que han de realizarse actividades de "mejora de infraestructuras económicas clave" (CARICOM, 2013).

Incentivos al comercio y entorno empresarial

El tiempo necesario para exportar/importar es otro indicador utilizado por el Banco Mundial (OCDE y OMC, 2010b), y se incluye entre los factores analizados en la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio 2013-2015 (CARICOM, 2013). Los Estados miembros de la CARICOM ocupan puestos relativamente bajos en la clasificación general del estudio "Doing Business", llevado a cabo por la Corporación Financiera Internacional y el Banco Mundial (2010-2011).[10] Los resultados sitúan a la región en una posición de desventaja comparativa en relación con el resto del mundo. Mediante un sistema transfronterizo se compilaron los requisitos procedimentales necesarios para la exportación y la importación de productos utilizando el transporte marítimo. Pues bien, las cifras resultantes muestran que la clasificación de ocho de los países de la CARICOM empeoró de 2010 a 2011; únicamente Granada mejoró su posición, subiendo 25 puestos durante ese período. Ello se explica por un abaratamiento de los costos de importación y de exportación en dólares de los Estados Unidos, así como por el acortamiento de los tiempos de importación y exportación. Gracias a esos factores, Granada registraba una mejora general de las condiciones para el comercio, aumentando la eficiencia de sus procesos en fases clave de la actividad comercial. En el cuadro 5 se muestran los resultados de los países de la CARICOM.

Cuadro 5 Facilidad para hacer negocios en los países de la CARICOM y otros indicadores, 2010-2011

País	Clasificación en el estudio "Doing business"		Comercio transfronterizo		Tiempo necesario para exportar (en días)		Costo de exportación (en $EE.UU. por contenedor)		Tiempo necesario para importar (en días)		Costo de importación (en $EE.UU. por contenedor)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Antigua y Barbuda	56	64	58	63	15	15	1 133	1 133	15	15	1 633	1 633
Bahamas	71	77	41	45	16	19	930	930	13	13	1 380	1 380
Barbados	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…
Belice	93	99	118	119	21	21	1 710	1 710	21	21	1 870	1 870
Dominica	85	88	87	90	13	13	1 297	1 297	15	15	1 310	1 310
Granada	98	92	82	57	14	10	1 226	876	19	15	2 479	2 129
Guyana	101	100	77	78	20	19	730	730	24	22	730	745
Haití	163	162	145	145	35	35	1 005	1 005	33	33	1 545	1 545
Jamaica	79	81	105	104	21	21	1 750	1 750	22	22	1 420	1 420
St. Kitts y Nevis	83	87	38	39	12	12	850	850	13	13	2 138	2 138
Santa Lucía	45	53	104	105	14	14	1 600	1 700	18	18	2 745	2 745
San Vicente y las Granadinas	72	75	39	41	12	12	1 075	1 075	12	12	1 605	1 605
Suriname	160	161	102	101	25	25	975	995	25	25	885	945
Trinidad y Tabago	95	97	53	51	14	14	866	808	26	19	1 100	1 250
CARICOM (promedio)					**18**	**18**	**1 165**	**1 143**	**19**	**18**	**1 603**	**1 593**

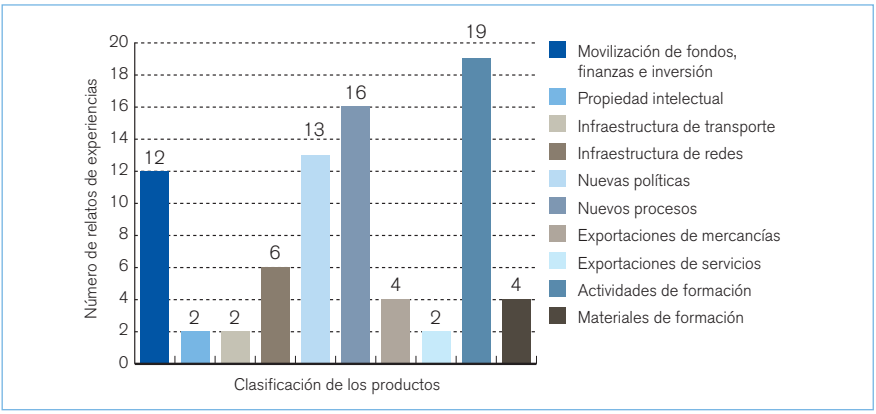
Fuente: Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial, estudio "Doing business" (http://doingbusiness.org), citado en CARICOM (2013).

Nota: … indica que no se dispone de datos.

11.5 Integración de los proyectos de Ayuda para el Comercio en las agendas de desarrollo nacionales y regionales

Partiendo de un estudio de las experiencias concretas de Asistencia para el Comercio de América Latina y el Caribe, se observaron algunas tendencias generales y pautas comunes a las distintas subregiones (OMC, BID y OCDE, 2011 - véase el gráfico 3). En cuanto al Caribe, los estudios de casos muestran cuáles son los principales productos de las iniciativas de Ayuda para el Comercio. En el gráfico 3 se observa que el producto principal corresponde a las actividades de capacitación. A continuación figuran nuevos procesos, nuevas políticas y movilización de fondos para financiación e inversión. Los productos a los que se asignaba menor grado de prioridad eran los relativos a las infraestructuras (de redes o de transporte) y al comercio (exportaciones de mercancías, materiales de formación, exportaciones de servicios y propiedad intelectual).

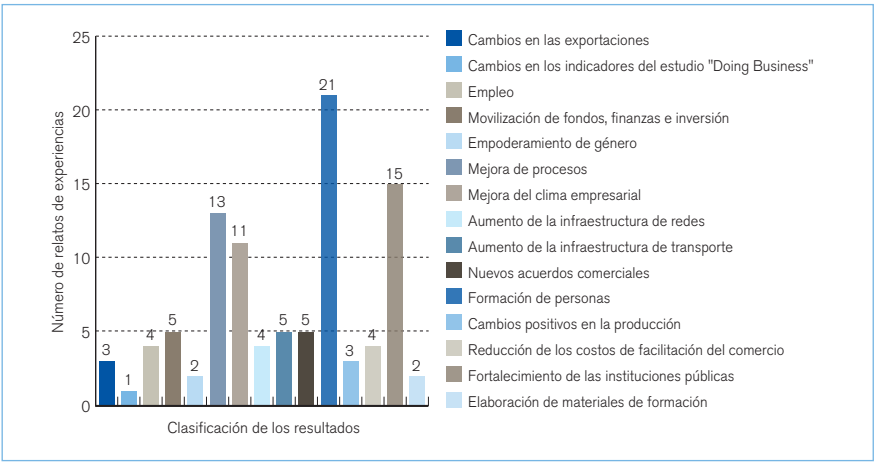
Gráfico 3 Productos de las experiencias concretas de Ayuda para el Comercio en el Caribe



Fuente: OMC, BID y OCDE (2011).

El análisis de los resultados principales revela cierta correspondencia con los productos principales. Por tanto, se observa que el resultado de formación de personas es, con notable diferencia, el primero de la clasificación (véase el gráfico 5). Los otros resultados principales son el fortalecimiento de las instituciones públicas, la mejora de los procedimientos y la mejora del clima empresarial. Los demás resultados ocupan una posición muy inferior a la de estos cuatro, lo que parece indicar que los efectos de la Ayuda para el Comercio se concentran en áreas muy específicas.

Gráfico 4 Resultados de las experiencias concretas de Ayuda para el Comercio en el Caribe

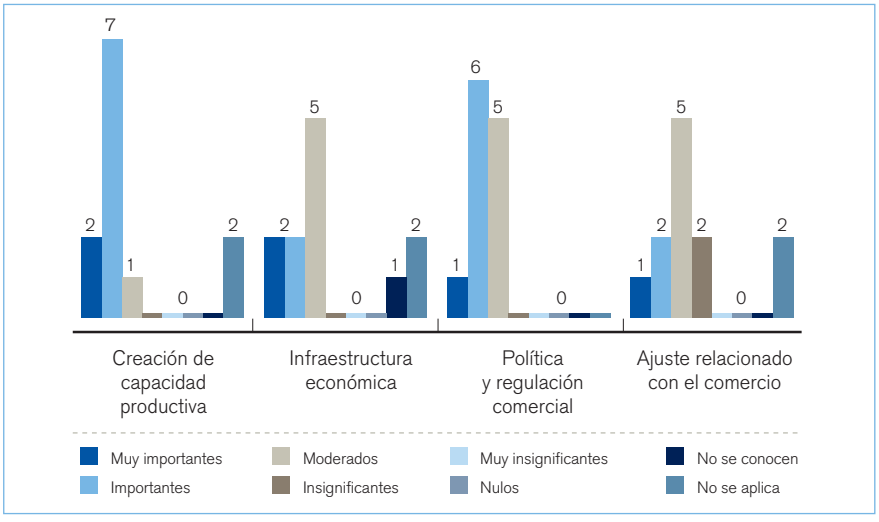


Fuente: OMC, BID y OCDE (2011).

La ampliación y profundización de los efectos de las iniciativas de Ayuda para el Comercio constituyen un aspecto fundamental para mejorar su efectividad. En este sentido, es importante tener en cuenta las principales prioridades de los países del Caribe analizados, que son una "mejor previsibilidad de la financiación de la Ayuda para el Comercio, un mayor interés de los donantes en el fomento de la capacidad local y una mayor participación en la formulación de las actividades" (OMC, BID y OCDE, 2011).

A una parte importante de las iniciativas de Ayuda para el Comercio existentes en la actualidad se puede acceder a través de organizaciones nacionales de apoyo a las empresas o de organismos gubernamentales que desarrollan programas de asistencia al sector privado. Las organizaciones de apoyo a las empresas desempeñan un papel fundamental porque centran predominantemente su actividad en el desarrollo empresarial, y su capacidad de ayuda para el desarrollo y la promoción de las exportaciones del sector privado tiene una importancia capital. Los datos de una encuesta realizada entre 12 de estas organizaciones de la región (gráfico 6) se corresponden con la distribución de asignaciones que se observa en los gráficos 4 y 5, pues la creación de capacidades productivas es la actividad que más influye en el desarrollo del comercio.

Gráfico 5 **Efectos de la Ayuda para el Comercio en el desarrollo del comercio, según la evaluación aportada por organizaciones de apoyo a las empresas**



Fuente: Encuesta realizada en 2013 por el autor entre 12 organizaciones de apoyo a las empresas de la CARICOM.
Nota: En el gráfico se indica el número de organizaciones de apoyo a las empresas que evaluaron cada esfera de actividad.

Una de las instituciones principales que ha contribuido al proceso de la Ayuda para el Comercio en el Caribe es el Fondo Fiduciario Caribeño de Ayuda para el Comercio y la Integración Regional (CARTFund), financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y administrado por el Banco de Desarrollo del Caribe, con sede en Barbados. Este fondo se puso en marcha en marzo de 2009 con el objetivo de ayudar a los países del CARIFORUM "a impulsar la aplicación del acuerdo de asociación económica firmado entre los Estados del CARIFORUM y la Unión Europea, y del Mercado y Economía Únicos (CSME) de la CARICOM" (CARICOM, 2011). El mandato del Fondo abarca cuatro esferas principales:

- ayuda a la aplicación del acuerdo de asociación económica;
- profundización en la integración económica de la CARICOM y en la integración subregional de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO);
- ayuda a los posibles beneficiarios del Fondo para la preparación de proyectos; e
- intercambio de los conocimientos adquiridos en el marco de los proyectos y las actividades.

En sus dos primeros años de funcionamiento, el programa CARTFund financió un total de 18 proyectos. Éstos se repartían casi a partes iguales entre organizaciones regionales, departamentos ministeriales y organizaciones de apoyo a las empresas. En una evaluación del funcionamiento de CARTFund (Gill, 2011) se extrajeron algunas enseñanzas importantes y se formularon diversas observaciones. El primer aspecto que se analizó fue el de los procesos; se observó que el diseño de estos permitía recurrir a consultores para mejorar la selección previa de las propuestas, sin la cual la tasa de rechazos sería mucho mayor. La experiencia de CARTFund permite concluir que la capacidad de que dispone la región para la preparación de propuestas de proyectos es insuficiente, y que sería muy conveniente introducir un mecanismo compensatorio en el diseño general de los acuerdos de financiación a fin de ajustar adecuadamente las propuestas presentadas y lograr así tasas elevadas de aprobación de proyectos. Esta es quizá la principal enseñanza que se puede extraer. La experiencia de CARTFund apunta también a la necesidad de abordar la creación de capacidad en el marco de la preparación de los proyectos a varios niveles en toda la región (Gill, 2011).

Otra observación muy importante fue la de que, si bien las propuestas de proyectos eran innovadoras en su contenido, la principal dificultad residía en la ausencia de un marco estratégico capaz de integrar estas iniciativas de Ayuda para el Comercio en el contexto más amplio de las agendas de desarrollo nacionales y regionales. La tercera cuestión era la insuficiente coordinación con los donantes, un elemento que se consideraba preocupante por el riesgo que entrañaba de duplicación de esfuerzos. Es difícil evaluar los resultados porque no se cuenta con un marco empírico del que extraer referencias y objetivos claros para el seguimiento y la evaluación. Por último, se destacó la ausencia de propuestas del sector privado, aun cuando gran parte de los esfuerzos tenían a este sector como destinatario y beneficiario (Gill, 2011).

Esta evaluación se refleja, además, en otras iniciativas, por ejemplo en diversas actividades enmarcadas en el programa Compete Caribbean, como el concurso empresarial Caribbean Idea Marketplace y el Cluster Competitiveness Improvement Plan.[11] En resumen, la experiencia adquirida a través de CARTFund revela las carencias que presenta la actual estrategia de estos países en cuanto a la gestión de la Ayuda para el Comercio. Esas carencias tienen posiblemente su origen en unos programas que se caracterizan por:

- prácticas de seguimiento y evaluación inadecuadas para construir un marco de planificación estratégica de base empírica;
- escasa capacidad institucional entre los organismos gubernamentales implicados, las organizaciones de apoyo a las empresas y las organizaciones regionales;
- escasa sostenibilidad de los programas una vez agotada la financiación de los donantes; y
- falta de armonización con las estrategias generales de desarrollo a nivel nacional y gubernamental.

A la luz de esas consideraciones, es imperativo contar con iniciativas de Ayuda para el Comercio eficaces que aborden las necesidades específicas de las economías pequeñas teniendo en cuenta el contexto regional. Las organizaciones nacionales de apoyo a las empresas pueden desempeñar un papel de primer orden en el sistema de asignación y distribución de la Ayuda para el Comercio. Sin embargo, habida cuenta de los efectos de escala, es importante crear capacidad a nivel regional mediante agrupaciones y otras iniciativas de ámbito sectorial.

11.6 Conclusiones

Del análisis que antecede se desprende que, desde un punto de vista macroeconómico, existe una indudable relación positiva entre el flujo de desembolsos de Ayuda para el Comercio recibido por la CARICOM y los valores totales de las exportaciones. Sin embargo, para establecer con total certeza un vínculo causal directo entre ambas variables es preciso elaborar un marco empírico más sólido basado en los datos relativos a la región. Además, las partes interesadas participantes en la aplicación de proyectos de Ayuda para el Comercio en la región destacan la ausencia de un marco estratégico y de una metodología de evaluación del impacto que permitan integrar las iniciativas de Ayuda para el Comercio en el marco más amplio de las agendas de desarrollo nacionales y regionales.

Una cuestión fundamental que debe tenerse en cuenta para evaluar los resultados de los programas de Ayuda para el Comercio es que muchos de los proyectos o

iniciativas integradas en éstos corresponden a conceptos tales como "creación de capacidad" o "facilitación del comercio", que resultan muy amplios y cuyo impacto es difícil de medir; por ello, y a fin de contar con una evaluación de impacto más concluyente, se precisa de un estudio de mayor calado. Uno de los enfoques que lo permitirían es el del análisis de cadena de impacto (Maselli, Lys y Schmid, 2004), por el que se reúnen microdatos de utilización y resultados a diferentes niveles, desde el insumo hasta el producto.

Desde el punto de vista de la política comercial, otra de las consideraciones esenciales es la distinción entre "acceso al mercado" y "penetración en el mercado"; mientras que el primero tiene que ver con el grado de apertura del mercado, la penetración se refiere más concretamente a la entrada en él de empresas exportadoras. Los datos que aportan los diferentes informes y estudios se refieren solo al acceso al mercado, por lo que no es factible medir el grado de penetración, algo que resulta del todo esencial para los países en desarrollo, pues el beneficio real se mide cuando existe una penetración efectiva en el mercado.

Una alternativa que podría resultar útil consistiría en centrarse en los "procesos" y las "relaciones" que facilitan la creación de capacidad y el desarrollo de las exportaciones en los países en desarrollo. Aplicando este enfoque, evaluaríamos en los informes sobre cada país el grado de adecuación de su combinación de políticas en relación con los objetivos establecidos. En esencia, ello implicaría una evaluación de buenas prácticas y de prácticas innovadoras, y el desarrollo de referencias e indicadores clave. La lista principal de indicadores que utilizan los distintos organismos corresponde a una clasificación por esferas temáticas, con lo que no se da cabida a indicadores específicos y medibles que atribuyan un valor concreto al impacto potencial de las distintas modalidades de intervención. No obstante, empleando esos indicadores como orientación general, es posible concretar los resultados de impacto de la Ayuda para el Comercio y aplicarlos a esferas de actividad muy concretas del Estado receptor. Por último, mediante una combinación de análisis cuantitativo y cualitativo, se pueden realizar un estudio similar para cada país beneficiario. En ese examen por casos deberán incluirse los indicadores que hemos descrito en este capítulo; se adoptaría asimismo la técnica de análisis de cadena de impacto y se buscaría la implicación de las partes interesadas participantes en los proyectos de Ayuda para el Comercio en los Estados miembros. Cabe esperar que, si se adoptan esas prácticas de seguimiento y evaluación específicos, será posible analizar con más precisión los efectos de las ayudas relacionadas con el comercio y formular así prescripciones de política más eficaces para la diversificación de las exportaciones y el desarrollo del comercio de los países de la CARICOM.

Notas

1. Véase Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2008).

2. Durante el período 2002-2009, del total registrado de 12.820 millones de dólares EE.UU. de asistencia oficial para el desarrollo, el 71% se destinó a Haití (base de datos del Banco Mundial, 2013).

3. Véase Banco Mundial, Indicadores del comercio mundial (www.worldbank.org).

4. EXPORTACIONES DE TODOS LOS PRODUCTOS = 7,59E + 59306714 Desembolsos de Ayuda para el Comercio.

5. Valores positivos cercanos a 1 denotan una fuerte correlación positiva.

6. De los cinco principales productos de exportación de cada uno de los 15 países de la CARICOM.

7. El signo (+, -) que precede a cada coeficiente de correlación indica la dirección de ésta, es decir, si se trata de una correlación positiva o negativa. Un coeficiente de correlación positivo indica que al aumentar o disminuir el valor de una variable aumenta o disminuye también el de la otra. En cambio, un coeficiente de correlación negativo indica que un aumento de una variable implica la disminución de la otra, y viceversa.

8. Véase Banco Mundial, Índice de Desempeño Logístico (www.worldbank.org).

9. Según señala la secretaría de la CARICOM, por ejemplo, la "disponibilidad de grúas-pórtico, los sistemas de ayuda para la navegación, los marcos de reglamentación y la informatización contribuyen a reducir los tiempos de servicio y los costos totales" (CARICOM, 2013).

10. Véase Corporación Financiera Internacional y Banco Mundial, "Doing Business" (http://doingbusiness.org/).

11. Para más información, véase http://www.competecaribbean.org.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2009), *Implementación de la Ayuda para el Comercio en América Latina y el Caribe: reuniones de revisión nacionales y regionales 2008-2009*, Washington, D.C. y Ginebra, BID y OMC.

Base de Datos Estadísticos sobre el Comercio de Mercaderías de las Naciones Unidas (Comtrade) (2010).

Bilbao-Osorio, B., *et al.* (2011), *The global competitiveness report 2011-2012*, Ginebra, Foro Económico Mundial.

Cirera, X. (2009), *Changing the Aid for Trade debate towards content*, Brighton, Institute of Development Studies, IDS In Focus Policy Briefing 6.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas.

Gamberoni, E., y R. Newfarmer (2009), *Aid for Trade: Matching potential demand and supply*, Washington, DC, Banco Mundial, documento de trabajo de investigación política Nº 4991.

Gill, H. (2011), *Caribbean Aid for Trade and the Regional Integration Trust Fund (CARTFund)*, Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, informe de política Nº 4 del CICDS.

Lamy, P. (2013), "Aprovechar el potencial de desarrollo de la Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio", 11 de junio de 2013, consultado en http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl284_s.htm.

Maselli, P., J. A. Lys y J. Schmid (2004), *Improving impacts of research partnerships*, Berna, Swiss Commission for Research Partnerships with Developing Countries.

Morrissey, O., *et al.* (2010), *Investigating the relationship between aid and trade flows*, Universidad de Nottingham, Centre for Research in Economic Development and International Trade, CREDIT Research Paper Nº 98/10.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2008), *Estudio económico y social mundial 2008: Superación de la inseguridad económica*, Nueva York, Naciones Unidas.

Nurse, K., A. Francis y K. Niles (2008), "The economic partnership agreement and beyond: The case for industrial and innovation policy", *Journal of Eastern Caribbean Studies* 33(2), páginas 70 a 104.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2010a), *Aid for Trade: Is it working?*, París y Ginebra, OCDE y OMC.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización Mundial del Comercio (OMC) (2010b), "Experts meeting on indicators: Measuring Aid for Trade results at the country level", París, OCDE, 22 de octubre.

Organización Mundial del Comercio (OMC), Banco interamericano de Desarrollo (BID) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), *Relatos de experiencias concretas en América Latina y el Caribe: visión general de la ayuda para el comercio sobre el terreno,* Ginebra, OMC.

Reinert, E. S. (2007), *How rich countries got rich … and why poor countries stay poor*, Londres, Constable & Robinson.

Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (2006), *Caribbean trade and investment report 2005: Corporate integration and cross-border development*, Georgetown, Secretaría de la CARICOM.

Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (2011), *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 ayuda para el comercio*, París y Ginebra, OCDE y OMC, Relatos de experiencias concretas en América Latina y Caribe (CARICOM), anexo 1, consultado en http://www.oecd.org/aidfortrade/47479544.pdf.

Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (2013), *Estrategia Regional de Ayuda para el Comercio de la Comunidad del Caribe2013-2015*, Georgetown, Secretaría de la CARICOM.