

Movilización de la Ayuda para el Comercio: Asia y el Pacífico Informe y recomendaciones

Preparado por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)
y la Organización Mundial del Comercio (OMC)
Noviembre de 2007



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO

BAD

Banco Asiático de Desarrollo

Mobilización de la Ayuda para el Comercio: Asia y el Pacífico

Informe y recomendaciones

Preparado por el Banco Asiático de Desarrollo (BAAsD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)

INTRODUCCIÓN

El examen de la Ayuda para el Comercio para la región de Asia y el Pacífico -en la reunión organizada conjuntamente por el Banco Asiático de Desarrollo (BAAsD), el Gobierno de Filipinas y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en cooperación con el Banco Mundial - se celebró en Manila los días 19 y 20 de septiembre de 2007. Fue el segundo de tres encuentros regionales (los otros tuvieron lugar en Lima (Perú) para América Latina, y en Dar es Salaam (Tanzanía) para África, que se celebraron paralelamente como preparación para el primer Examen Global de la Ayuda para el Comercio de la OMC, previsto en Ginebra los días 20 y 21 de noviembre de 2007. El presente informe ofrece un resumen de las principales cuestiones que se plantearon en el encuentro de Manila y sugerencias para las siguientes etapas del proceso de Ayuda para el Comercio en la región de Asia y el Pacífico.

La globalización ha creado oportunidades para que los países en desarrollo de Asia y el Pacífico participen en el sistema internacional de comercio y fomenten su prosperidad. Algunas economías, especialmente en Asia Oriental, en las que se adoptaron estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior y se dio prioridad a las infraestructuras, han visto cómo aumentaba su prosperidad. Pero otras, en particular países menos adelantados (PMA), pequeños Estados y otros países en desarrollo de la región, carecen de la capacidad productiva, los recursos humanos y las infraestructuras que hacen falta para sacar provecho de la tendencia a la globalización. Estas economías están repartidas por todas las subregiones de Asia y el Pacífico.

Coincidieron en la reunión de examen ministros de comercio y de finanzas, los donantes principales y representantes del sector privado con el fin de abordar colectivamente los problemas de capacidad comercial y de infraestructura a los que hace frente la región. El diálogo entre los encargados de la adopción de decisiones se centró en lo que funciona y lo que no funciona en la región. Dio lugar, entre otras cosas, a propuestas sobre la forma de continuar la Ayuda para el Comercio en Asia y el Pacífico, por ejemplo, alentando a los posibles países beneficiarios a dar mayor prioridad al comercio, instando a los donantes de la ayuda a incrementar la asistencia oficial para el desarrollo relacionada con el comercio y a ofrecer sus conocimientos técnicos, y fomentando las asociaciones con el sector privado para lograr un aumento de la financiación privada y pública.

La reunión de examen tenía cuatro objetivos generales:

- identificar las principales necesidades y prioridades comerciales para abordarlas, tanto en el plano nacional como en el regional;
- alentar a los países o subregiones beneficiarios a formular “planes de actividades”;
- alentar a los donantes a elaborar una respuesta detallada y a aumentar la ayuda al desarrollo relacionada con el comercio;
- asegurar el compromiso político necesario para llevar a término el programa de la Ayuda para el Comercio en la región.

Asistieron al encuentro de Manila más de 400 participantes procedentes de Asia y el Pacífico, así como de otros lugares, entre ellos el Presidente de Filipinas, el Primer Ministro de Tonga, diez ministros de comercio o de finanzas, cuatro Secretarios Generales de organizaciones internacionales, altos funcionarios públicos, representantes destacados del sector privado y los principales organismos donantes.

El examen regional de dos días tuvo lugar en cuatro sesiones plenarias con los siguientes temas: i) razones que justifican el aumento de las corrientes de Ayuda para el Comercio en Asia y el Pacífico; ii) asociaciones sector público-sector privado; iii) mesa redonda ministerial sobre la Ayuda para el Comercio; y iv) asociaciones de donantes. Durante la primera tarde se celebraron paralelamente tres sesiones en pequeños grupos sobre la Subregión del Gran Mekong (SGM), el Asia Meridional y Filipinas. Coincidiendo con el encuentro principal, la OMC, el Centro de Comercio Internacional (CCI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) organizaron tres actos con miras a poner de relieve determinados aspectos de la Ayuda para el Comercio (normas, el sector privado y la supervisión de la Ayuda para el Comercio, respectivamente).

DEBATES CELEBRADOS EN LA CONFERENCIA

Los participantes en la conferencia subrayaron que la región de Asia y el Pacífico tiene dos caras. En su conjunto, la región ha respondido bien a la globalización. La reducción de los obstáculos al comercio, la rapidez del avance tecnológico, la multiplicación de las empresas transnacionales y la disminución de los costos de comunicaciones y logística han fomentado el comercio y han sacado de la pobreza a millones de personas. Las economías de reciente industrialización del Asia Oriental, la República Popular China y la India representaron juntas el 21 por ciento de las exportaciones mundiales en 2006, frente a sólo el 6,7 por ciento en 1980. Por el contrario, los 22 países menos adelantados (PMA) y pequeños Estados de la región, más otras 15 economías en desarrollo, siguen representando solamente el 2,8 por ciento de las exportaciones mundiales, un porcentaje apenas superior al 2,2 por ciento registrado en 1980.

Desde un principio, se reconoció en general en la conferencia de Manila que existen regiones, en particular los países sin litoral, pequeños y remotos, que necesitan una mayor ayuda para sacar provecho del comercio mundial. En la sesión plenaria de apertura, las exposiciones de la República Democrática Popular Lao, las Islas Salomón, Mongolia y Uzbekistán subrayaron que había razones claras para aumentar la financiación destinada a estas regiones y países en el marco de la Ayuda para el Comercio. En los debates celebrados en las reuniones que siguieron participaron representantes de muchas de las demás regiones que todavía tienen dificultades para beneficiarse plenamente del comercio. Éstos subrayaron el hecho de que los resultados poco satisfactorios que se registran en algunas regiones se corresponden directamente con los elevados costos comerciales. Por ejemplo, cuesta en promedio sólo 608 dólares exportar un contenedor de 20 pies desde los países de reciente industrialización, la República Popular China y la India, mientras que el costo es de 1.029 dólares desde los PMA y los pequeños Estados y de 1.855 dólares desde los otros 15 países en desarrollo de la región. Además, el tiempo medio de tramitación de las exportaciones en los países de reciente industrialización, la República Popular China y la India es sólo de 16 días, mientras que en los PMA y los pequeños Estados es de 31 días, y de 43 días en los otros 15 países en desarrollo. Esta enorme diferencia de eficiencia es también patente en la logística, la tecnología de producción, la comercialización y otras capacidades relacionadas con la exportación.

El encuentro de Manila reunió a participantes que contaban con amplios conocimientos y una gran experiencia en Asia y el Pacífico en el sector comercial, y dejó claro que es necesario hacer aún mucho más a través de la iniciativa Ayuda para el Comercio para trasladar los beneficios del comercio a todos los países de la región.

I. CUESTIONES SUBREGIONALES: AYUDA PARA EL COMERCIO EN ASIA Y EL PACÍFICO

Sesión en pequeños grupos sobre la Subregión del Gran Mekong (SGM)

En los 15 años transcurridos desde su inicio, el Programa de Cooperación Económica de la SGM ha logrado un número impresionante de ejemplos de ayuda que han favorecido el comercio, demostrando así el enorme potencial de la Ayuda para el Comercio. La asistencia ha permitido apoyar proyectos en los sectores del transporte, la energía, las telecomunicaciones, el medio ambiente, el desarrollo de los recursos humanos, el turismo, el comercio, las inversiones del sector privado y la agricultura (con inclusión de préstamos del BAsD que ascendían en 2005 a 1.400 millones de dólares). Las exportaciones de las siete economías de la SGM pasaron de 37.000 millones de dólares en 1990 a 153.000 millones en 2005, lo que representa una tasa de crecimiento casi dos veces superior a la de las exportaciones mundiales.

No obstante, la participación conjunta de las economías de la SGM en el comercio mundial sigue siendo apenas del 1,5 por ciento, de lo que se desprende que hay aún una considerable necesidad de inversiones y de asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio. Al mismo tiempo, importantes limitaciones entorpecen el aumento del comercio. Los participantes en la sesión sobre la SGM identificaron varios sectores en los que podrían introducirse mejoras para reducir los costos de las actividades empresariales, aumentar la previsibilidad del entorno normativo y contribuir al aumento de las inversiones del sector privado. Se trataba de: i) la infraestructura física; ii) la facilitación del comercio; iii) la capacidad institucional en los ámbitos de la política comercial y el análisis; iv) las medidas sanitarias y fitosanitarias; v) los obstáculos arancelarios y no arancelarios; y vi) las restricciones que impone la normativa al sector privado.

Los préstamos que se ha propuesto que respalde el BAsD en el marco del Programa de la SGM (en total, más de 2.000 millones de dólares para el período comprendido entre 2008 y 2010) apoyan proyectos de infraestructura relacionada con el comercio y de creación de capacidad. El Programa de la SGM también ofrece varias plataformas y acuerdos que pueden servir de base para nuevas iniciativas de ayuda, como el reciente Acuerdo de Transporte Transfronterizo de la SGM y el Marco Estratégico de Acción para la Facilitación del Comercio y las Inversiones. Por otra parte, el Programa de la SGM ha establecido asociaciones eficaces entre los sectores público y privado, como el proyecto hidroeléctrico Nam Theun 2, de un valor de 1.250 millones de dólares, que pueden servir de modelos para aprovechar el enorme potencial del sector privado. En la reunión de examen hubo un amplio consenso en el sentido de que la financiación destinada a la Ayuda para el Comercio ayudaría a los países de la SGM a continuar haciendo progresos y a potenciar sus propias ventajas comparativas en diferentes esferas del comercio mientras seguían integrándose en la economía mundial.

Sesión en pequeños grupos sobre el Asia Meridional

La cooperación y la integración regionales en la región del Asia Meridional se encuentran aún en sus etapas iniciales. No obstante, están desarrollándose tanto el comercio como las fuerzas de cooperación, y las exportaciones ya no se limitan a productos agrícolas, sino que están diversificándose hacia productos manufacturados con alto componente de mano de obra y productos de la tecnología de la información. También se ha realizado una labor de base para una amplia gama de actividades del programa de Cooperación Económica Subregional del Asia Meridional (SASEC) a fin de fomentar el comercio y la cooperación e integración regionales. La SASEC, cuyos miembros son Bangladesh, Bhután, la India y Nepal, fue creada en 2001 para apoyar iniciativas en los sectores de la energía y la electricidad; el medio ambiente, las tecnologías de la información y de las comunicaciones; el turismo; el comercio, las inversiones y la cooperación con el sector privado; y el transporte. Recientemente, el BAsD empezó también a reforzar la cooperación con la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), que fue creada en 1985 por Bangladesh, Bhután, la India, Maldivas, Nepal, el Pakistán y Sri Lanka.

Sin embargo, los desafíos son numerosos y se expusieron con claridad durante la sesión sobre el Asia Meridional: un participante señaló que el Asia Meridional representa un porcentaje relativamente pequeño del comercio mundial, registra bajos volúmenes de comercio regional, sigue lastrada por políticas comerciales algo restrictivas, carece de excedentes exportables y adolece de una falta de confianza agravada por los continuos conflictos. A estos factores se añaden otros como el acceso limitado a la financiación y los importantes obstáculos de orden reglamentario y aduanero.

Las posibilidades de incrementar la asistencia para eliminar estos múltiples obstáculos son enormes. Sólo en el BAsD, se estima que la asistencia relacionada con el comercio que podría destinarse al Asia Meridional asciende a 2.100 millones de dólares. Las inversiones en infraestructuras relacionadas con el comercio y la creación de capacidades de oferta, sobre todo en países menos adelantados de la región como Nepal, se llevan el grueso de los recursos adicionales. Entre los proyectos que podrían canalizar esta asistencia adicional, están los siguientes, recientemente aprobados por funcionarios de la SASEC: el Proyecto de la Autopista de la Información, el Proyecto de Desarrollo del Turismo y el Proyecto de Logística de Transporte y Facilitación del Comercio. No obstante, los participantes en la sesión sobre el Asia Meridional coincidieron en que es necesario disponer de un mapa de ruta claro para elaborar una estrategia de Ayuda para el Comercio en la región. Por tanto, el BAsD prevé ir estableciendo un sólido servicio de asistencia técnica y creación de capacidad para la elaboración y aplicación de una estrategia detallada.

Sesión en pequeños grupos sobre Filipinas

La experiencia de Filipinas en materia de liberalización ha sido desigual. Aunque en los años noventa hubo un cambio espectacular en la composición de las exportaciones hacia productos manufacturados, esto apenas contribuyó a mejorar el empleo global y a reducir la pobreza. Con unas cuantas excepciones (muy especialmente en la industria de los semiconductores), los sectores agrícola y manufacturero fueron perdiendo competitividad en la escena internacional. El aumento del porcentaje correspondiente a las exportaciones en la renta nacional oculta un pronunciado estrechamiento de la base de exportación.

Sin embargo, existe un gran potencial para aumentar la Ayuda para el Comercio y fortalecer las asociaciones entre el sector público y el sector privado. Efectivamente, el Ministro de Finanzas de Filipinas señaló en la conferencia que su país se propone aumentar el gasto en infraestructuras del 2,5 por ciento del PIB en la actualidad al 4,5 por ciento e insistió en la importante necesidad de mejorar el abastecimiento de agua, las instalaciones eléctricas y las carreteras. También destacó las medidas adoptadas para incorporar más el comercio a la estrategia de desarrollo nacional.

En la sesión sobre Filipinas se identificaron ámbitos en los que podía ser útil la Ayuda para el Comercio: posibles iniciativas, que iban desde fortalecer los fundamentos estructurales de la estabilidad macroeconómica hasta mejorar la infraestructura física. Concretamente, estas iniciativas apuntaban, entre otras cosas, a invertir en aptitudes laborales; mejorar la competitividad de las empresas locales; reforzar los sistemas de apoyo y mejorar la formación empresarial para pequeñas y medianas empresas; reforzar la capacidad para la elaboración y el cumplimiento de normas y para la certificación de las exportaciones; mejorar la información económica y tecnológica y la promoción del comercio; y mejorar la gestión, los procesos y la responsabilidad locales para mejorar a su vez la competitividad y el entorno de las inversiones.

Islas del Pacífico

El Plan del Pacífico, aprobado en 2005 por 16 países insulares con el apoyo del BAsD, canaliza cada vez más la asistencia a la región y ofrece una plataforma para darle mayor impulso a la asistencia relacionada con el comercio. Insistiendo en el desarrollo de un sector privado reducido y que carece de financiación suficiente y con el respaldo del enfoque similar de la Estrategia para el Pacífico del BAsD, el Plan asigna una importancia primordial a la cooperación e integración regionales como vía hacia un desarrollo

más rápido. Las naciones insulares remotas del Pacífico se ven limitadas por las dificultades que se les plantean en materia de transporte, la insuficiencia de las economías de escala, la falta de recursos del sector privado y la capacidad limitada de los gobiernos para hacer reformas y elaborar políticas. Los representantes del Pacífico en la reunión de examen de Manila, entre ellos el Primer Ministro de Tonga, el Ministro de Finanzas de Samoa y el Ministro de Asuntos Exteriores de las Islas Salomón, resaltaron los sectores en los que podía ser de utilidad la financiación de la Ayuda para el Comercio, como la infraestructura, la agricultura, el turismo y el desarrollo de los recursos humanos.

Repúblicas del Asia Central

Varios participantes en la conferencia destacaron las dificultades con que tropiezan las pequeñas economías sin litoral del Asia Central para acceder a los mercados internacionales, entre ellas, los elevados costos comerciales, los engorrosos trámites aduaneros y la fragmentación de las infraestructuras. Para superar estos obstáculos, se estableció en 1997 el Programa de Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC), que se ha dedicado principalmente a financiar proyectos de infraestructura y mejorar el entorno normativo de la región en materia de transporte, energía, política comercial y facilitación del comercio. Con un territorio que se extiende sobre cerca de 4.000 kilómetros y agrupa a Afganistán, Azerbaiyán, Kazajistán, Mongolia, la República Kirguisa, la República Popular China, Tayikistán y Uzbekistán, se trata de una poderosa plataforma para canalizar recursos financieros, con una asistencia conjunta de las instituciones multilaterales que en 2006-2008 asciende a 2.300 millones de dólares repartidos en 42 proyectos. El CAREC es también una alianza de instituciones multilaterales que comprende el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Mundial, el BAsD, el Fondo Monetario Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2. TEMAS TRANSVERSALES

Las cuatro sesiones plenarias y las tres sesiones en pequeños grupos pusieron de manifiesto varios temas comunes:

Cooperación e integración regionales: La cooperación y la integración regionales son un complemento de la Ayuda para el Comercio y, según la mayoría de los participantes en la reunión de examen de Manila, forman parte integrante de la iniciativa y pueden ayudar a determinar las prioridades en materia de financiación. También ayudan a los países a: i) mejorar la infraestructura transfronteriza regional y subregional y los servicios conexos; ii) promover el comercio y la inversión; iii) fomentar la integración monetaria y financiera; y iv) establecer bienes públicos regionales como la prevención de las enfermedades transmisibles y de la degradación del medio ambiente.

Infraestructura transfronteriza: La mejora de las carreteras, los ferrocarriles y los puertos y las demás infraestructuras que contribuyen eficazmente a acelerar el movimiento de bienes a través de las fronteras se consideró fundamental para un desarrollo orientado hacia el exterior en Asia y el Pacífico. En particular, se indicó que el costo de nuevas infraestructuras constituye un obstáculo significativo para los países sin litoral y menos adelantados.

Facilitación del comercio: A medida que se reducen los obstáculos comerciales y aumenta el comercio, ganan en importancia cuestiones conexas como los procedimientos aduaneros y la burocracia, que incrementan los costos de las actividades comerciales. Los participantes insistieron repetidamente en la necesidad de prestar mayor asistencia a los países en sus esfuerzos por facilitar el comercio mediante la simplificación y la armonización de los procedimientos comerciales internacionales.

Financiación del comercio: Muchos países asiáticos han tardado en integrarse en el mercado del comercio mundial y han sido incapaces de participar en su crecimiento a causa de las restricciones

impuestas a la financiación del comercio. Ello se debe en parte a que los bancos internacionales y nacionales adoptaron normas más estrictas en materia de préstamos después de la crisis financiera asiática de 1997-1998. Muchos bancos e instituciones financieras no bancarias que financian el comercio se vieron obligados a aumentar las comisiones, reducir los máximos admitidos para los créditos por países o por bancos y acortar los plazos de vencimiento de los préstamos. Se trata de un ámbito en el que la participación del sector privado en la Ayuda para el Comercio puede ser especialmente valiosa. Los proyectos que mejoran la financiación del comercio, como el Programa de Facilitación del Financiamiento para el Comercio del BAsD, están concebidos para promover el comercio y se beneficiarían de una financiación adicional en el marco de la Ayuda para el Comercio.

Vigilancia y transparencia: A lo largo de la conferencia, los participantes pidieron repetidamente un estricto respeto de los principios de la Declaración de París (armonización de los procedimientos de los donantes, mutua responsabilidad y alineación con las asociaciones de donantes) en el marco de la iniciativa Ayuda para el Comercio.

3. CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA

En sus observaciones finales, los dos copresidentes de la conferencia¹ expusieron algunas de las principales conclusiones que se desprendían de los debates:

- Los casos de éxito registrados en Asia y el Pacífico demuestran que es importante que formen parte integrante de las estrategias nacionales de desarrollo unas políticas comerciales y de inversión orientadas hacia el exterior y unas asociaciones entre el sector público y el sector privado.
- Los países y las regiones tienen que centrarse en lo que más importa para aumentar el comercio -a saber, la cooperación regional, las infraestructuras, la facilitación del comercio y la financiación del comercio- y en las esferas en las que se puede obtener un mayor rendimiento de las inversiones.
- No hay duda de que debe diseñarse una estrategia apropiada de Ayuda para el Comercio en Asia y el Pacífico que satisfaga las necesidades específicas de los diversos países en desarrollo.
- Es claramente necesario que los donantes se atengan plenamente a los compromisos que contrajeron en Hong Kong, China, así como a los compromisos más amplios que asumieron en Gleneagles, y que proporcionen recursos adicionales para los programas de Ayuda para el Comercio en armonía con los Principios de París.
- Un tema común de la conferencia de Manila fue el de la cooperación, la coordinación y la coherencia.
- La iniciativa Ayuda para el Comercio, que es en realidad “Ayuda para el Comercio en favor del Desarrollo”, y no Ayuda para el Comercio como tal, debe estar firmemente asentada en el programa de desarrollo de la región.

La opinión general de los participantes en la reunión de examen fue que hay que avanzar por medio de un programa que permita aplicar el concepto de Ayuda para el Comercio en la región de Asia y el Pacífico.

¹ Copresidieron la conferencia el Presidente del BAsD, Haruhiko Kuroda, y el Director General de la OMC, Pascal Lamy.

RECOMENDACIONES

El encuentro de Manila dio lugar a varias sugerencias para impulsar el avance de la iniciativa Ayuda para el Comercio en 2008 y más allá: una serie de acciones que permitirán definir e identificar mejor las necesidades y requisitos relacionados con el comercio en Asia y el Pacífico, con el objetivo de elaborar una propuesta sobre la forma de aplicar la Ayuda para el Comercio en toda la región. El BASD ofrecerá una actualización en el Examen Global de la Ayuda para el Comercio de 2008.

Grupo Técnico Regional sobre la Ayuda para el Comercio para Asia y el Pacífico

Sobre la base de los debates de alto nivel celebrados en los encuentros de Manila y de Ginebra, se establecerá a principios de 2008 un pequeño grupo de trabajo técnico compuesto de representantes de alto nivel de los países beneficiarios, los donantes bilaterales y las instituciones regionales y multilaterales. Su principal tarea consistirá en i) hacer la síntesis de las necesidades y prioridades subregionales/nacionales, ii) identificar los programas de asistencia en curso y iii) elaborar un enfoque integrado que haga efectivamente operativa la Ayuda para el Comercio a medio plazo en Asia y el Pacífico. El BASD formará parte del grupo técnico regional y coordinará su labor.

Propuesta relativa a la Ayuda para el Comercio en Asia y el Pacífico

El grupo técnico regional elaborará una breve propuesta regional con el objetivo de proporcionar un marco práctico y pragmático que ayude a las subregiones y a los países a hacer operativa la Ayuda para el Comercio. Se prevé que la propuesta abarque varias cuestiones: hará una síntesis de las necesidades, objetivos, actividades y agentes específicos de la Ayuda para el Comercio; también comprenderá un calendario de aplicación, definirá las necesidades de financiación y estructurará un marco de vigilancia basado en los Principios de París. El proyecto de propuesta se distribuirá a las partes interesadas para que formulen observaciones y se presentará en los foros regionales e internacionales pertinentes.

Estudio sobre los resultados comerciales y la Ayuda para el Comercio en Asia y el Pacífico

Como complemento de la propuesta, en 2009 se elaborará un estudio que analizará los resultados comerciales de los países que representan las dos caras de Asia y el Pacífico. El objetivo del estudio es analizar lo que ha hecho que la asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio funcione en las economías de la región que han obtenido buenos resultados y extraer lecciones de ello. Aunque hay circunstancias únicas que sustentan el éxito logrado en Asia y el Pacífico, este estudio puede ser de utilidad también para otras regiones del mundo en desarrollo. Se espera que sea difundido lo más ampliamente posible a través de varios sitios Web y de conferencias.

