

AYUDA PARA EL COMERCIO: ¿FUNCIONA REALMENTE?

El comercio puede ser un potente motor de crecimiento económico y reducción de la pobreza, pero muchos países en desarrollo tienen dificultades para aprovechar todas sus posibilidades.

Lo anterior es particularmente cierto en el caso de los países menos adelantados (PMA), que muchas veces no tienen la capacidad necesaria -en términos de información, políticas, procedimientos, instituciones e infraestructura- para integrarse y competir efectivamente en los mercados mundiales.

A fin de abordar estas limitaciones en materia de capacidad, la OMC ha instado a aumentar y mejorar la ayuda para el comercio. Se formularon recomendaciones para fortalecer tanto la capacidad de demanda como la respuesta de los donantes, y para acerca estos dos polos de la ecuación a escala nacional, regional y mundial.

Además, la OMC y la OCDE analizan periódicamente la Ayuda para el Comercio para conocer lo que se está haciendo realmente, lo que necesita mejorar y determinar si la Ayuda para el Comercio está teniendo el efecto deseado.

La Iniciativa de la Ayuda para el Comercio ha facilitado progresos notables en un plazo muy breve. Los países asociados y los organismos donantes están asignando prioridad al comercio en sus estrategias de desarrollo y las corrientes de Ayuda para el Comercio están aumentando.

De hecho, la Ayuda para el Comercio aumentó en un 62 por ciento en términos

reales entre el período de referencia 2002-2005 y 2008, puesto que este año los compromisos totales ascendieron a 41.700 millones de dólares EE.UU. El incremento de los compromisos fue compartido ampliamente por los distintos sectores de la Ayuda para el Comercio y las distintas categorías de ingresos.

La recuperación gradual de la grave crisis económica y el aprovechamiento continuado de las oportunidades de acceso a los mercados, que será uno de los frutos de la conclusión de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo, son dos argumentos importantes para el aumento y la mejora de la Ayuda para el Comercio.

La Ayuda para el Comercio puede ser un estímulo a corto plazo con consecuencias a largo plazo, que mejora la capacidad de respuesta de las empresas en los países con bajos ingresos ante las oportunidades comerciales. La Ayuda para el Comercio refuerza la contribución del comercio al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Para mantener el impulso de la Ayuda para el Comercio es preciso fortalecer la asociación entre los gobiernos, las organizaciones regionales, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad que trabaja para el desarrollo. El trabajo de la OCDE y la OMC contribuirá a este objetivo y apunta a fortalecer los efectos positivos de la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

¿QUÉ ES LA AYUDA PARA EL COMERCIO?

El objetivo de la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio es ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones estructurales y de capacidad que les impiden aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el comercio. Al concluir su labor en 2006, el Equipo de Trabajo de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio señaló que:

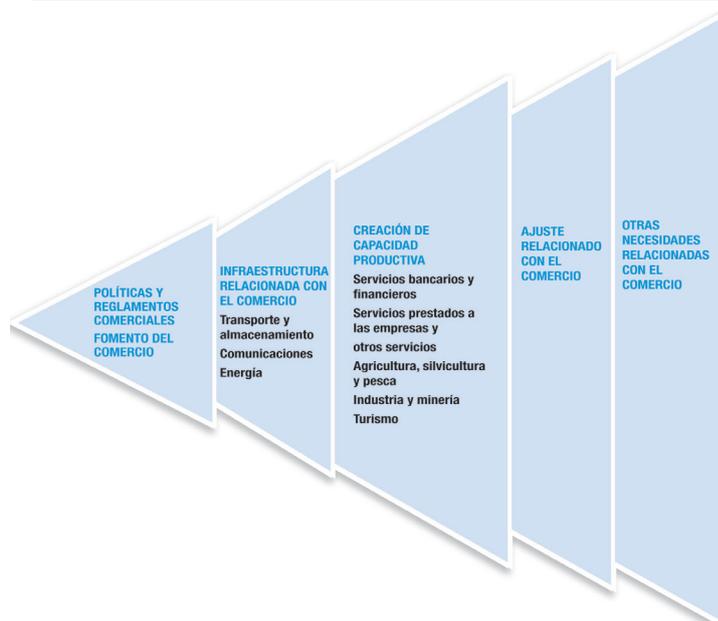
“La Ayuda para el Comercio tiene por objeto prestar asistencia a los países en desarrollo para que aumenten las exportaciones de bienes y servicios, se integren en el sistema multilateral de comercio y se beneficien de la liberalización del comercio y el incremento del acceso a los mercados.”¹

La Ayuda para el Comercio no es un nuevo fondo mundial para el desarrollo ni una nueva categoría de ayuda. Por el contrario, la Ayuda para el Comercio es parte integrante de los programas regulares de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De hecho, desde hace muchos años los donantes destinan una partida sustancial a programas de ayuda para el comercio. El ámbito de estos programas se ha ampliado considerablemente. Durante la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales

(1986-1994), la principal finalidad de la ayuda relacionada con el comercio era brindar apoyo técnico para ayudar a los países en desarrollo a negociar y aplicar acuerdos comerciales. Posteriormente se incluyó la creación de capacidad de oferta, considerando por ejemplo el desarrollo del sector privado o la creación de infraestructura relacionada con el comercio. En la actualidad se incluyen programas de reajuste estructural relacionados con el comercio y otras necesidades relacionadas con el comercio (gráfico 1). Dicho de otro

modo, la Ayuda para el Comercio es un enfoque global que reúne varios temas dentro de un marco único.

GRÁFICO 1. AYUDA PARA EL COMERCIO: UN PROGRAMA EN EXPANSIÓN



1. Recomendaciones del Equipo de Trabajo de la OMC sobre la Ayuda para el Comercio [WT/AFT/1], 27 de julio de 2006.

El comercio no es un “sector” dado que abarca una amplia variedad de actividades y no solamente los bienes sino también los servicios. En consecuencia, el alcance de la Ayuda para el Comercio es igualmente amplio y no es fácil de definir. Es por eso que la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio se basa en establecer objetivos y en producir resultados, por ejemplo, la creación de capacidad comercial, el mejoramiento de las perspectivas de crecimiento y la reducción de la pobreza. Entre sus objetivos se incluye el complemento de las reformas comerciales (en la esfera multilateral, regional o nacional) y la promoción de una distribución más equitativa de los beneficios mundiales entre los países en desarrollo. La iniciativa está orientada por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, que destaca la apropiación como uno de los factores clave de una ayuda eficaz. En consecuencia:

“Los proyectos y programas deberán considerarse ayuda para el desarrollo siempre que esas actividades hayan sido identificadas como prioridades para el desarrollo relacionado con el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo del país receptor.” [...] Al mismo tiempo, son necesarios unos puntos de referencia claros para llevar a cabo una vigilancia fiable a escala mundial de los esfuerzos de Ayuda para el comercio y [...] para evaluar la adicionalidad.”

Los aspectos considerados al evaluar el volumen de las corrientes de Ayuda para el comercio y la adicionalidad incluyen las iniciativas de AOD destinada a los siguientes fines:

- **Asistencia técnica relacionada con el comercio:** por ejemplo, ayuda a los países para elaborar estrategias comerciales, negociar acuerdos comerciales y aprovechar sus efectos.
- **Infraestructura relacionada con el comercio:** por ejemplo, construcción de carreteras, puertos y redes de telecomunicaciones para conectar los mercados nacionales con la economía mundial.
- **Creación de capacidad productiva (con inclusión del fomento del comercio):** por ejemplo, brindar apoyo para que las industrias y las ramas de producción puedan aprovechar sus ventajas comparativas y diversificar sus exportaciones.
- **Asistencia en materia de ajuste relacionado con el comercio:** ayuda a los países en desarrollo para sufragar los costos asociados con la liberalización del comercio, que incluyen las reducciones de los aranceles, la erosión de las preferencias o el deterioro de la relación de intercambio.
- **Otras necesidades relacionadas con el comercio:** si se identifican como prioridades de desarrollo relacionadas con el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo de los países asociados.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA AYUDA PARA EL COMERCIO?

Los hechos demuestran cada vez más que hay una relación positiva entre la apertura del comercio y los resultados económicos, lo cual, dependiendo del ritmo y las características del crecimiento, es importante para lograr una reducción sostenida de la pobreza. Así puede observarse en los países en desarrollo que han conseguido beneficiarse de la expansión de los mercados mundiales. La constante reducción de los obstáculos al comercio, en particular en el ámbito de los bienes manufacturados, ha permitido que esos países se integren rápidamente a los mercados mundiales a través de un proceso de industrialización impulsado por las exportaciones, que participen así de la prosperidad dimanante de la globalización.

Sin embargo, las medidas de apertura de los regímenes comerciales y de mejoramiento del acceso a los mercados muchas veces no son suficientes para que los países en desarrollo, y los PMA en particular, puedan participar y cosechar todas las ventajas potenciales de la liberalización del comercio. Estos países no podrán beneficiarse plenamente sin ayuda para la creación de capacidad relacionada con el comercio. En algunos casos habrá que hacer un penoso ajuste estructural. En el plano nacional, los países deben comenzar por hacer lo que es adecuado para sus economías, como por ejemplo,

establecer un marco económico sólido, promover un entorno favorable para las empresas, desarrollar los recursos humanos, y velar por la protección de la población más vulnerable.

La Ayuda para el Comercio proporciona un marco coherente de apoyo para todos estos objetivos. Puede ayudar a que los países en desarrollo crezcan y apliquen estrategias integrales orientadas a la exportación que habrán de beneficiar a los pobres. Para que sean provechosas, estas estrategias de crecimiento deben incluir medidas en muchas esferas, muchas de ellas “dentro de las fronteras”. Es una condición para que los beneficios del crecimiento de las exportaciones se distribuyan equitativamente.

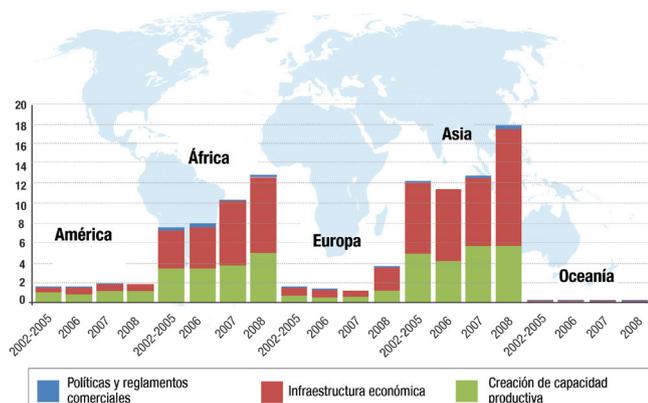
El fortalecimiento de los vínculos entre el comercio y el desarrollo humano es sin duda un elemento del programa de desarrollo general. En particular, es uno de los aspectos de la asociación mundial para el desarrollo trazada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 8). La Ayuda para el Comercio contribuye a lograr esos objetivos mediante el fortalecimiento de los vínculos positivos entre el comercio, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

¿CUÁNTO DINERO SE INVIERTE EN AYUDA PARA EL COMERCIO?

La Iniciativa de la Ayuda para el Comercio ha logrado progresos notables en un plazo muy breve: los países asociados están asignando cada vez mayor

prioridad al comercio en sus estrategias de desarrollo y determinan más precisamente sus necesidades en planes operativos. Los donantes están mejorando la aplicación concreta de los programas de Ayuda para el Comercio y han aumentado los recursos que aportan. La cuantía anual de la Ayuda para el Comercio aumentó más de un 20 por ciento en términos reales en 2007 con respecto al promedio de referencia de 2002-2005. En 2008 se registró un incremento adicional del 35 por ciento. Los nuevos compromisos totales de donantes bilaterales y multilaterales ascendieron a 41.700 millones de dólares EE.UU. en 2008, a los que habría que añadir otros 25.700 millones de dólares EE.UU. de financiación relacionada con el comercio no prestada en condiciones de favor. Además, según los cálculos efectuados, se prevé un alto nivel de desembolso respecto de los compromisos o, dicho de otro modo, se estima que las promesas de financiación se van a cumplir.

GRÁFICO 2: DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y SECTORIAL DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO (COMPROMISOS EN DÓLARES EE.UU. DE 2008, PROMEDIO DE 2002-2005, 2006, 2007 Y 2008)



Todo indica que los donantes van a honrar sus compromisos de Ayuda para el Comercio que, sobre la base de sus planes indicativos de gasto, son de aumento continuado de estos partidos a medio plazo.

La inversión en Ayuda para el Comercio es más notable en Asia (un 44 por ciento), aunque las corrientes a África (un 35 por ciento) también han aumentado de manera constante (*gráfico*

2). Globalmente, la distribución de la ayuda entre las diferentes categorías relacionadas con el comercio ha sido relativamente estable a lo largo de este período: la ayuda para infraestructuras económicas y creación de capacidad productiva aumentó en proporciones similares, con un fuerte apoyo para los

programas de fomento del comercio mientras que se registró un descenso de la asistencia técnica para la creación de capacidad humana e institucional en el ámbito de las políticas y los reglamentos comerciales.

¿FUNCIONA REALMENTE LA AYUDA PARA EL COMERCIO?

Ante la crisis económica más grave registrada en mucho tiempo, los participantes están más interesados que nunca en comprobar si la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio está dando los resultados previstos. ¿Son las estrategias comerciales propias de los países y los programas relacionados con el comercio que financian los donantes mecanismos eficaces de creación de capacidad comercial, que la mejoran los resultados comerciales y contribuyen a reducir la pobreza? ¿Cómo podemos comprobar si el camino seguido es el correcto? ¿Cómo podemos aprender del fracaso? ¿Cómo podemos crear un esquema de mejores prácticas? Estas son algunas de las preguntas que se plantean los interesados tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados.

No es fácil medir los efectos de la Ayuda para el Comercio, dada la dificultad de demostrar la hipótesis contraria y habida cuenta de los demás factores que pueden entrar en juego (por ejemplo, factores políticos, económicos, sociales). Los estudios monográficos de la relación entre la Ayuda para el Comercio y los resultados comerciales son útiles para establecer lo que funciona, lo que no funciona, lo que es necesario mejorar y las posibles consecuencias de la Ayuda para el Comercio. Se han hecho pocos estudios y habrá que hacer otros. Son

mucho más numerosos los análisis realizados para aclarar la relación entre comercio, crecimiento y pobreza, pero es necesario complementarlos con evaluaciones de resultados y productos.

Algunos donantes evaluaron recientemente sus programas y la mayoría llegó a la conclusión de que si bien es posible que se produzcan efectos directos en el volumen (crecimiento) de las exportaciones, resulta bastante difícil determinarlos. Entre los resultados positivos que se citan con más frecuencia figuran la mejor comprensión de la contribución del comercio al desarrollo, el aumento de la sensibilización y del conocimiento acerca de las cuestiones de política comercial, y el fortalecimiento del diálogo nacional.

Cada vez hay más consenso en cuanto a los beneficios reales y globales de una apertura de la economía de los países pese a las divergencias de opinión entre los investigadores en torno a las preguntas “cómo” y “por qué”. Lo cierto es que los hechos demuestran que la apertura es un elemento importante del crecimiento y un factor esencial para lograr un desarrollo satisfactorio. La Ayuda para el Comercio tiene una función crucial de apoyo, ya que contribuye a la apertura y permite colmar lagunas que han impedido que la economía crezca gracias a esa apertura.

¿CUÁLES SON LAS MEJORES PRÁCTICAS?

Si bien la Ayuda para el Comercio comparte muchas de las dificultades que se encuentran en la ejecución y la gestión de todos los programas de ayuda, existen cinco desafíos generales que son particularmente pertinentes cuando se trata de ofrecer una Ayuda para el Comercio eficaz:

→ **Acertar en la coordinación: la integración del comercio en las estrategias nacionales de desarrollo**

El comercio abarca todos los sectores de la economía. La complejidad del comercio y su interdependencia con el desarrollo general de un país hace que su integración sea fundamental. Lo esencial es cómo reflejar esa interdependencia mediante la incorporación del comercio en los planes nacionales de desarrollo y las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. La mayoría de los gobiernos reconocen la función fundamental del comercio, pero son menos los que cuentan con estrategias operativas para aprovechar las posibilidades que ofrece una integración en los sistemas de comercio regionales y multilaterales para el crecimiento y el desarrollo económicos. Si el comercio no figura como una prioridad en la estrategia nacional, la comunidad de donantes se centrará en otras necesidades que reflejen las prioridades nacionales. Hay que saber cuáles son las necesidades de Ayuda para el Comercio, pero también hay que expresarlas de una manera eficaz operacionalmente. Por eso es necesario un diálogo eficaz y de todas las instancias de gobierno con los interesados, a fin de formular una política comercial y de desarrollo que aproveche las sinergias y evite en lo posible las incoherencias entre el programa de desarrollo del comercio y las demás políticas económicas y sociales. El Marco Integrado mejorado puede ser fundamental para los PMA en este sentido.²

→ **Acertar en el diagnóstico: las necesidades y las limitaciones determinantes**

Por lo general, los países en desarrollo adolecen de una serie de limitaciones como países de oferta, por ejemplo, infraestructura deficiente, acceso limitado a la financiación y a la tecnología, y falta de capacidad humana e institucional. Sin embargo, es poco realista abordar todas esas necesidades al mismo tiempo, por motivos políticos, económicos, financieros o de capacidad. Incluso

cuando se dispone de financiación externa, la capacidad de absorción nacional es limitada en muchos casos. Por lo tanto, es imperioso asignar prioridades respecto de las limitaciones determinantes para el fomento del comercio y orientar la Ayuda para el Comercio a las soluciones que probablemente sean más eficaces para dar impulso al comercio y fomentar la productividad. Para determinar medidas prioritarias es necesario un liderazgo político y un trabajo analítico conjunto entre los funcionarios públicos, los representantes del sector privado, el mundo académico y otros expertos, así como la participación activa de la comunidad que trabaja para el desarrollo en torno a un programa de reforma.

→ **Acertar en la política económica: la viabilidad de las reformas**

La integración efectiva en la economía mundial exige reformas considerables. Muy pocas veces nos enfrentamos a limitaciones determinantes que sólo son materiales, que pueden resolverse mediante un número reducido de inversiones a gran escala en infraestructura. La reforma del comercio puede poner en entredicho los grupos de interés. Uno de los objetivos de las estrategias de Ayuda para el Comercio ha de ser el apoyo al movimiento de reforma. La participación del sector privado es crucial a este respecto. Algunos aspectos deben quedar plenamente incorporados en los planes de aplicación para garantizar la eficacia de la Ayuda para el Comercio: determinar la secuencia acertada de las reformas, aplicar políticas complementarias para potenciar el efecto del comercio en el crecimiento y la reducción de la pobreza, poner en marcha proyectos que permitan presentar las ventajas y acompañar las reformas con medidas de ajuste.

→ **Acertar en la prestación: la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo**

La experiencia de los sectores públicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, demuestra que los programas de ayuda complejos que no se elaboran de manera acertada pueden consumir grandes cantidades de recursos administrativos y sobrecargar las ya escasas capacidades humanas e institucionales. Lo que se ha dispuesto para ayudar termina siendo en realidad

2.El Marco Integrado (MI) mejorado es una iniciativa de seis instituciones multilaterales (el FMI, el ITC, la UNCTAD, el PNUD, el Banco Mundial y la OMC). Su finalidad es integrar el comercio en la estrategia de desarrollo de los PMA y brindar ayuda en el ámbito de la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio en respuesta a las necesidades identificadas por cada país menos adelantado. Véase <http://www.integratedframework.org/>.

un obstáculo. En las dos últimas décadas, la comunidad que trabaja para el desarrollo ha considerado las buenas prácticas en materia de prestación eficaz de ayuda. Los principios establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo -tales como la apropiación local, la armonización y la alineación, la gestión para el logro de resultados, y la mutua responsabilidad- deberían servir de apoyo para el diseño y la aplicación de los proyectos y programas de Ayuda para el Comercio para garantizar su eficacia.

→ **Acertar en la dimensión regional: el fortalecimiento de las capacidades**

Los proyectos regionales, tales como la construcción de infraestructura transfronteriza, pueden ser motores eficaces del crecimiento económico.

La superación de las limitaciones de la oferta a nivel regional -como la infraestructura de transporte, la facilitación del comercio y las normas- puede permitir economías de escala y reducir la vulnerabilidad a las perturbaciones externas, mediante la diversificación de los mercados de exportación. Sin embargo, en algunas regiones no están articuladas las necesidades y las prioridades, no hay coherencia entre los programas nacionales y regionales ni una coordinación eficaz. Todo esto impide que los países en desarrollo aprovechen plenamente las posibles ventajas del comercio regional. En consecuencia, la Ayuda para el Comercio debe abordar las limitaciones determinantes y crear capacidad institucional y humana en el plano regional.

¿QUÉ SIGUE?

La Iniciativa de la Ayuda para el Comercio ha tenido éxito en la movilización de más y mejor ayuda para el comercio. Para no dar marcha atrás, especialmente ahora que enfrentamos una crisis económica, es necesario llevar a cabo el programa de trabajo acordado para el periodo 2010-2011 y no perder de vista tres esferas prioritarias:

→ **Fortalecer los argumentos**

Es importante destacar la importancia de llevar a cabo la Ayuda para el Comercio. Hay que registrar más testimonios sobre los efectos positivos de la Ayuda para el Comercio sobre los resultados comerciales, en los que habría que incluir resultados que demuestran la relación entre la apertura del comercio y el aumento de bienestar y la reducción de la pobreza. También es importante mostrar que la Ayuda para el Comercio se inscribe en un contexto más amplio, que abarca la cooperación internacional, una mayor coherencia de las políticas y un enfoque del desarrollo económico y la reducción de la pobreza que involucre a todo el gobierno.

→ **Gestión orientada al logro de resultados**

Tal y como se destaca en el informe conjunto La Ayuda para el Comercio en Síntesis 2009 preparado por la OCDE y la OMC, la prestación de ayuda para el comercio ha mejorado, pero aún se puede mejorar. La apropiación por el país (incluida la apropiación de programas de ayuda para el comercio en ámbitos diferentes del Ministerio de Comercio) y la gestión orientada a los resultados no son sistemáticas ni muchos menos. También hay lagunas en cuanto a

la participación activa del sector privado, que es esencial para identificar las limitaciones que son determinantes para el comercio, así como para hacer que los funcionarios locales rindan cuentas por los resultados..

→ **Obtener la información correcta**

El Programa de Acción de Accra de 2008 enfatiza la necesidad de mejorar la responsabilidad mutua y de establecer incentivos para vigilar y evaluar de manera eficaz los resultados en materia de desarrollo. En la medida en que cada día se canalizan más recursos de ayuda hacia actividades de creación de capacidad comercial en los países en desarrollo, es crucial disponer de pruebas concretas que demuestren la eficacia de tales actividades. Es necesario saber más acerca de lo que funciona y lo que no funciona, y la razón de ello, basándose en la experiencia de los países en desarrollo que han tenido éxito y que tienen interés en poner su experiencia a disposición de los demás países en desarrollo. Necesitamos indicadores para evaluar la aplicación y las repercusiones de la Ayuda para el Comercio. Es más, habría que incluir la notificación de resultados en la gestión de las actividades de ayuda para el comercio. Por lo tanto, es esencial obtener la información correcta.

La OCDE y la OMC dan mucha importancia a este programa y continuarán trabajando estrechamente entre sí y con las demás partes interesadas a fin de lograr que la Ayuda para el Comercio sea una herramienta eficaz para lograr una economía mundial más sólida, más limpia y más justa.

DOCUMENTOS DE CONSULTA

OCDE (2006), *Aid for Trade: Making it Effective*, OCDE, París.

OCDE (2006), *Trading Up: Economic Perspectives on Development Issues in the Multilateral Trading System*, OCDE, París.

OCDE (2007), *Trade-Related Assistance: What Do Recent Evaluations Tell Us?*, OCDE, París.

OCDE/OMC (2007), *Aid for Trade at a Glance 2007*, OCDE, París.

OCDE/ OMC (2009), *Ayuda para el Comercio en Síntesis 2009*, OCDE, París.

OCDE (2009), *Trading out of Poverty: How Aid for Trade can Help*, OCDE, París.

OCDE (2009), *Binding Constraints to Trade Expansion: Aid for Trade Objectives and Diagnostics Tools*, OCDE, París.

OCDE (2010) *Increasing the Impact of Trade Expansion on Growth: Lessons from Trade Reforms for the Design of Aid for Trade*, OCDE, París.

Sitio Web de la OCDE: www.OCDE.org/dac/aft

Sitio Web de la OMC: www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm

Si necesita más información acerca de este documento o de la Iniciativa de la Ayuda para el Comercio, puede ponerse en contacto con:

Frans Lammersen, OCDE, en frans.lammersen@oecd.org o tel.: +33 1 45 24 89 88

Jean-Jacques Hallaert, OCDE, en jean-jacques.hallaert@oecd.org o tel.: +33 1 45 24 13 82

Michael Roberts, OMC en michael.roberts@wto.org o tel.: +41 22 739 5747.



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO

